



INSTITUT
BARCELONA
ESTUDIS
INTERNACIONALS

REEDES.
RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Libro de Actas Llibre d'Actes Conference Proceedings

VI Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo
Paz, Seguridad y Desarrollo: transformaciones y desafíos

VI Congr s Internacional d'Estudis del Desenvolupament
Pau, Seguretat i Desenvolupament: transformacions i
desafiaments

VI International Conference of Development Studies
Peace, Security and Development: transformations and
challenges

Barcelona,

8 - 10 junio 2022

8 - 10 juny 2022

8 - 10 June 2022

www.ibei.org



Esta publicación es fruto del **VI Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Paz, Seguridad y Desarrollo: transformaciones y desafíos.**

Edita:

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

ibe@ibe.org

www.ibe.org

Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES)

info@reedes.org

<https://reedes.org>

El Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) no comparten necesariamente las opiniones vertidas por las y los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.



Este es un documento Open Access distribuido bajo los términos de la licencia internacional **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License**, que permite copiar, distribuir y transmitir una obra siempre que se atribuya la autoría y no se utilice con fines comerciales. No está permitido alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Barcelona, diciembre 2022

Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

1 LÍNEA TEMÁTICA

Visiones y pensamientos críticos del desarrollo
Visions i pensaments crítics sobre el desenvolupament
Perspectives and critical thinking on development

Desarrollo al desnudo: de la decolonialidad del poder al post desarrollo..... 16

Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)

Adriana Espinosa (Universidad Técnica Particular de Loja)

Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Investigación virtual del Desarrollo Humano Sostenible Local en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional en el territorio de Occidente, Costa Rica 35

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)

Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Rica)

El nacimiento del *sumak kawsay* como alternativa al desarrollo en el marco del *Plan Amazanga* de la OPIP (Ecuador 1992) 37

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)

Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

El buen vivir como modelo de bienestar de las ecoaldeas. El caso de El Calabacino..... 39

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)

Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

Enfoque de Capacidades y transferencia de tecnología en la agricultura en países en desarrollo 41

Marjorie Coello Erazo (Universidad de Málaga)

Alberto A. López-Toro (Universidad de Málaga)

Entender el desarrollo al compás de la post-pandemia: entre el tiempo hegemónico y la apertura a temporalidades alternativas 60

Rubén Castellano-Durán (Universidad Politécnica Territorial de Mérida “Kléber Ramírez”)

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI 76

Martin Fittipaldi Freire (Universidad Católica del Uruguay)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

3 LÍNEA TEMÁTICA

Violencia política, conflicto armado y desarrollo
Violència política, conflicte armat i desenvolupament
Political violence, armed conflict and development

The Development Paradox: Community Consultations in Postwar Guatemala....101
Vaclav Masek (University of Southern California)

Silencios, ausencias y permeabilidades en la construcción de paz internacional: La relación de Macedonia del Norte y Kosovo.....126
Fernando Eutiquio Nuño Santana (Universidad Complutense de Madrid)

El Crimen Organizado Transnacional y las maras en el Triángulo Norte Centroamericano: Una amenaza al desarrollo y la paz de la región139
Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)
Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)
Sophia Roldan-Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)
Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)

Private Security Companies and the Limit of Coercion: China Case Study162
Ana Luquett (University of Minho)
Ricardo Pereira (University of Minho)

Conflicto armado y crisis humanitaria en Cabo Delgado: contribuciones para la descolonización de los estudios por la paz en África.....180
Jokin Alberdi Bidaguren (HEGOA-UPV/EHU)
Teresa Cunha (CES/Universidad de Coimbra)
Liliana Zambrano-Quintero (Universidad de Deusto)

Consejo Municipal de Juventud: Un Aporte a la Gobernanza Local192
Alejandro Morante Maldonado (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

La Violencia Sexual en los Conflictos Armados. Estudio de la prevención y la reparación del daño.....212
María Elena Ventura Roldán (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

Conflicto armado, paz y desarrollo en Colombia La reducción de la violencia económica según los acuerdos de paz de la Habana. Avances y obstáculos a 2021233
Melba Luz Calle Meza (Universidad Nueva Granada)

Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

4 LÍNEA TEMÁTICA

Economía política del desarrollo: el impacto del cambio socio-económico e institucional sobre la pobreza y la desigualdad en el Sur global

Economia política del desenvolupament: l'impacte del canvi socioeconòmic i institucional sobre la pobresa i la desigualtat al Sud global

Political economy of development: contemporary, historical, and institutional dimensions of poverty and inequality in the Global South

Situación económica de familias rurales latinoamericanas: un análisis a partir de tres indicadores.....246

Valdemar João Wesz Junior

Lynda Mayerli Ospina Rengifo

Gloria Yolanda Arrieta Valdiviezo

(Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Unila))

Why Economic Growth Stimulates More Growth in Some Countries Rather Than Others.....268

Samuel Cohn (Texas A and M University Sociology)

Bryson Bassett (Texas A and M University Sociology)

Madison Poe (United States Agency for International Development)

Jose Morales (Independent Scholar)

Yilin Li (Texas A and M University Economics)

How do different sources of income contribute to the changes in poverty and inequality? An analysis of the Mexican case292

Erick Polin Castañeda (Universitat Pompeu Fabra)

Desigualdad y Pobreza en Colombia: ¿Cuál es el Dilema?.....311

Edinson Ortiz Benavides (Universidad de Nariño)

Julieth Katherine Ruales Suarez (Universidad de Nariño)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

5 **LÍNEA TEMÁTICA**

Retos de la gobernanza global y regional: Desarrollo, seguridad y derechos humanos en un mundo en (post) pandemia

Reptes de la governança global i regional del desenvolupament, seguretat i drets humans en un món en (post) pandèmia

Global and regional governance challenges: development, security and human rights in a (post) pandemic world

Capacidad de gobernanza local: antes y durante la pandemia en los CCCI del territorio de Occidente de Alajuela, Costa Rica336

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)

Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Ricas)

A globalized world with closed borders: the role of humanitarian organizations in global migration governance amid Covid-19360

Mireia Faro Sarrats (European Insitute of the Mediterranean (IEMed))

El derecho al control humano: una respuesta al surgimiento de nuevos derechos humanos en el marco de la inteligencia artificial381

Jose Toro-Valencia (Universidad EAFIT)

Carolina Sanchez-Vasquez (Universidad EAFIT)

Pass-fail testing COVAX: Alliances and global health security in times of COVID-19401

Etienne Franca (University of Coimbra)

Dicotomías del discurso en torno a la gobernanza climática global: El caso Reino Unido-Tuvalu418

Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)

Sandy Zamora Esteller (Universidad Nacional de Costa Rica)

Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)

Sophia Roldán Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)

Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

Contribución de las políticas públicas andaluzas a la consecución de los ODS y a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.....441

Ana Lamarca Moreno (Universidad de Córdoba)
María del Carmen Cuéllar Padilla (Universidad de Córdoba)
María Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

Can the EU act as one on China? The rationales behind the EU's position on the one China policy.....462

Tianjun Xu (Universitat Pompeu Fabra)

El Caso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ¿es un nuevo paradigma de seguridad para la región?.....481

Olga Pozo (Universidad Loyola Andalucía)
Pedro Caldentey del Pozo (Universidad Loyola Andalucía)
Antonio Sianes (Universidad Loyola Andalucía)

La coherencia entre la Estrategia de la EU contra la Trata de Seres y los ODS para la promoción de sociedades más justas, inclusivas y sostenibles.....496

Waldimeiry Correa da Silva (Universidad de Sevilla)

6 LÍNEA TEMÁTICA

Recursos naturales y desarrollo

Recursos naturals i desenvolupament

Natural resources and development

Una mirada a la situación actual de la explotación apícola en Mozambique como oportunidad social y económica.....513

Isabel Escriche (Universitat Politècnica de València)
Detino-Germano-Saide Augusto (Universidade de Rovuma Mozambique)
Fernando-Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma Mozambique)
Marisol Juan-Borras (Universitat Politècnica de València)
Mario Visquert (Universitat Politècnica de València)
Eva Domenech (Universitat Politècnica de València)

Climate Change and the Global Freshwater Crisis.....535

Max Spoor (International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam / Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI))



Tabla de contenido Taula de continguts Table of contents

Régimen fiscal y empresas petroleras estatales. El sector hidrocarburífero en Argentina (2003-2020)553
Juan Manuel Ramírez-Cendrero (Universidad Complutense de Madrid)
María Florencia Chipont (Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina)
Eszter Wirth (Universidad Pontificia Comillas)

Instituciones, recursos naturales y crecimiento económico: de la abundancia a la dependencia577
Javier Abellán (Universitat de Barcelona)

7 LÍNEA TEMÁTICA

Migraciones, etnicidad y desarrollo

Migracions, etnicitat i desenvolupament

Migration, ethnicity and development

Las migraciones de Centroamérica y México a Estados Unidos y el reto del desarrollo económico595
Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)
Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)
Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Mapa de acciones universitarias de refugio en España611
Vanessa Míguez Martín (Universidade da Coruña)
Ana Gamba Romero (Universidad Autónoma de Madrid)
José Jesús Cendán Verdes (Universidade da Coruña)
Lorena Rilo Pérez (Universidade da Coruña)

The Information Capacity of States, Ethnic Diversity, and Social Development613
Matthias Vom Hau (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals)

Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

9 **LÍNEA TEMÁTICA**

Migraciones, etnicidad y desarrollo
Migracions, etnicitat i desenvolupament
Migration, ethnicity and development

Estándares Voluntarios Sostenibles, instrumentos innovadores para el sector privado, la cooperación internacional y el logro de la Agenda 2030637
Jorge Antonio Pérez Pineda (Universidad Anáhuac México y Universidad Pontificia Comillas)

Diagnóstico sobre la Cooperación andaluza con Bolivia en el periodo 2015-2020652
Marta González Muñoz (Universidad de Córdoba)
M^a Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

La cooperación universitaria al desarrollo ante los retos actuales del sistema de cooperación665
María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)
Silvia Arias Careaga (Universidad Autónoma de Madrid)

Los ODS en las políticas de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas españolas677
Javier Sánchez Cano (Generalitat de Catalunya)

El rol del componente de paz en el enfoque de triple nexo en la crisis migratoria venezolana679
Beatriz Abellán (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))
Francisco Rey (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))
Andrés Gómez (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))

Acompañamiento Internacional, descolonizando desde el privilegio y la Cooperación Internacional693
Inés Gesa Beascoa (International Action for Peace (IAP))

Arte y cultura como herramienta innovadora de la cooperación para el desarrollo. El caso de la telenovela “Loma Verde” en Nicaragua716
Jesús Delgado Baena (Universidad Pablo de Olavide)
Juan de Dios García Serrano (Universidad Pablo de Olavide)
Yus Escobar (EMRTV)
Wendy Paiz (Fundación Luciernaga)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

10 LÍNEA TEMÁTICA

Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: su nueva configuración geopolítica y geoeconómica

Cooperació Sud-Sud per al desenvolupament: la seva nova configuració geopolítica i geoeconòmica

South-South cooperation for development: its new geopolitical and geoeconomic configuration

Do institutional distances matter for Chinese FDI in Latin America?740
Meijie Jiang (Universitat Pompeu Fabra)

12 LÍNEA TEMÁTICA

Política educativa, globalización y desarrollo sostenible

Política educativa, globalització i desenvolupament sostenible

Education policy, globalisation and sustainable development

La formación como fuerza motriz para el desarrollo de la apicultura en zonas rurales de Mozambique.....760

Isabel Escriche Roberto (Universitat Politècnica de València)

Detino Germano Saide Augusto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Fernando Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Marisol Juan Borrás (Universitat Politècnica de València)

Mario Visquert Fas (Universitat Politècnica de València)

Eva Domenech Antich (Universitat Politècnica de València)

Moral Education and Good Citizenship: The teaching of LGBTIQphobia in Ugandan schools.....775

Caroline Morgan Adams (Universidad Complutense Madrid)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

Cursos sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y Adquisición de Competencias de Sostenibilidad en los Grados Universitarios791

M. Inmaculada Pastor-García (Universidad de Málaga)

A. Francisco Rodríguez-Barquero (Universidad de Málaga)

La Universitat ante los retos de la coherencia de políticas para el desarrollo. El caso de la Universitat Politècnica de València793

María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)

Cristina Martí Barranco (Universitat Politècnica de València)

Sergio Pérez Medina (Universitat Politècnica de València)

¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio en la restauración de capacidades de cooperación y agencia en niñas y niños.....812

Gonzalo de Castro Lamela (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Clarisa Giamello (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Laia Martínez Roncero (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Dori Rodríguez Fernández (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Aproximación a los conocimientos sobre sostenibilidad del alumnado de las titulaciones de Educación.....828

Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)

Tamara Valladares de Vera (Universidade de Santiago de Compostela)

Stefany M. Sanabria Fernandes (Universidade de Santiago de Compostela)

El papel de la cultura en la Agenda 2030. Retos y oportunidades840

Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)

Álvaro Dosil Rosende (Universidade de Santiago de Compostela)

Nelly Fortes González (Universidade de Santiago de Compostela)

Aprendizaje-Servicio y Justicia Global. Una guía para la construcción de proyectos educativos en Justicia de Género, Justicia Económica y ambiental, Derechos Humanos y Derecho a Migrar849

Brenda Bår Kwast (Universitat de Barcelona)

Laura Campo Cano (Centre Promotor de Aprendizaje-Servicio)

Maria Monzó Tatjé (Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional. Ajuntament de Barcelona)

¿Más allá del Mercado? Política regulatoria orientada al sector privado subvencionado en Chile 2015-2020851

Juan Antonio Carrasco (Universitat Autònoma Barcelona)



Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

13 **LÍNEA TEMÁTICA**

Feminismo y desarrollo
Feminisme i desenvolupament
Feminism and development

Entre huracanes y pandemia. El acceso a la atención primaria de salud de las personas LGTBIQ+ en la región de Atlántida-Honduras-875
Fernando Altamira Basterretxea (INCYDE, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo)

Análisis comparativo de la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes del Ecuador (2011-2021).....898
Imelda Alexandra Vizcaino Imacaña (Universidad del País Vasco)

El papel esencial de las mujeres en el post-conflicto: el paradójico caso de la guerra de Afganistán920
Alicia Chicharro (Universidad Pública de Navarra)

Tabla de contenido
Taula de continguts
Table of contents

14 LÍNEA TEMÁTICA

Economía social y solidaria
Economia social i solidària
Social and solidarity economy

Análisis del papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del Acuerdo Final de Paz943

María Alejandra Lara González (Universitat Jaume I de Castelló)

Miguel Ángel López Navarro (Universitat Jaume I de Castelló)

Universidad del Buen Vivir: Aportaciones desde los Territorios por una Educación Descolonizadora e Intercultural971

Ricardo Usategui Uriarte (Asociación Elkarcredit de Solidaridad / Finantzaz Haratago)

Oihane Beñaran Muñoz (Asociación Elkarcredit de Solidaridad / Finantzaz Haratago)

Responsabilidad social empresarial y herramientas de protección laboral en países en vías de desarrollo.....973

José Matías Fernández Velasco (Universidad de Málaga)

Los retos del consumo colaborativo en sociedades (post) pandemia. El caso de una investigación-acción participativa con la Escuela Andorrana de Ordino995

Liliana Aura Trifu (Universitat Jaume I de Castelló)

María Lozano Estivalis (Universitat Jaume I de Castelló)



1 LÍNEA TEMÁTICA

Visiones y pensamientos críticos del desarrollo

Visions i pensaments crítics sobre el desenvolupament

Perspectives and critical thinking on development

Desarrollo al desnudo: de la decolonialidad del poder al post desarrollo.....16

Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)

Adriana Espinosa (Universidad Técnica Particular de Loja)

Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Investigación virtual del Desarrollo Humano Sostenible Local en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional en el territorio de Occidente, Costa Rica 35

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)

Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Rica)

El nacimiento del *sumak kawsay* como alternativa al desarrollo en el marco del *Plan Amazanga* de la OPIP (Ecuador 1992).....37

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)

Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

El buen vivir como modelo de bienestar de las ecoaldeas. El caso de El Calabacino.....39

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)

Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

Enfoque de Capacidades y transferencia de tecnología en la agricultura en países en desarrollo.....41

Marjorie Coello Erazo (Universidad de Málaga)

Alberto A. López-Toro (Universidad de Málaga)

Entender el desarrollo al compás de la post-pandemia: entre el tiempo hegemónico y la apertura a temporalidades alternativas60

Rubén Castellano-Durán (Universidad Politécnica Territorial de Mérida “Kléber Ramírez”)

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI..... 76

Martin Fittipaldi Freire (Universidad Católica del Uruguay)

Desarrollo al desnudo: de la decolonialidad del poder al post desarrollo

Naked development: from the decoloniality of power to post-development

Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)

Adriana Espinosa (Universidad Técnica Particular de Loja)

Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Resumen

El siguiente trabajo se busca analizar al desarrollo desde una perspectiva decolonial, deconstruyendo la idea desarrollista que se ha naturalizado en la sociedad; presentando alternativas desde una óptica diferente a la ortodoxia dominante, como el postdesarrollo, que impulsa la participación de la sociedad en la creación de opciones diferentes al desarrollo. El postdesarrollo se aleja y rechaza al desarrollo de manera rotunda, por su énfasis en un enfoque economicista y por presentarse como una receta de aplicabilidad mundial.

Palabras clave: desarrollo, decolonialidad, postdesarrollo.

Abstract

The following work seeks to analyze development from a decolonial perspective, deconstructing the developmentalist idea that has been naturalized in society; presenting alternatives from a perspective different from the dominant orthodoxy, such as post-development, which promotes the participation of society in the creation of options other than development. Post-development distances itself from and rejects development outright, due to its emphasis on an economic approach and for presenting itself as a recipe for global applicability.

Keywords: development, decoloniality, post-development.

1. Introducción

Frente al actual auge del uso del concepto desarrollo; y ante la diversidad de propuestas y planes que impulsa y promueve en los países del sur en general, es necesario e imprescindible analizar el concepto, su origen, su objetivo principal, sus bases y características; en el inconsciente social el desarrollo se ha impregnado como algo positivo, que debe perseguirse a como de lugar, algo en lo que los gobiernos deben poner su esfuerzo; sin embargo, el desarrollo no ha logrado cambios importantes en la sociedad a pesar de todos los planes que se han suscitado, se han generado alternativas de desarrollo sin dejar de lado su característica principal, el crecimiento económico, se ha fomentado el desarrollo sostenible bajo un modelo economicista, el crecimiento infinito no es sostenible, la crisis climática y social son una realidad.

En el contexto de la pandemia por la Covid-19 se han promovido diversos debates que buscan promover alternativas al sistema y modelo actual, impulsando la solidaridad y transformación social para buscar un mundo en el cual prevalezca el bienestar social por sobre el económico, volviendo al centro del debate al postdesarrollo y al decrecimiento; lo cual se describe en el tercer y cuarto capítulo de esta investigación.

Para la elaboración del presente trabajo, la metodología utilizada fue la investigación histórica, documental y descriptiva. Es importante mencionar que el método de investigación histórico, permite descomponer los fenómenos como resultado de un determinado proceso, lo cual ayuda a comprender sus posibles raíces, sus cambios y cómo se encuentra en la actualidad (Cerda, 1998).

2. Discurso desarrollista como idea colonial

El desarrollo ha sido una idea que se ha difundido de manera amplia en el mundo, impulsando planes y proyectos tanto locales como internacionales para poder lograr que los países sean desarrollados; aun cuando realmente no existe a ciencia cierta una definición precisa y holística de lo que se necesita alcanzar para llegar al desarrollo, ya que existe mucha divergencia en torno a la definición de este término, cada organismo internacional tiene sus propias definiciones de lo que consideran desarrollo y como se pretende conseguirlo (Kiš, 2018). A este respecto, el desarrollo ha sido una idea con poco tratamiento epistemológico a pesar de estar considerado en una serie de proyectos internacionales y planes nacionales.

En este sentido el desarrollismo pretende crear una senda a seguir para los países no desarrollados en la cual lo que se quiere conseguir es incorporar en estos países las formas de civilización y modos de producción imperantes, sin tomar en cuenta la heterogeneidad que existe entre las economías y dejando de lado el pensamiento y conocimiento originario de los pueblos (Ponce, 2018).

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron decisivos para la construcción del concepto de desarrollo, aunque la idea de desarrollo como tal ya había sido manifestado con anterioridad durante este periodo se generó una nueva forma de percibirlo; con la intención del Tercer Mundo, los países que eran considerados tercermundistas se volvieron el centro de atención y se generaron numerosos debates sobre el destino de los mismos (Masullo, 2010).

Los críticos del desarrollo (ej. Escobar, 1995, 2005, 2007; Rist, 2002; Sachs, 1992; Esteva, 2006; entre otros) proponen crear una transformación en la forma de pensar de los individuos para dejar de lado la idea del desarrollo como el fin a perseguir y volcarse hacia perspectivas distintas que toman en cuenta las características de los pueblos, sus culturas, sus formas de organización, modos de producción, maneras de entender, concebir, e interpretar la vida en la búsqueda de una sociedad más humana.

La colonización no sólo conllevó la expropiación de los recursos naturales y explotación de la población colonizada, sino que tuvo consecuencias que aún tienen permanencia en estas sociedades como la colonialidad del poder, del ser y del saber; lo cual ha generado que se adopten concepciones hegemónicas en diversos aspectos, entre los cuales se encuentra el desarrollo (Estermann, 2014).

Hija del modernismo y la ilustración, continuación del progreso, la idea tradicional de desarrollo empezó a concebirse de manera formal a fines del siglo XIX como un discurso colonial, uno de los ejemplos de ello son los debates alrededor de las colonias de Reino Unido y lo que consideraban como desarrollo en estas (Gudynas, 2019). Esta adopción ideológica, implicó también una conceptualización dicotómica de los países, norte-sur, occidente-oriente y su más actual narrativa desarrollo-subdesarrollo. De igual manera Craggs (2014) manifiesta que en la época colonial se vinculaba al desarrollo con la modernización, lo cual implicó el progreso lineal de los estados hacia una sociedad y economía desarrolladas, modernas (occidentales). (p. 31 traducción de los autores). Lo que se pretendía conseguir era trazar un modelo para el desarrollo que se basaba en la experiencia de los países desarrollados o modernos.

En este sentido, Gómez (2010) argumenta que el discurso del desarrollo de la segunda mitad del siglo XX encarna la visión evolucionista y teleológica de otros discursos anteriores como la civilización, el progreso o la modernización. (p. 99).

El término desarrollo se popularizó luego de la Segunda Guerra Mundial con el discurso del presidente norteamericano Harry Truman, en el cual expresó que se crearía un plan para apoyar a los países del tercer mundo o como él los denominó—subdesarrollados—, en el cual estos países debían seguir los modelos utilizados por los países desarrollados, convirtiéndose estos últimos en ideales (Gudynas, 2011). El subdesarrollo surgió de la inventiva de los defensores del desarrollo y representaba que existan países que ya habían transitado el camino hacia el desarrollo y habían conseguido desarrollarse, convirtiéndose en la guía para los países no desarrollados; él subdesarrollo por lo tanto representaba la baja capacidad productiva y de crecimiento de estos países (Unceta, 2015).

En relación con ello, las Naciones Unidas (1951) declaró que para que los países vayan por el camino hacia el desarrollo sería necesario un ajuste doloroso, con el cual se aboliría el pensamiento ancestral, desintegrando las formas de organización social tradicionales en estas sociedades; aludiendo que las personas de forma individual o grupal que no tengan la capacidad para perseguir el camino del progreso verían el fracaso de sus expectativas de un nivel de vida mejor. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico.

Desde el estructuralismo latinoamericano, el desarrollo para Furtado (1975) fue utilizado por los países ricos para generar un ambiente propicio para que los países de la periferia se vean obligados a aceptar fuertes sacrificios, haciendo legítimo la abolición de las culturas ancestrales y la implementación de un sistema de producción predatorio que generaba destrucción del medio físico. En concordancia con ello, Kothari (2006) citado en Liverman (2018) detectó que el desarrollo tiene un origen colonial:

De explotar los recursos naturales y civilizatorio culturas no occidentales; el desarrollo se ha asociado con un proyecto de modernización en el cual se mide principalmente el avance en términos de crecimiento económico y, en segundo lugar, como mejoras en la alfabetización, salud y condiciones de vida. (p. 1 traducción de los autores).

En este sentido, Escobar (2007) argumenta que el desarrollo es un discurso en el cual se vinculan de una manera eficiente las formas de conocimiento con las técnicas de poder; por lo tanto, el desarrollo ha ido tomando a lo largo

del tiempo diversas formas de control por parte de los países de occidente hacia los países del tercer mundo, por medio principalmente de la creación de conocimiento, así como también a través de diferentes planes de desarrollo; ante ello propone que para poder deconstruir y criticar al desarrollo es necesario desnaturalizar la modernidad.

Como futuros profesionales de las ciencias sociales, y habitantes de lo que el presidente norteamericano Harry Truman (1949) denominó subdesarrollo o bien lo que Fanon (2010) calificó de seres humanos que vivimos en la zona del NO ser, en la cual para es que aquellos sujetos localizados en el lado superior de la línea de lo humano viven en lo que él llama la zona del ser, mientras que aquellos sujetos que viven en el lado inferior de esta línea viven en la zona del no-ser (Fanon, 2010), es una necesidad para nosotros, poder generar nuestros propios marcos conceptuales y poder discernir, desarraigar, deconstruir lo que es tomado por los *policy makers* y autoridades como dádivas provenientes de los países desarrollados. Cuando lo que hacen es una categorización entre nosotros los desarrollados y ustedes los subdesarrollados y que es adoptado como propio por los países sin tomar en cuenta la heterogeneidad de las economías.

Establecer una conexión entre el colonialismo, la descolonización y el desarrollo no es sencillo y no se puede hacer referencia únicamente a las inequidades que existen, a este respecto McEwan (2019) expone que:

No se trata simplemente de relaciones de poder globalmente desiguales, sino que también se desarrolla en contextos nacionales. Como hemos visto, las sociedades de colonos blancos, muchas de las cuales son consideradas países “desarrollados”, todavía están lidiando con las consecuencias del colonialismo. A los grupos indígenas siempre les ha ido extremadamente mal en términos económicos y políticos, ya sea completamente marginados en el proceso de desarrollo (como es el caso en gran parte de América del Norte) o siendo víctimas de intervenciones estatales específicas en nombre del desarrollo (p.13 traducción de los autores).

En este contexto, el desarrollo ha sido un tema de amplio uso en los países a forma general, aun cuando no se tiene una convergencia conceptual entre las definiciones que este ha ido teniendo a lo largo del tiempo; existen definiciones que tienen como pieza clave para el desarrollo el crecimiento económico para con ello buscar reducir los niveles de pobreza, otras definiciones abarcan temas sociales como el nivel de vida de las personas, la desigualdad, educación, uso del internet, desempleo, calidad de empleo, la justicia, la seguridad, entre otros; sin embargo, aunque existen agencias que tienen una definición precisa, hay otras que tienen una visión muy amplia de cómo sería un mundo desarrollado y no se ha podido establecer un significado unánime para el término desarrollo (Kiš, 2018).

Definir la palabra desarrollo es muy complicado porque este término genera muchos inconvenientes para precisar su significado, tal como lo ha expuesto Cheryl McEwan (2019), en su libro denominado *Postcolonialism, Decoloniality and Development*, en el cual ha enumerado una serie de dificultades, que exponen que el desarrollo:

Tiene distintos significados en diferentes lugares y periodos:

- Dentro de un país tiene diferentes significados dependiendo de los grupos sociales.

- No tiene una definición precisa ni existe un consenso a nivel internacional; sin embargo, muchos países y organismos internacionales pretenden alcanzarlo.
- Los organismos de desarrollo y los gobiernos creen que es posible y lo conciben como un proceso natural de evolución, gradual y que conlleva a un buen cambio, pero para los críticos del desarrollo este puede ser problemático e incluso destructivo.

Ante ello, el concepto del desarrollo, ha sido una idea poco criticada desde su fundamento como axioma, de tal suerte se ha naturalizado el desarrollo y su discurso de la Agenda 2030 como la panacea a la catástrofe mundial; sin embargo, no consideramos la heterogeneidad de las regiones donde se pretende implementar, ni tampoco se analiza el discurso dominante que llevan sus utópicos e inocuos objetivos, que están lejos de cumplirse bajo un sistema de producción como el dominante. El desarrollo a lo largo del tiempo ha sido un tema que no ha recibido tratamiento metodológico ni epistemológico, aun cuando con frecuencia su concepto ha ido cambiando, al igual que los programas y estrategias alrededor del mismo (Sultana, 2018).

El desarrollo como lo menciona García (1972) citado en Masullo (2010) se presenta como alcanzable por medio de una serie de transformaciones tecnológicas y políticas, presentando finalmente al desarrollo como un proceso mecanicista que busca disminuir o abolir las carencias de los países subdesarrollados. En este sentido, Sultana (2018) plantea que el desarrollo es un negocio difícil, el cual se ha ido presentando de forma internacional como un proyecto positivo que puede otorgar a los países una serie de beneficios.

Los estudios decoloniales sobre el desarrollo expusieron algunas características que es importante tomar en cuenta, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes 4 (Escobar, 2005):

- Como se menciona anteriormente, luego de la Segunda guerra mundial se enfatiza sobre los estudios relacionados con el del desarrollo y del Tercer Mundo (Escobar, 2005).
- La aparición del discurso desarrollista dio lugar a la creación de diversas instituciones, por medio de las cuales se fue potenciando y promoviendo al desarrollo. Entre las instituciones que surgieron en este contexto se pueden mencionar las de Bretton Woods, organizaciones internacionales para el desarrollo, planes y proyectos sobre desarrollo a nivel local y global (Escobar, 2005).
- Para Escobar (2005) el discurso desarrollista tiene dos maneras de operar: i) la profesionalización de problemas de desarrollo, lo cual ha incluido el surgimiento de conocimientos especializados, así como campos para lidiar con todos los aspectos del subdesarrollo; ii) la institucionalización del desarrollo, la vasta red de organizaciones arriba mencionadas. (p. 19).
- El proceso denominado desarrollo conlleva la eliminación y exclusión del pensamiento de los países subdesarrollados pertenecientes a América Latina, Asia y África (Escobar, 2005).

Otro de los autores que se interesó en el cambio de paradigma o la desnaturalización de la modernidad y en la creación de un nuevo modelo epistemológico fue Anibal Quijano, quien refiere que:

La crítica del paradigma europeo de la racionalidad/modernidad es indispensable. Más aún, urgente. Pero es dudoso que el camino consista en la negación simple de todas sus categorías; en la disolución de la realidad en el discurso; en la pura negación de la idea y de la perspectiva de totalidad en el conocimiento. Lejos de esto, es necesario desprenderse de las vinculaciones de la racionalidad-modernidad con la colonialidad, en primer término, y en definitiva con todo poder no constituido en la decisión libre de gentes libres. Es la instrumentalización de la razón por el poder colonial, en primer lugar, lo que produjo paradigmas distorsionados de conocimiento y malogra las promesas liberadoras de la modernidad. La alternativa, en consecuencia, es clara: la destrucción de la colonialidad del poder mundial. (Quijano, 1992, p. 19).

Como lo denota Aníbal Quijano, de esta manera el desarrollo como discurso colonialista está relacionado con la modernización y con el discurso de la modernidad y fue creado específicamente como un plan para potenciar el poder occidental en los países en desarrollo; este proyecto fomentó la modernización y la producción por sobre las formas tradicionales de organización social (Payne y Phillips, 2012). Así mismo, McEwan (2019) sostiene que:

El desarrollo fue parte integral del colonialismo europeo. En pocas palabras, la extracción de recursos y mano de obra de las colonias requirió nuevas formas de control social de las poblaciones sujetas tanto en las regiones metropolitanas como coloniales. La noción de desarrollo se usó para justificar la imposición de formas de control social porque los pueblos nativos se consideraron atrasados en comparación con los europeos. Por lo tanto, debían desarrollarse y modernizarse a través de la educación y el trabajo. (p. 108 traducción de los autores).

Para Escobar (1999), el proceso de occidentalización al que conllevaban los programas de desarrollo trajeron consigo una serie de consecuencias negativas para el Tercer Mundo como la destrucción medioambiental por la implementación de proyectos de industrialización, el afianzamiento de las estructuras hegemónicas, la dominación, entre otros. Para Escobar (1999) el Tercer Mundo es un discurso inventado, como una entidad que fue siempre deficitaria en relación con Occidente y, por tanto, necesitada de proyectos imperialistas de progreso y desarrollo (p. 65).

En este sentido, se plantea la necesidad de un paradigma otro que permita reformular el pensamiento sobre el desarrollo porque la insostenibilidad del modelo post-industrial, tal como lo expone Ruano (2016) pone de manifiesto la necesidad de crear, difundir y gestionar el conocimiento a través de un nuevo abordaje epistemológico que cuestione el legado recibido de la ciencia positivista que ha sido hegemónica entre los siglos XVIII y XX.

A este respecto, Mignolo (2003) denomina paradigma otro a la diversidad de formas críticas de pensamiento analítico y de proyectos futuros asentados sobre las historias y experiencias de la modernidad (p. 20). Es importante diferenciar entre otro paradigma y paradigma otro, los primeros impulsan un paradigma distinto desde una perspectiva eurocentrica y de occidente, mientras que los defensores del paradigma otro abogan por la diversidad de pensamiento desde una perspectiva crítica de la modernización como proceso colonial; este paradigma busca la concientización de las personas en relación con la modernidad y como a través de ella se sigue colonizando de forma imperceptible el pensamiento de las personas (Ruano, 2016).

El enfoque que surgió como respuesta al desarrollo como idea colonialista al tener raíces de dominación e imposición del pensamiento occidental, se denominó posdesarrollo y tiene relación con el posmodernismo y el poscolonialismo y tiene por objeto el cuestionamiento de la teoría ortodoxa dominante (Payne y Phillips, 2012).

El reforzamiento que ha recibido el desarrollo a través de proyectos, planes u organizaciones que giran a su alrededor, han puesto de manifiesta la aprobación que ha ido recibiendo a nivel mundial, a través del tiempo a este término se le han ido añadiendo adjetivos como sostenible o sustentable, empero el término desarrollo no ha tenido ninguna modificación ni mucho menos un consenso sobre su significado (Del Prado, 2013).

En contraposición a los defensores del desarrollo como corriente epistemológica surgen los estudios del postdesarrollo, los cuales denuncian que la idea sobre el desarrollo tiene su origen en el pensamiento occidentalista que no toma en cuenta la diversidad de las culturas y formas de civilización, así como los aportes que estas culturas pueden hacer acerca del bienestar (Unceta, 2015). Los postdesarrollistas sostienen que el desarrollo se relaciona directamente con la modernidad y que su objetivo es intensificar el control de los países desarrollados sobre los países en desarrollo (Payne y Phillips, 2012).

El pensamiento postdesarrollista critica a la concepción del desarrollo como una creación intelectual destinada a promover el modo de vida occidentalista como algo indispensable para poder dejar de lado el atraso de los países subdesarrollados (Unceta, 2015). El postdesarrollo se fundamenta en la revalorización de las culturas ancestrales de los pueblos que fueron colonizados y excluidos de la historia universal, también pone de manifiesto que es indispensable para el pensamiento decolonial la independización con respecto al pensamiento colonial y volverse a formas de organización y producción que buscan crear un mundo más humano, dándole importancia a las organizaciones o movimientos sociales (Escobar, 2005). Las características del postdesarrollo, se describen a continuación:

- Genera el ambiente propicio para incentivar la creación de distintos discursos que no se basen en la idea del desarrollo.
- Para el postdesarrollo es importante que exista una transformación en relación al pensamiento desarrollista y la economía política.
- Es importante que se creen instituciones que promuevan el saber desde los países que se suponen son el objeto del desarrollo, para que surja un pensamiento basado en las condiciones de cada sociedad.
- Dos herramientas con las que cuenta el postdesarrollo son: poner énfasis en la percepción y resistencia local al desarrollo y enfocarse en las alternativas al desarrollo que son creadas por lo movimientos locales.

En este sentido, se puede argumentar que el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su teoría de la dependencia puso en duda la teoría ortodoxa y dio cabida a una visión intrincada del desarrollo tomando en cuenta cuestiones sociales como el nivel de vida de las personas (Escobar, 2007). Pese a los esfuerzos de la CEPAL de diferenciarse y separarse del pensamiento hegemónico proporcionando una idea diferente del desarrollo, en palabras de Escobar (2007):

Empero a estas diferencias, el desarrollo económico siguió siendo a los ojos de los economistas, en esencia, un proceso de acumulación de capital y de progreso técnico. Esto quiere decir que las propuestas de la CEPAL fueron fácilmente asimilables en las opiniones establecidas, en la medida en que se prestaban para un proceso de modernización que los expertos internacionales y las élites nacionales estaban ansiosos por comenzar. Las propuestas estaban condenadas a ser absorbidas por la red de poder del discurso dominante. Hablando en general, podría decirse que, para efectos de las regularidades discursivas, la doctrina de la CEPAL no planteo un cuestionamiento radical. (p.144).

En otras palabras, el pensamiento de la CEPAL y sus teorías de la dependencia, no rompieron con la idea dicotómica del desarrollo, su gran error fue, seguir analizando la economía y sus alternativas solamente desde la esfera del comercio (el intercambio) y no desde la producción ni pensar en otros modos o formas de producción; Brenner (1999) los catalogó de neosmithianos. Pasarían décadas, para que como contrapartida se concibiera un marco ideológico diferente: el decolonialismo, como una epistemología de pensamiento que nace desde el sur, la cual tiene por objeto discutir la supremacía de los fundamentos históricos del conocimiento occidental que desecharon y sacaron de contexto el conocimiento generado por los pueblos que fueron colonizados (Ruano, 2016).

La nueva imposición de poder no se fundamenta en procesos de colonización, sino que se refuerza por medio de las instituciones, la normativa que gira en torno a ellas y las ideas que se adoptan como propias por lo países no occidentales a pesar de que estos no sean tomados en cuenta al momento de generar el pensamiento occidental. Por lo tanto, el postdesarrollo se puede concebir como una oportunidad para pensar más allá del occidentalismo y de las visiones eurocéntricas, recuperando los saberes ancestrales (Escobar, 2005).

Finalmente, desde esta perspectiva, el discurso desarrollista ha sido asumido por los países como el ideal a perseguir a pesar de que no se puede llegar a definirlo y por lo tanto no se tiene claro que es lo que se pretende conseguir.

El desarrollo es una idea colonialista porque nace desde una perspectiva occidental/eurocentrista que no toma en cuenta las características de los países no occidentales y se pretende que el desarrollo sea aceptado y naturalizado por todas las sociedades como algo positiva a lo que se debe aspirar.

Los críticos del desarrollo buscan dar luces nuevas que se aparten de la visión occidentalista e incorpore en sus análisis y estudios a los países del sur, su conocimiento, cultura y alternativas al desarrollo que han sido creadas por grupos propios de los países que conocen la realidad de sus naciones.

3. Postdesarrollo, ópticas alternativas de la ortodoxia dominante

En este apartado se presenta una óptica que difiere de la ortodoxia dominante para analizar el desarrollo como discurso, práctica y agencia. El postdesarrollo, surge como alternativa al desarrollo por su origen colonial euro-norteamericano que ha impregnado el imaginario de las personas, llegando al punto de ser naturalizado y de impulsar un sinnúmero de planes y programas que no han logrado generar

efectos en la mayoría de la población vulnerable de los países que los implementan; el postdesarrollo desde sus críticas deja en claro su rechazo total a la idea del desarrollo y sus recurrentes transformaciones.

En este sentido, el postdesarrollo genera una crítica al desarrollo porque se presenta como una receta amplia de ingredientes varios de alcance mundial que conlleva al bienestar, sin tomar en cuenta la realidad de cada nación; y, por lo tanto, propone generar alternativas al desarrollo que se generen desde el Sur y para el Sur, con la participación activa de los movimientos sociales, su cultura, cosmovisión y conocimiento, a contrapartida del cual el desarrollo ha desechado al no considerar estas perspectivas en la creación de sus planes y proyectos. El postdesarrollo genera un marco propicio para la generación de alternativas que tengan relación con la realidad de cada país o región, por lo cual se apoya e invita a los movimientos sociales que se oponen y rechazan al desarrollo a participar en la creación de estas opciones, alternativas que surjan desde el imaginario local retomando el conocimiento y experiencia ancestral en su resistencia hacia la modernidad como modelo.

Este capítulo describe el origen del postdesarrollo, y lo propone como respuesta a los resultados del desarrollo, y también se analiza la influencia postestructuralista en el análisis y crítica hacia el discurso del desarrollo, además se exponen los atributos principales que caracterizan a esta vertiente y a sus críticas. Cabe mencionar que, al igual que cualquier otra postura, en torno al postdesarrollo se han generado una serie de críticas que cuestionan sus fundamentos, algunas de las cuales se presentan en este capítulo.

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, el desarrollo es una idea que se ha difundido con éxito a nivel mundial, y a pesar de haber transcurrido setenta años desde aquel discurso del presidente norteamericano Harry Truman en el que introdujo este concepto, este no ha perdido relevancia y ha ido capturando la atención de muchos países que se han comprometido en la consecución del mismo. Aun cuando este concepto se ha naturalizado en gran parte del mundo, existen comunidades, movimientos y académicos que han centrado su atención en proponer políticas distintas al desarrollo.

En este sentido, Gustavo Esteva (2017) expresa que para, ir más allá del desarrollo significa tener como base la hospitalidad hacia las distintas maneras de percibir y vivir la vida, el mundo realmente está lleno de diferentes perspectivas impulsadas por grupos sociales con diversas cosmovisiones; esto es lo que el desarrollo no toma en cuenta (Esteva y Escobar, 2017). El postdesarrollo (deconstrucción del desarrollo) es una de las alternativas al desarrollo impulsada por estos grupos, que para muchos representaba el fin del desarrollo como eje central y el inicio de una era del postdesarrollo.

Para poder abordar la óptica del postdesarrollo, es indispensable tener en cuenta su origen; uno de ellos, la insatisfacción con los resultados generados con los planes de desarrollo impulsados por gobiernos nacionales e instituciones internacionales, gestando una serie de debates y críticas en torno al desarrollo; lo que diferencia a los postdesarrollistas es el fundamento de sus cuestionamientos, el origen del desarrollo como una idea impuesta desde una perspectiva occidental (Unceta, 2018). Por ende, lo que estos estudios proponen es reflexionar sobre las teorías, las prácticas, las instituciones que le dieron forma a este discurso del desarrollo y abrirse a otras posibilidades (del Prado, 2013, p. 68).

Es importante mencionar que lo que caracteriza y diferencia al postdesarrollo del cúmulo de críticas a este concepto es su rechazo y desaprobación a la idea original y al sinnúmero de transformaciones que ha ido sufriendo a través de los años (Mandau, 2018). Los partidarios del postdesarrollo buscan dilucidar la manera en la que el desarrollo se ha vuelto un proyecto universal, que se presenta como un ideal emancipador; asimismo, ponen en evidencia la incapacidad del mismo para suscitar el bienestar a nivel mundial (Unceta, 2015).

Arturo Escobar (2011) menciona que la crítica postdesarrollista se enfoca en los atributos característicos del desarrollo tales como: El individuo racional, no atado ni a un lugar ni a una comunidad; la separación de naturaleza y cultura; la economía separada de lo social y lo natural; la primacía del conocimiento experto por encima de todo otro saber (p. 307). A este respecto Koldo Unceta (2015) expone que uno de los temas de mayor interés de la literatura postdesarrollista se enfoca en la marginación cultural y social como consecuencia de los planes y proyectos impulsados en nombre del desarrollo. Con base en estos principios se genera la crítica postdesarrollista que busca poner en evidencia las raíces del desarrollo.

El origen del postdesarrollo se fundamenta en el postestructuralismo, principalmente en el análisis de Foucault (1986) sobre el discurso y su relación con el ser y hacer de las personas, donde argumenta que estudiar un discurso crea la oportunidad de quedar fuera del mismo y de esta forma permite que se analice su marco teórico y las prácticas que genera desde una perspectiva diferente. Los trabajos postestructuralistas se centran en discutir epistemologías realistas; a diferencia del postdesarrollo, los cuestionamientos postestructuralistas no apuntaban a generar alternativas al desarrollo, sino en criticar la forma en que se concibieron los países subdesarrollados y como África, América y Asia llegaron a ser regiones que necesitaban desarrollarse (Escobar, 2005).

Asimismo, el postestructuralismo pone en evidencia la incapacidad de definir el desarrollo porque es un concepto que no está delimitado, lo cual genera diversas interpretaciones, al cual se le pueden imputar diferentes atributos (Ziai, 2013). De igual manera, McEwan (2019) expone que el desarrollo genera controversias en torno a su significado porque en los países, instituciones y para los grupos sociales tiene diversas implicaciones; por lo tanto, no se ha logrado un consenso a nivel mundial sobre el tema.

En este sentido, Escobar (2007) menciona que la crítica postestructuralista permite que se analice el desarrollo desligándose del mismo, para verlo desde otra óptica. La crítica postestructuralista al desarrollo, como lo define Gudynas (2017), se centraba en analizar los atributos principales que dotaban de universalidad a esta idea y que son preservados a pesar de las transformaciones que este pueda sufrir, por lo tanto, su carácter universal generar el marco adecuado para que sea presentado como una guía a los países industrializados, confinando al resto de países al subdesarrollo; de esta forma, el desarrollo es simultáneamente tanto imposición de unos saberes como exclusión de otros (p. 196).

Por lo tanto, este marco conceptual se originó como rechazo al desarrollo y a su origen euro-norteamericano y los intentos de imponerlo a otras culturas generaron rechazo en diferentes académicos y movimientos sociales, quienes sugerían que los países del Sur debían alejarse de esta idea y sus proyectos porque lo único que conseguirán serían pérdidas (Gudynas, 2014). Los atributos básicos que el postdesarrollo critica son:

1. El crecimiento económico como objetivo y elemento fundamental para el desarrollo.
2. Las raíces culturales del desarrollo, así como su historia, su origen en la modernización y su separación entre el hombre y la naturaleza, generando que se intervenga cada vez más en la misma sin ningún cuestionamiento (Escobar, 2011).

La crítica postdesarrollista puso en evidencia cómo el crecimiento económico se había convertido en parte fundamental para el desarrollo y sus teorías, pasando de ser el medio para conseguir desarrollarse a ser la esencia del mismo; la aceptación del indicador PIB/hab como medida del bienestar humano perpetua la necesidad de la expansión del mercado. Las críticas al crecimiento económico se dieron desde dos ópticas; la inviabilidad y la indeseabilidad (Unceta, 2018). La inviabilidad del crecimiento económico pone en evidencia la relación entre lo económico y lo físico, que en el pasado no se había tomado en cuenta; no existe la posibilidad de mantener un crecimiento continuado, el mito del crecimiento como base para el desarrollo y bienestar se manifiesta en función de los bienes que se pueden obtener y consumir, omitiendo los daños que esto genera en la sociedad y en el ambiente. Lo que el crecimiento económico no toma en cuenta es la limitación de recursos y su incapacidad para recuperarse al mismo ritmo del crecimiento; por lo cual, se convierte en parte esencial de la crítica postdesarrollista (Naredo, 2002).

En lo que respecta a la indeseabilidad, se relaciona con la controversial conexión entre el crecimiento y el bienestar, y con los costes sociales; lo que el postdesarrollo plantea en este sentido es dejar de lado la idea del desarrollo y todo lo que se relaciona con él, devolviéndole la representatividad a lo local y a la cosmovisión de cada pueblo, para lo cual es indispensable la participación de los movimientos y grupos sociales (Unceta, 2018).

En este contexto, lo que el postdesarrollo propone es un cuerpo conceptual que haga hincapié en la necesidad de descentralizar la idea desarrollista que ha contribuido a la perpetuación del subdesarrollo, desnaturalizándola y desarraigándola del imaginario social, para lo cual es importante el cuestionamiento de la relación entre el poder y el conocimiento que centraliza y da credibilidad a la idea del desarrollo; por ende, la decolonialidad se vuelve un factor clave en este marco conceptual porque se enfoca en el análisis de este concepto como una construcción colonial y, finalmente, permite la deconstrucción del mismo, trayendo a escena a lo local, lo ancestral, el conocimiento localizado y su importancia en la generación de una manera distinta de vivir (Cuestas, 2019).

Lo que este marco conceptual pretende es la revalorización de las culturas, su cosmovisión, su conocimiento y otros aspectos, que por siglos se volvieron subalternos y fueron desechados; lo que el postdesarrollo propone es la creación de un mundo más humano en donde tenga relevancia la relacionalidad que existe entre hombre y naturaleza, reconociendo la interculturalidad, la multiciplidad de visiones, en donde se reconozca que existen diversas formas de configuraciones socio-naturales (Escobar, 2005). El postdesarrollo se enfoca en tres aspectos que tienen relación entre sí: la necesidad de generar un ambiente propicio para la aparición de diferentes discursos que cuestionen los escenarios de los países de Asia, África y América, dejando de lado al desarrollo como marco de estudio; el segundo se refiere a la descentralización del desarrollo y generación de alternativas a este; y, finalmente,

los postdesarrollistas se enfocan en la necesidad de un cambio en el imaginario, desnaturalizando el conocimiento euro-norteamericano como única fuente de conocimiento y poder, e impulsando la participación de los movimientos sociales para la generación de estas alternativas (Escobar, 2012).

Por lo tanto, como menciona Escobar (2005), el imaginario es un aspecto clave para el postdesarrollo porque permite pensar e imaginar situaciones luego del desarrollo y del Tercer Mundo y así como lo expresa este autor:

Podría convertirse en un aspecto más integral del imaginario de estos movimientos; esto conllevaría, como hemos observado, la capacidad de imaginar algo más allá de la modernidad y los regímenes de economía, guerra, colonialidad, explotación de la naturaleza y las personas y el fascismo social que la modernidad ha ocasionado en su encarnación imperial global (p. 30).

De este modo, para que se pueda generar una alternativa al desarrollo es necesario que exista un cambio en la sociedad en aspectos como el conocimiento, las relaciones interpersonales y con la naturaleza, y la forma de percibir al mundo. El postdesarrollo propone la creación de un espacio/tiempo colectivo, el cual solo se puede generar por medio de la participación activa de los movimientos sociales de cada localidad; asimismo, es importante que al momento de generar una alternativa al desarrollo se tome en cuenta la cosmovisión de cada pueblo y su forma de interpretar la vida, sin dejar de lado el aspecto relacional entre hombre y naturaleza (Escobar, 2005).

3. Alternativas al desarrollo frente al escenario postcovid

Es pertinente mencionar que las alternativas que se presentan a continuación se enfocan en las comunidades de transición, las cuales se presentan como una iniciativa comunitaria y social que tienen como objetivo generar en la comunidad la capacidad de superar circunstancias adversas que se presentan en la actualidad, tales como: el cambio climático, las crisis económicas, los problemas sociales, entre otros (Hopkins, 2011). Las comunidades en transición surgen de un proyecto realizado por Rob Hopkins, con el cual se busca impulsar un cambio local y con ello poder inspirar a otros lugares a aceptar el desafío de construir una comunidad diferente que se base en principios sociales y ambientales (Hopkins, 2008).

Las comunidades de transición son iniciativas de cambios basándose en el principio de pensar globalmente actuando localmente, con este tipo de comunidades se busca poner en práctica alternativas que puedan aportar a los problemas globales desde la acción local; las acciones se enfocan en enfrentar el cambio climático y el pico del petróleo, las planes o proyectos que se impulsan pueden ser diversos dependiendo del lugar en el cual se apliquen, la iniciativa de las comunidades de transición es generar cambios que pueden volverse significativos al ser inspiración para otros lugares y así ir sumando esfuerzos de manera local hasta que se pueda lograr iniciativas a nivel global (Brangwyn y Hopkins, 2009).

En este sentido, y tomando en cuenta las características económicas de la ciudad de Loja, lo que se impulsa como una alternativa al desarrollo es llevar a la práctica el consumo y comercialización de productos derivados de la iniciativa kilómetro cero. Entre las principales actividades económicas en la ciudad se encuentran la

agricultura y la ganadería, según los datos proporcionados para la prefectura de la provincia de Loja, el cantón Loja cuenta con 16 186 Unidades Productivas Agropecuarias, las cuales son utilizadas para ganadería y actividades agrícolas, los principales cultivos del cantón son el frijol tierno, maíz suave, maní, entre otros. La producción agrícola que abastece a la ciudad de Loja se produce principalmente en sus parroquias rurales, Malacatos, Vilcabamba, Taquil, Chuquiribamba, entre otras; estas parroquias tienen una distancia menor a los 100 kilómetros con la ciudad de Loja (Gobierno Provincial de Loja, 2011).

Tomando en cuenta este contexto, en la ciudad de Loja se puede impulsar como alternativa al desarrollo convencional la implementación de ferias libres en las cuales se comercialicen prioritariamente productos locales. Las ferias libres no son una iniciativa nueva en la ciudad, en los últimos la municipalidad del cantón las ha promovido y ha determinado que días y en que sectores se llevan a cabo, según los datos proporcionados por la municipalidad en las ferias libres el 40% de los vendedores son productores directos y el 60% comerciantes (Díaz, 2018).

Con la propuesta que se presenta a continuación (kilómetro cero) lo que se pretende es impulsar el consumo mayoritario de productos locales, productos que sean producidos de manera consciente y respetuosa con el medio ambiente. En este sentido, se debe mencionar que en la ciudad de Loja se ha generado un proyecto denominado Red Agroecológica de Loja conformada por 110 productores, los cuales promueven la producción de alimentos agroecológicos (Municipio de Loja, 2014). Otra de las propuestas que se menciona a continuación es el uso de libre moneda para impulsar el uso productivo del dinero y evitar la acumulación y manejo improductivo del mismo, lo cual puede desembocar en crisis recurrentes.

Pensar en un mundo postcovid genera incertidumbre por los efectos que dejar tras su paso, acentuándose las consecuencias sociales; el SARS-CoV2 ha dejado a muchas familias sin ingresos fijos, y se prevé que la informalidad y el desempleo aumenten (Bonaglia, et al., 2020). En este sentido, la pandemia 2020 también ha generado un marco propicio para la reinención de las relaciones sociales y comunitarias a través de iniciativas que buscan plantear en la sociedad alternativas que favorezcan a las personas y al medio ambiente.

En este contexto, las alternativas que se han ido impulsando desde grupos y movimientos sociales o ambientalistas han sido de diversa índole, se han generado iniciativas como la renta básica para todos, (Raventós, 2006; Standing, 2017, etc.) un sistema de salud mundial (Organización Mundial de la Salud, 2014), una disminución de la producción y del consumo (Latouche, 2007; Demaria, et al., 2013, etc.) las cuales son iniciativas muy ambiciosas y lograr ejecutarlas demanda un cambio paradigmático en la sociedad, así como compromiso y conciencia social. En relación con ello, una de las propuestas que se puede llevar a la práctica es el consumo de alimentos locales; esta iniciativa se denomina kilómetro cero o bien alimentos a pie, no alimentos a millas.

En las últimas décadas se ha hecho evidente la necesidad de combatir la crisis ambiental por la cual atraviesa el planeta, las iniciativas como kilómetro cero son una alternativa concreta que tiene como objetivo disminuir los niveles de contaminación generados por la agricultura y la transportación de los productos agrícolas; esta iniciativa impulsa el consumo de alimentos ecológicos provenientes de un radio inferior a 100 kilómetros del punto de venta (Hermedia, 2019).

Plantear esta iniciativa como una alternativa en el contexto actual es necesario porque las consecuencias del impacto ambiental se han hecho evidentes, el impacto que tienen las acciones de cada individuo es alto y por lo tanto es importante que se tome conciencia sobre la capacidad que tiene cada persona para influir en el ambiente. Optando por un cambio en el estilo de alimentación se puede contribuir de manera positiva a la disminución de las emisiones de gases de tipo invernadero, impulsando también a los agricultores locales, además con ello se asegura el consumo de alimentos frescos que no necesitan de químicos para ralentizar el proceso de maduración (Sabató, 2017).

En este sentido, es importante también que este tipo de productos de proximidad sean cultivados de manera responsable mediante el uso de energías limpias, asegurando de esta forma la producción continua, evitando la generación de efectos negativos para el ambiente. Impulsar esta iniciativa en tiempos de Covid-19 es necesario porque no se lo puede generar un cambio en la sociedad y el tipo de alimentación que se tiene, sino que también puede verse como una oportunidad para las personas que se han quedado sin un ingreso fijo y que tienen la posibilidad de emprender en la agricultura responsable; los cambios en la alimentación en tiempos de coronavirus se han hecho evidentes, las personas se han volcado al consumo de alimentos saludables y provenientes de productores locales (Nuñez, 2020).

Se ha planteado una nueva normalidad a nivel mundial, y con ello un nuevo estilo de vida, con nuevos hábitos y acciones que se deben tener en cuenta; en este contexto, pensar en un replanteamiento del tipo de alimentación que las personas tienen es necesario y propicio, por qué no pensar en una transformación alimentaria con la cual el consumo de alimentos pueda contribuir a la disminución de la contaminación.

Por otro lado, una idea que ha regresado como una alternativa viable para hacer frente a las crisis recurrentes es lo planteado por Gesell (1958), crear un tipo de dinero efímero (libre moneda) para que las personas no puedan acumularlo y se vean obligadas a utilizarlo, eliminando de esta forma la especulación y las maniobras bursátiles; esta propuesta es interesante porque se puede plantear como una iniciativa que asegure la utilización del dinero en actividades productivas, lo cual influiría de manera positiva en el empleo y los salarios.

Pensar en un sistema con un tipo de moneda que caduca puede ser escandaloso para muchas personas, pero se vuelve algo necesario tras comprobar el poder especulativo del dinero y su influencia en las crisis recurrentes; los planteamientos gesellianos y la implementación de la libre moneda conllevan a la eliminación del interés, y el dinero se vuelve una mercancía más que se debe intercambiar al igual que los productos (Fuders y Max-Neeff, 2014).

Con el Covid-19 de fondo y con un sistema financiero inestable, se considera relevante plantear un cambio paradigmático en el sistema actual y su gran poder especulativo que desemboca en crisis financieras, en la actualidad existe un alto riesgo de una crisis a pesar de los esfuerzos de los bancos centrales al inyectar liquidez en sus economías para evitar una recesión; las tasas de interés son cercanas a cero y esto genera que el impacto del aumento de los créditos o de dinero no genere un efecto significativo en la producción e inversión (Roberts, 2020). Con este contexto, es necesario analizar lo planteado por Gesell como una opción para asegurar la circulación, evitando de esta forma la acumulación del capital en pocas manos.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha desvelado como las consecuencias de la colonización aun mantienen vigencia por medio de la colonialidad en los países que en algún momento fueron colonias y que son mal denominados subdesarrollados, los principales aspectos en los que se puede observar esto es en la colonialidad del poder y del saber, las cuales se interrelacionan e interactúan para continuar siendo la base del constructo conceptual y sistema: desarrollo. El naturalizar estos aspectos a nivel mundial; por lo cual, es necesario desnaturalizar este pensamiento y mirar desde otra óptica al desarrollo, buscando alternativas al mismo.

La idea del desarrollo esta impregnada en el inconsciente social como un ideal, buscando ser o alcanzar a los países desarrollados; sin embargo, el desarrollo es una forma de colonialidad que tiene como objeto seguir interviniendo en los países subdesarrollados y tener el control sobre estos, los países desarrollados buscan mantener su supremacía sobre el resto de países y esto se plasma en planes en pro del desarrollo, planes que no toman en cuenta la realidad de los países en los que se piensan aplicar, sin tener presente la cosmovisión de los pueblos, su conocimiento, sus prácticas, y sobretodo sus propios ideales.

Es necesario analizar al desarrollo desde sus raíces y sus objetivos para tener en cuenta que bajo este modelo no se puede alcanzar la sostenibilidad que promete, el ideal económico-crecientista que promueve el desarrollo se debe dejar de lado y buscar alternativas; el postdesarrollo, una alternativa al desarrollo como se lo conoce en la actualidad, es una opción interesante que promueve la participación social para la creación de planes o proyectos desde abajo y por la izquierda. El decrecimiento es una alternativa que promueve una responsabilidad de todos para conseguir la sostenibilidad a nivel mundial, buscando generar un cambio radical en temas como la producción, consumo, desigualdad, contaminación, congestión vial, entre otros.

Referencias

- Andrade, L. (2011). Rebelión, descolonización del poder y movimiento anti-sistémicos en América Latina. *Revista de ciencias sociales*, 17(1), 167-175. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4111923>
- Bonaglia, F., Parra, S., y Zamora, J. (2020). Una mirada al futuro post-COVID-19: hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe. *Análisis Carolina*, (21), 1. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7439271.pdf>
- Brangwyn, B., & Hopkins, R. (2009). Compendio de iniciativas de transición. *Transition Network*. <https://n9.cl/o7tnw>
- Bretón, V., y Palenzuela, P. (2016). Desarrollo y colonialidad: una epistemología para el análisis crítico del desarrollismo. *Revista andaluza de antropología*, 2016, num. 10, p. 119-142. <http://hdl.handle.net/10459.1/57329>
- Cerda, H. (1998). *Los elementos de la investigación*. Bogotá: El Buho.
- Craggs, R. (2014). Development in a global-historical context. In *The companion to development studies*. Routledge.

- Cuestas, J. (2019). El discurso del desarrollo en las políticas públicas: del postdesarrollo a la crítica decolonial. *Trans-Trayectorias Humanas Trascontinentales*, (NE 4). <https://www.unilim.fr/trahs/index.php?id=1561&lang=es>
- Del Prado, L. (2013). Críticas al desarrollo y pistas para inventar el postdesarrollo. *Revista Regional de Trabajo Social-ISSN*, 27(58), 0797-0226.
- Delgado, A. (2011). Neoluditas: los enemigos de la tecnología. *EROSKI Consumer*.
- Delgado, L. (2017). Imaginario, identidad y arquitectura. *CONTEXTO. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 7(7). <https://www.redalyc.org/pdf/3536/353632043004.pdf>
- Demaria, F., Schneider, F., Sekulova, F., y Martínez-Alier, J. (2013). What is degrowth? From an activist slogan to a social movement. *Environmental Values*, 22(2), 191-215.
- Díaz, Y. (2018, 06 de marzo). Productos Sanos y Frescos en Ferias Libres. *Municipio de Loja*. <https://www.loja.gob.ec/noticia/2018-03/productos-sanos-y-frescos-en-ferias-libres>
- Escobar, A. (1999). *El Final Del Salvaje: Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Cerec/Instituto Colombiano de Antropología.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, 1.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.
- Escobar, A. (2011). Una minga para el posdesarrollo. *Signo y pensamiento*, 30(58), 278-284. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/2501>
- Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de antropología social*. <https://www.redalyc.org/pdf/838/83824463002.pdf>
- Escobar, A. (2015). Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar. *Interdisciplina*. <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52392>
- Estermann, J. (2014). Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural. *Polis. Revista Latinoamericana*, (38). <https://journals.openedition.org/polis/10164>
- Esteva, G. (2006). *Desarrollo*. LV KG, Die Kommende Demokratie, 325-329.
- Esteva, G., y Escobar, A. (2017). Post-Development @ 25: on 'being stuck' and moving forward, sideways, backward and otherwise. *Third World Quarterly*, 38(12), 2559-2572. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1334545>
- Fanon, F. (2010). *Piel negra, máscaras blancas*. Akal Foucault, M. (1986). *The Use of pleasure*. Nueva York.
- Frank, A. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (Vol. 93). NYU Press. Fuders, F., & Max-Neef, M. (2014). Dinero, deuda y crisis financieras. Propuestas teórico-prácticas en pos de la sostenibilidad del sistema financiero internacional. <https://n9.cl/oemr>

- Furtado, C. (1975). *El Desarrollo Económico: Un Mito [Economic Development: A Myth]*. Mexico, DF: Siglo XXI. <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.1975.24.41377>
- García-Macías, P., y Espinosa, A. (2020). Desarrollo al desnudo: De la Decolonialidad del Poder al Post Desarrollo [manuscrito presentado para publicación]. *Revista Nuestra América*.
- Gesell, S. (1958). *The natural economic order*. Owen. <https://ekoci.si/wp-content/uploads/2013/02/Silvio-Gesell-The-Natural-Economic-Order.pdf>
- Gómez, J. (2010). La colonialidad del ser y del saber: la mitologización del desarrollo en América Latina. *El ágora USB*, 10(1), 87-105. <https://www.redalyc.org/pdf/4077/407748992005.pdf>
- Grosfoguel, R (2006). La descolonización de la economía política y los estudios post-coloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, No 6, pp. 85-114. <https://www.redalyc.org/pdf/396/39600402.pdf>
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. *Más allá del desarrollo*, 1, 21-54.
- Gudynas, E. (2014). El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa. En Gian Carlo Delgado Ramos (coord.) *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. CEIICH, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasPostDesarrolloBuenVivirMx14.pdf>
- Gudynas, E. (2019). Desarrollo y límites al crecimiento económico: una polémica persistente. En P. García, J, Ordoñez, R, Munck (Ed.), *Desarrollo, Sociedad, Alternativas* (pp. 252-279). Glasnevin Publishing.
- Hermedia, A. (2019, 09 de agosto). ¿Qué es el kilómetro cero? *El Confidencial*. https://www.alimente.elconfidencial.com/consumo/2019-08-09/produccion-kilometro-cero_1479161/
- Herrera Huérfano, E., Sierra Caballero, F., & Del Valle Rojas, C. (2016). Hacia una Epistemología del Sur. Decolonialidad del saber-poder informativo y nueva Comunicación Latinoamericana. Una lectura crítica de la mediación desde las culturas indígenas. <http://hdl.handle.net/10469/10285>
- Herrera, R. (2008). La teoría económica neoliberal y el desarrollo. *MR* 58(1), 38-50.
- Hopkins, R. (2008). *The transition handbook: from oil dependency to local resilience* (p. 17). Green books.
- Hopkins, R. (2011). *The transition companion*. Green Books.
- Kiš, A. (2018). *The development trap: how thinking big fails the poor*. Routledge.
- Lara, J. (2015). Pensamiento decolonial como instrumento transgresor de la globalización. *Revista Analítica*. <https://zenodo.org/record/3911830#.XxeuTed7nIU>
- Latouche, S. 2007. *La Scommessa della Decrescita*. Feltrinelli Editore.
- Liverman, D. (2018). Geographic perspectives on development goals: constructive engagements and critical perspectives on the MDGs and the SDGs. *Dialogues in Human Geography*, 8(2), 168-185. <https://doi.org/10.1177/2043820618780787>

- Mandeu, N. (2018). Postdesarrollo, decrecimiento y el buen vivir: un análisis comparativo [tesis de maestría, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset IUDC- UCM]. Repositorio Institucional UCM. https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82472/DT41_Nicolas_Mandeu.pdf
- Masullo, J. (2010). *El desarrollo como discurso y el crecimiento como mito. Repensando el desarrollo, explorando el postdesarrollo* [tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana. Repositorio Institucional Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/6501>
- Max, A. (1986): *El desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria.
- McEwan, C. (2019). *Postcolonialism, decoloniality and development*. Routledge.
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo* (Vol. 18). Ediciones Akal. <https://n9.cl/98c4>
- Municipio de Loja. (2014). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. *Municipio de Loja*. <https://www.loja.gob.ec/files/image/LOTAIP/podt2014.pdf>
- Naredo, J. (2002). Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. *Polis. Revista Latinoamericana*, (2). <https://journals.openedition.org/polis/7917>
- Núñez, J. (2020, 28 de mayo). ¿Qué y cómo comeremos tras la pandemia?. *El País*. https://elpais.com/economia/2020/05/19/nuevos_tiempos/1589905724_277337.html
- Organización Mundial de la Salud. (2014). Monitoreo del progreso hacia la cobertura universal de salud a nivel nacional y global. *Organización Mundial de la Salud*. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112827/WHO_HIS_HIA_14.1_spa.pdf
- Payne, A., y Phillips, N. (2012). *Desarrollo*. Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores SA. <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1990escompletonostatspdf.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1995). Informe sobre desarrollo humano 1995. <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1995escompletonostatspdf.pdf>
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/razionalidad. *Perú indígena*, 13(29), 11-20. <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/introalpensamiento/wp-content/uploads/sites/49/2020/03/T01-QUIJANO-Colonialidad-y-modernidad.pdf>
- Raventós, D. (2006). Renta Básica de ciudadanía. Filosofía, economía y política. *Papeles del Este*, 12, 1-25.
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental* (Vol. 137). Los libros de la catarata.
- Roberts, M. (2020, 13 de junio). Reiniciar la economía: para satisfacer las necesidades sociales no la búsqueda de beneficios. *SinPermiso*. <https://www.sinpermiso.info/textos/reiniciar-la-economia-para-satisfacer-las-necesidades-sociales-no-la-busqueda-de-beneficios>

Ruano, J. (2016). Epistemología del Sur: una visión descolonial a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Sankofa* 9(17), 137-158. <https://www.revistas.usp.br/sankofa/article/view/119065/116439>

Sabat, J. (2017, 11 de marzo). Cinco razones para aumentar nuestro consumo de alimentos 'kilómetro cero'. *Eldiario.es*. https://www.eldiario.es/consumoclaro/comer/ventajas-alimentacion-kilometro-cero_1_3540833.html

Sachs, W. (1992). Introduction. In W, Sachs (Ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed, 1-5.

Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*. Penguin UK.

Sultana, F. (2018). An (Other) geographical critique of development and SDGs. *Dialogues in Human Geography*, 8(2), 186-190. <https://doi.org/10.1177/2043820618780788>

Truman, H. (1949). *Public papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, Washington, US Government Printing Office.

Unceta, K. (2015). *Más allá del crecimiento: debates sobre desarrollo y posdesarrollo*. Mardulce.

Unceta, K. (2018). Alcance y vigencia del postdesarrollo: de la crítica al desarrollo al debate sobre las transiciones. CAAP. <http://hdl.handle.net/10469/15217>

United Nations, Department of Social and Economic Affairs, (1951). *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/708544>

Ziai, A. (2004). The ambivalence of post-development: between reactionary populism and radical democracy. *Third World Quarterly*, 25(6), 1045-1060. <https://doi.org/10.1080/0143659042000256887>

Ziai, A. (2013). The discourse of development and why the concept should be abandoned. *Development in Practice*, 23(1), 123-136. <https://doi.org/10.1080/09614524.2013.752792>

Investigación virtual del Desarrollo Humano Sostenible Local en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional en el territorio de Occidente, Costa Rica

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)

Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Rica)

Resumen

La pandemia ha sido un fenómeno mundial que ha generado transformaciones en el campo sanitario, económico, social, político y cultural, así como en el ámbito académico e investigativo a nivel global. Uno de estos cambios a tomar en cuenta es la incorporación la virtualidad como un medio para producir conocimiento científico en las diversas áreas del quehacer societario. De este modo, se entenderá por investigación virtual, especialmente desde un enfoque cualitativo un proceso riguroso y sistemático de mediación investigativa, en el cual las personas participantes (equipo de investigación y sujetos) configuran espacios de reflexión teórica, contextual y referencial.

En la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica, un equipo de docentes y estudiantes del Departamento de Ciencias Sociales emprendieron una investigación virtual de índole mixta (cuantitativamente y cualitativamente) sobre el tema del Desarrollo Humano Sostenible Local, a la luz de la situación histórica y actual de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI): entidad local del nivel de gestión pública en Costa Rica. Esta experiencia investigativa innovadora surge en primera instancia por la situación socio sanitaria del Covid-19. No obstante, en su desarrollo y ejecución se han tenido importantes aprendizajes relevantes de socializar y/o compartir para futuros procesos de investigación de esta índole. En tal sentido, este póster presenta un diagrama de flujo acerca de la metodología y experiencia de investigación virtual, realizada en la Sede de Occidente, incluyendo una exposición de las principales ventajas, desventajas y recomendaciones metodológicas.

Palabras clave: Investigación virtual, Desarrollo Humano Sostenible Local, coordinación institucional Local, Ventajas y desventajas metodológicas.

Modalidad de presentación: póster.



**VI CONGRESO
INTERNACIONAL DE ESTUDIOS
DEL DESARROLLO (VI CIED)**

**Paz, Seguridad y Desarrollo:
transformaciones y desafíos**

**Barcelona
8 - 10 junio
2022**



CIDICER

**SEDE DE
OCCIDENTE**



**Retos de la gobernanza global y regional:
Desarrollo, seguridad y derechos humanos en un mundo en (post) pandemia**

**Investigación virtual del Desarrollo Humano Sostenible Local
en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
en el territorio de Occidente, Costa Rica**

*MSc. Ana Cristina Quesada Monge
MSc. Raúl Fonseca Hernández
Bach. J. Alejandra Moya Mora*



- **VENTAJAS:**
- Ahorro de recursos para el proceso de investigación
- Capacitaciones en tecnologías de la información
- Creación de consentimientos informados para exponer los derechos de participantes
- Cuenta con presentación, inserción y devoluciones
- Facilidad en el registro de la información y evidencia
- Flexibilidad horaria para encuentros investigativos
- Presentación de material digital en ponencias y otras participaciones
- Realización de trabajo intergeneracional
- Reducción de distancias entre investigadores (as) y población participante

- **DESVENTAJAS:**
- Alto número de información para procesar y analizar
- Dificultades o fallos de los equipos digitales
- Dificultad de acceso de software para procesos investigativos
- Falta de apoyo económico para adquirir licencias de software investigativo
- Falta de conocimiento en el uso de TICs del equipo investigador y/o población participante
- Falta de disponibilidad de firma digital de la población participante
- Falta de espacios para reuniones de las y los investigadores
- Limitado acceso a internet y tecnología por la población participante
- Mala conectividad de la zona
- Poca capacidad de almacenamiento de las y los investigadores

2020

ACTIVIDADES INVESTIGATIVAS:

- Primeros acercamientos virtuales a los CCCI
- Presentación del proyecto y del equipo investigador
- Revisión bibliográfica en la plataforma: SIBDI, Google académico y HEGOA
- Recepción documental de 53 actas
- Revisión de 300 documentos de los Gobiernos locales

2021

ACTIVIDADES INVESTIGATIVAS:

- Capacitación y creación de bases de datos con Excel
- Capacitación y análisis de 57 actas en el software ATLAS TI
- Capacitación del Observatorio de Desarrollo UCR sobre mapeo de actores
- Diseño de guías de entrevista y consentimientos informados para:
 1. *Secretaría técnicas,*
 2. *Representantes de alcaldías,*
 3. *Representante de instituciones,*
 4. *Coordinadores (as) de comisiones.*
- Aplicación de 35 entrevistas semi estructuradas por ZOOM
- Entrevistas a personal de MIDEPLAN, FEDOMA, y CONARE
- Creación de 5 mapeos de actores en los CCCI participantes
- Ponencia: Congreso de regionalización (Sede Atlántico, UCR)
- Ponencia: VI Coloquio Internacional (CIDICER)
- Ponencia: Simposio Visiones sobre el Desarrollo (Consejo académico de Occidente)

2022

ACTIVIDADES INVESTIGATIVAS:

- Capacitación y análisis con el software MAXQDA
- Elaboración del Paper y Póster para VI CIED
- Elaboración del documento integral del proyecto de investigación
- Devoluciones hacia los CCCI participantes del estudio



El nacimiento del *sumak kawsay* como alternativa al desarrollo en el marco del *Plan Amazanga* de la OPIP (Ecuador 1992)

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)
Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

Resumen

Con una perspectiva de historia inmediata y un enfoque genealógico, en este póster se trata de dar respuesta a la pregunta ¿cómo se produjo el proceso de enacción del *sumak kawsay* como modelo de bienestar alternativo al desarrollo? Para ello se analiza el *Plan Amazanga* de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), atendiendo a su contexto político, sus protagonistas, sus objetivos, su metodología de trabajo, su espiritualidad, el modelo de subsistencia que defiende, las amenazas al mismo y las estrategias para su mantenimiento y recuperación. De todo ello se concluye que el *sumak kawsay* nació en 1992 en Pastaza, como modelo de subsistencia, con un carácter eminentemente idiosincrático y como parte del *Plan Amazanga* de la OPIP.

Palabras clave: *sumak kawsay*; bienestar; subsistencia; desarrollo; movimientos indígenas.

Modalidad de presentación: póster.



VI CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (VI CIED)
Paz, Seguridad y Desarrollo: transformaciones y desafíos

Barcelona
8 - 10 junio
2022



EL NACIMIENTO DEL SUMAK KAWSAY COMO ALTERNATIVA AL DESARROLLO EN EL MARCO DEL PLAN AMAZANGA DE LA OPIP (ECUADOR, 1992)



Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva - España)
Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia - España)

RESUMEN

Con una perspectiva de **historia inmediata** y un enfoque genealógico, en este póster se trata de dar respuesta a la pregunta ¿cómo se produjo el proceso de enajenación del **sumak kawsay** como modelo de bienestar alternativo al desarrollo? Para ello se analiza el **Plan Amazanga** de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), atendiendo a su contexto político, sus objetivos, sus protagonistas, su metodología de trabajo, su espiritualidad, el modelo de subsistencia que defiende, las amenazas al mismo y las estrategias para su mantenimiento y recuperación. De todo ello se concluye que el **sumak kawsay** nació en 1992 en Pastaza (Ecuador), como modelo de subsistencia, con un carácter eminentemente idiosincrático y como parte del **Plan Amazanga** de la OPIP.

INTRODUCCIÓN

- » **Tema.** El **sumak kawsay** (buen vivir).
- » **Objeto de estudio.** El origen del **sumak kawsay**.
- » **Delimitación del objeto de estudio.** El origen del **sumak kawsay** como modelo de bienestar alternativo al desarrollo.
- » **Pregunta de investigación.** ¿Cómo se produjo el proceso de enajenación del **sumak kawsay** como modelo de bienestar alternativo al desarrollo?
- » **Objetivo de la investigación.** Describir el proceso de emergencia del **sumak kawsay** como modelo de bienestar alternativo al desarrollo.
- » **Hipótesis.** El **sumak kawsay** nació en 1992 en Pastaza (Ecuador), como modelo de subsistencia, con un carácter eminentemente idiosincrático y como parte del **Plan Amazanga** de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP).

METODOLOGÍA

- » **Análisis.** Análisis genealógico aplicado al concepto de **sumak kawsay**, con referencias a agentes externos e internos, y agentes líderes y bases.
- » **Fuentes primarias.** **Plan Amazanga. Formas de manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas de Pastaza, Ecuador (1992); Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano (1990); Acuerdos de Sarayaku (1989); Ubicación de los territorios indígenas de Pastaza [Mapa] (1991); entrevistas a Carlos Viteri (2014) y Alfredo Viteri, Leonardo Viteri, Medardo Tapia, César Cerda y Tito Merino (2019); fotografías facilitadas por entrevistados...**
- » **Fuentes secundarias.** **Marcha Indígena de los Pueblos Amazónicos Puyo-Quito [Dossier de prensa] (1992), libros, artículos, tesis...**

OPIP, PLAN AMAZANGA Y SUMAK KAWSAY

- » **OPIP.** Organización indígena de la Amazonia ecuatoriana, controlada por el pueblo kichwa amazónico de Pastaza (Ecuador), que funcionó entre 1981 y 2011.
- » **Plan Amazanga.** Primer plan estratégico de largo plazo de la OPIP (Plan de vida, 1992) basado en sus principios epistemológicos, filosóficos e históricos y orientado a su fortalecimiento institucional, la preservación de su cultura en armonía intercultural con culturas foráneas, la gestión política, social, económica y ambiental de su territorio y la satisfacción de las necesidades inmateriales y materiales de sus miembros.
- » **Sumak kawsay.** Modelo de bienestar alternativo al desarrollo, basado en la subsistencia, propuesto por la OPIP en el **Plan Amazanga** en 1992, como elemento de una estrategia de vida de largo plazo basada en el **sacha runa yachay** (conocimiento de la gente de la selva).



CONTEXTO POLÍTICO DEL PLAN AMAZANGA

- » **Marcha** por la Legalización de los Territorios y la Defensa de la Vida de los Pueblos Quichua, Achuar y Shiwiar (OPIP, 1992); reconocimiento territorios indígenas de Pastaza.



Marcha de la OPIP (1992)

Mapa de territorios reivindicados por la OPIP (1991)

OBJETIVOS DEL PLAN AMAZANGA

- » **Objetivo 1º.** Fortalecer las relaciones entre las comunidades indígenas de Pastaza y su territorio en el contexto del proceso su titulación a nombre de los pueblos indígenas de la OPIP (etnodesarrollo).
- » **Objetivo 2º.** Planificar para garantizar una vida futura con una buena alimentación y una buena calidad de vida (alternativa al desarrollo).
- » **Objetivo 3º.** Definir un modelo de bienestar que no cosifique a la naturaleza (alternativa al desarrollo sostenible).

PROTAGONISTAS DEL PLAN AMAZANGA

- » **Consejo de Gobierno.** "el bienestar y la seguridad de esta y de las futuras generaciones de la sociedad Quichua"; "recomendaciones (...) en términos de 100 o 200 años" (Antonio Vargas, Tito Merino...).
- » **Asesores extranjeros.** *El indígena y su territorio son uno solo* (A. Chirif, P. García y R. Chase-Smith).
- » **Autores indígenas.** Análisis del funcionamiento de la sociedad amazónica tradicional, diagnóstico de los problemas de las comunidades y recomendaciones de futuro (Alfredo Viteri y Alfredo Vargas).
- » **Autores mestizos.** Redacción de aspectos técnicos (Medardo Tapia, Gustavo Flores y Edison Flores).
- » **Personal técnico.** Trabajo de campo (Centro de Investigaciones Sacha Yachama: Leonardo Viteri; Alfredo Vargas; Wilfrido Aragón...).
- » **Comunidades.** Propusieron tener en cuenta la espiritualidad y el **sumak kawsay** como modelo de bienestar de subsistencia (ancian@s -taytas - y chamanes -yakkak-, Sabino Gualinga...).



Alfredo Viteri



Leonardo Viteri



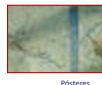
Sabino Gualinga

METODOLOGÍA DE TRABAJO DEL PLAN AMAZANGA

- » **Enfoque.** Investigación-acción participativa y multidisciplinar.
- » **Técnicas.** Talleres de diagnóstico; observación directa; muestreo de recursos; entrevistas; y asambleas de diseño y de evaluación.
- » **Estudios de casos.** Santa Clara (zona de colonización); Sarayaku (zona de asentamientos tradicionales); y Kurintza (zona de frontera).



Taller



Pósters



Asamblea



Zona de Colonización



Zona de Asentamientos Tradicionales



Zona de Frontera

ESPIRITUALIDAD KICHWA AMAZÓNICA

- » **Mitología kichwa amazónica.** Todos los fenómenos de la vida diaria ocurren con directa mediación de los espíritus (*supay*).
- » **Supay.** *Amazanga* (espíritu masculino de la selva -sacha-); *Nunguly* (espíritu femenino de la huerta -chacra-); *Tsumy* (espíritu del agua -yaku-).
- » **Cualidades y valores indígenas.** *Yachay* (conocimiento de la naturaleza); *sasi* (ayuno y abstinencia para adquirir sabiduría); *musky* (interpretación de los sueños); *taki* (canto ritual sagrado); *ushay* (destreza para la acción); *rikina-rikuna* (aprendizaje por observación); *runa-rimay* (capacidad de cumplir lo prometido); *paju* (imposición ritual de manos para transmitir conocimiento o energía)...
- » **Dimensiones del territorio (naturaleza -sumak allpa-).** *Awa pacha* (cielo, origen de la energía vital); *tay pacha* (tierra, donde discurre la vida); y *uku pacha* (subsuelo, donde habitan los *supay* y de donde obtienen su energía y su conocimiento -yachay-).



Amazanga



Nunguly



Tsumy

MODELO KICHWA AMAZÓNICO TRADICIONAL DE SUBSISTENCIA

- » **Ayllus.** Comunidades extensas, seminómadas, lideradas por *taytas*.
- » **Llacta.** Zona de asentamiento estable de un *ayllu*.
- » **Purina.** Zona de usufructo de un *ayllu*, con *tambus* (chozas), *chacras* (huertas) y *purun* (zona de caza menor y recolección).



Llacta

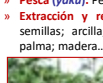


Tambu

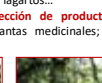


Chakra

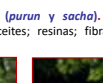
- » **Sacha.** Selva (zona de caza y extracción y zona de reserva biológica).
- » **Yaku.** Aguas (ríos, lagos, cascadas...).
- » **Agricultura de subsistencia (chacra).** Yuca, maíz, plátano, maní, frutas...
- » **Caza menor (purun).** Aves, roedores...
- » **Caza mayor (sacha).** Monos, dantas...
- » **Pesca (yaku).** Peces, lagartos...



Purun



Sacha



Yaku

AMENAZAS AL MODELO KICHWA AMAZÓNICO DE SUBSISTENCIA

- » **Colonización.** Política estatal de colonización; misiones; petroleras; militarización; economía de mercado; ONGDs; política educativa y cultural; acomodación indígena...
- » **Efectos económicos.** Especialización productiva; asalarización; sobreexplotación...
- » **Efectos políticos.** Consumismo; individualismo; atomización de comunidades; pérdida de control del territorio; irrelevancia de organizaciones indígenas...
- » **Efectos ambientales.** Deforestación; monocultivos; explotación foránea de ecosistemas; contaminación; urbanización...
- » **Efectos socioculturales.** Aculturación; pérdida de identidad; migración; vicios de la sociedad occidental...



Contaminación



Militarización



Deforestación

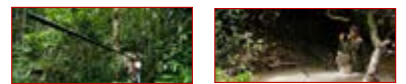
CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL MODELO KICHWA AMAZÓNICO DE SUBSISTENCIA

- » El **Plan Amazanga** propone la implementación del **sumak kawsay** como estrategia para recuperar y mantener el modelo kichwa amazónico tradicional de subsistencia.

El **sumak kawsay** es la teoría y práctica que muestra como hay que vivir. Este principio evidencia que la **vida** es el sustento unificador de todo. Define el sentido igualitario, comunitario, integrativo y recíproco entre **ayllus** de la sociedad kichwa. Donde están presentes: la palabra cierta, la hospitalidad, la reciprocidad, la solidaridad, el compartir, la ética del trabajo comunitario, el respeto a la sabiduría y el respeto a la libertad. El vigor del **sumak kawsay** se alimenta del diálogo permanente con la **naturaleza** y su **dimensión espiritual**. Su escenario es un ambiente saludable, agua limpia, aire puro, abundancia y diversidad de flora y fauna.

- » El **sacha runa yachay** (cosmovisión indígena) tiene tres pilares: el **sumak allpa** (territorio / naturaleza); el **sumak kawsay** (vida plena / buen vivir); y el **sacha kawsay ricisna** (conocimiento basado en la experiencia).

El **sacha runa yachay** es la ciencia del **sumak kawsay**.
No hay **sumak kawsay** sin **sumak allpa**.



Cacería en sacha

Pesca en yaku



Agricultura en chacra



Elaboración de chicha de yuca



Alfarrería



Almuerzo comunitario

CONCLUSIONES

- » Apenas hubo **influencias externas** en la incorporación del **sumak kawsay** en el **Plan Amazanga** (etnodesarrollo y desarrollo sostenible).
- » Los **dirigentes y técnicos indígenas** de la OPIP impulsaron el rechazo del modelo occidental de desarrollo y la búsqueda de un modelo alternativo autóctono (**sumak kawsay**) en el **Plan Amazanga**.
- » Las **bases de la OPIP** (comunidades, *taytas* y *yachak*) impulsaron la incorporación de elementos espirituales en el **Plan Amazanga** (*supay* como *Amazanga*, *Nunguly* o *Tsumy*) y categorías tradicionales de análisis del pueblo kichwa amazónico (*sacha runa yachay*, **sumak allpa**, *sacha kawsay ricisna* y **sumak kawsay**).
- » El proceso interno de **interacción entre líderes y bases** de las comunidades indígenas de Pastaza fue el principal responsable de la emergencia del **sumak kawsay** como modelo de bienestar idiosincrático, alternativo al desarrollo y basado en la subsistencia, así como de su incorporación en el **Plan Amazanga** de la OPIP en 1992.

BIBLIOGRAFÍA

- Hidalgo-Capitán, A. L. y Cubillo-Guevara, A. P. (2019). *El origen del buen vivir. El Plan Amazanga de la OPIP*. Bonanza.
- Hidalgo-Capitán, A. L. y Cubillo Guevara, A. P. (2021). *“El nacimiento del Sumak Kawsay como alternativa al desarrollo en el marco del Plan Amazanga de la OPIP (Ecuador 1992)”*. *Diálogo Andino* (64): 255-268.

El buen vivir como modelo de bienestar de las ecoaldeas. El caso de El Calabacino

Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva)

Ana Patricia Cubillo-Guevara (Universidad Internacional de Valencia)

Resumen

Con un enfoque cualitativo sociológico realizamos un estudio de la forma de vida de la ecoaldea de El Calabacino, para comprobar que el buen vivir es el modelo de bienestar de las ecoaldeas, bajo la hipótesis de que la vida se desarrolla en ella tratando de alcanzar la armonía con la naturaleza, la comunidad y un@ mism@; obteniendo que dicha forma de vida genera altos niveles de sostenibilidad ambiental, equidad social y satisfacción vital, y que el buen vivir sería su modelo de bienestar. Tras una generalización analítica, concluimos que el buen vivir sería el modelo de bienestar de las ecoaldeas.

Palabras clave: buen vivir; ecoaldea; modelo de bienestar; El Calabacino.

Modalidad de presentación: póster.



VI CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (VI CIED)
Paz, Seguridad y Desarrollo: transformaciones y desafíos

Barcelona
8 - 10 junio
2022



EL BUEN VIVIR COMO MODELO DE BIENESTAR DE LAS ECOALDEAS EL CASO DE LA ECOALDEA DE EL CALABACINO



Antonio Luis Hidalgo-Capitán (Universidad de Huelva - España)
Ana Patricia Cubillo-Guevara y María Jara Rodríguez-Fariñas (Universidad Internacional de Valencia - España)

RESUMEN

Con un enfoque cualitativo sociológico, realizamos un estudio de la forma de vida de la ecoaldea de El Calabacino para comprobar que el buen vivir es el modelo de bienestar de las ecoaldeas, bajo la hipótesis de que la vida se desarrolla en ella tratando de alcanzar la armonía con la naturaleza, con la comunidad y con un@ mism@; constatando que dicha forma de vida genera altos niveles de sostenibilidad ambiental, equidad social y satisfacción vital, y que el buen vivir sería su modelo de bienestar. Tras una generalización analítica, concluimos que el buen vivir sería el modelo de bienestar de las ecoaldeas.

INTRODUCCIÓN

- » **Tema.** Los modelos alternativos de bienestar frente a la crisis ecosociocultural global.
- » **Objeto de estudio.** El modelo alternativo de bienestar de las ecoaldeas.
- » **Delimitación del objeto de estudio.** El modelo alternativo de bienestar de la ecoaldea de El Calabacino.
- » **Pregunta específica de investigación.** ¿Cómo se desarrolla la vida en la ecoaldea de El Calabacino?
- » **Pregunta general de investigación.** ¿Cuál es el modelo de bienestar que se implementa en las ecoaldeas?
- » **Objetivo específico de la investigación.** Describir la forma de vida de la ecoaldea de El Calabacino.
- » **Objetivo general de la investigación.** Determinar el modelo de bienestar que se implementa en las ecoaldeas.
- » **Hipótesis específica.** La vida en la ecoaldea de El Calabacino se desarrolla tratando de alcanzar la armonía con la naturaleza, con la comunidad y con un@ mism@ (tratando de alcanzar el buen vivir).
- » **Hipótesis general.** El buen vivir es el modelo de bienestar implementado en las ecoaldeas.

METODOLOGÍA

- » **Análisis.** Estudio de caso aplicado a comunidades locales con enfoque cualitativo (análisis holístico instrumental de caso objeto).
- » **Premisas.** Es posible conocer un fenómeno partiendo de una explicación intensiva de un único caso típico (El Calabacino), por medio de una generalización analítica de las conclusiones de este sobre la unidad de análisis homogénea a la que pertenece (las ecoaldeas) y siempre que el estudio posea verificabilidad, validez interna y externa y fiabilidad.
- » **Técnicas.** Observación directa (cuadernos y fotografías); entrevistas (semiestructuradas, no estructuradas, focalizadas y a informantes clave); encuesta (sobre bienestar subjetivo ambiental, social y personal); y recopilación documental (archivos, redes sociales, webs y prensa).
- » **Levantamiento de la información.** Longitudinal (julio 2016 – diciembre 2020), con seis visitas de campo (2016, 2019 y 2020) y otros contactos.

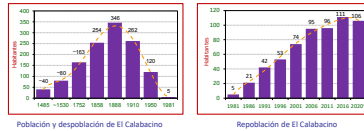
MARCO TEÓRICO

- » **Ecoaldea.** Asentamiento humano integral, concebido a escala humana (<500 personas), habitualmente transnacional, que adopta la forma de comunidad intencional, tradicional o urbana, diseñada conscientemente a través de procesos participativos locales en las cuatro dimensiones de sostenibilidad (ecológica, social, económica y cultural) para regenerar sus entornos sociales y naturales.
- » **Buen vivir.** Modelo de bienestar sustentado simultáneamente en la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la satisfacción vital generadas por la praxis social de un grupo humano.
- » **Sostenibilidad ambiental.** Se conseguiría deteniendo la pérdida de la biodiversidad de ecosistemas, especies y genética, y acomodando las huellas ecológicas de las comunidades humanas a la biocapacidad de los ecosistemas.
- » **Equidad social.** Se conseguiría reduciendo los niveles de desigualdad de capacidades y oportunidades de las personas, y los niveles alcanzados de desigualdad de bienestar social.
- » **Satisfacción vital.** Se conseguiría aumentando los niveles de satisfacción de las personas con sus propias vidas, en sus diferentes contextos territoriales, y reduciendo la diferencia entre los niveles de satisfacción de las personas más satisfechas y las personas menos satisfechas.



EL CALABACINO COMO ECOALDEA TÍPICA

- » **El Calabacino** es una ecoaldea típica de la Red Global de Ecoaldeas.
- » **Comunidad.** Alájar (Huelva); 3 barrios; 22 Ha; 44 casas; 101 personas.
- » **Intencionalidad.** Inmigrantes neorrurales desde 1979; de diferentes países, regiones y provincias.
- » **Participación.** Del asamblearismo difuso a la sociocracia; Asociación de Vecin@s Raíces del Calabacino (AVRC).
- » **Sostenibilidad.** Ecologismo; vida comunitaria de vecindad; subsistencia agrario-artesanal-artística; hibridación cultural.
- » **Regeneración.** Reconstrucción de una aldea medieval (s. XV) para combatir la "España vaciada".



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL CALABACINERA

- » Las praxis sociales de l@s calabaciner@s tendentes a la vida en armonía con la naturaleza favorecen la **sostenibilidad ambiental**.
- » **Praxis sociales.** Producción agraria ecológica; preservación de biodiversidad; energías renovables; movilidad sostenible; reconstrucción y bioconstrucción; economía circular; equilibrio entre población y recursos.



EQUIDAD SOCIAL CALABACINERA

- » Las praxis sociales de l@s calabaciner@s tendentes a la vida en armonía con la comunidad favorecen la **equidad social**.
- » **Praxis sociales.** Autoconsumo; complementariedad del mercado; intercambios no lucrativos; predominio del trabajo reproductivo; bienes comunes.



SATISFACCIÓN VITAL CALABACINERA

- » Las praxis sociales de l@s calabaciner@s tendentes a la vida en armonía con un@ mism@ favorecen la **satisfacción vital**.
- » **Praxis sociales.** Sociocracia; activismo social; simplicidad voluntaria; espiritualidad New Age; uniones libres; cultura slow.



BUEN VIVIR CALABACINERO

- » En la ecoaldea de El Calabacino existen altos niveles de **sostenibilidad ambiental**, con preservación de la biodiversidad de ecosistemas, especies y genética, y con una baja huella ecológica, asumible por la biocapacidad del ecosistema del valle de El Calabacino.
- » En la ecoaldea de El Calabacino existen altos niveles de **equidad social**, con escasa desigualdad de capacidades y oportunidades de las personas, y con escasa desigualdad el bienestar social alcanzado por l@s vecin@s.
- » En la ecoaldea de El Calabacino existen altos niveles de **satisfacción vital**, con un alto grado de satisfacción de l@s calabaciner@s con sus propias vidas y con escasas diferencias en los niveles de satisfacción entre ell@s.
- » Por tanto, en la ecoaldea de El Calabacino se implementa un **modelo de bienestar sustentado simultáneamente** en la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la satisfacción vital generadas por la praxis sociales de l@s calabaciner@s, que puede ser identificado como **buen vivir**.



CONCLUSIONES

- » L@s calabaciner@s buscan, bajo parámetros biocéntricos, que sus acciones tengan un impacto positivo en la naturaleza. La agricultura, la ganadería y la silvicultura ecológicas, las energías renovables, la movilidad sostenible, la economía circular, la reconstrucción y la bioconstrucción, el equilibrio demográfico y la preservación de la biodiversidad contribuyen a que la huella ecológica de esta ecoaldea sea inferior a la de la mayoría de los asentamientos humanos de la sociedad occidental. Y ello favorece la **sostenibilidad ambiental** propia de las formas de vida en armonía con la naturaleza.
- » L@s calabaciner@s comparten unos valores, de carácter **poscapitalista**, que generan formas colectivas e incluyentes de organización social y económica. El autoconsumo, el carácter complementario del mercado, los intercambios no lucrativos, el predominio del trabajo reproductivo y los bienes comunes contribuyen a reducir los niveles de desigualdad social de esta ecoaldea. Y ello favorece la **equidad social** propia de las formas de vida en armonía con la comunidad.
- » L@s calabaciner@s tratan de construir un mundo local, bajo parámetros **deconocionales, despatriarcales y desheteronormativos**, orientado a la búsqueda de su propia felicidad. La praxis de sociocracia, el activismo social, la simplicidad voluntaria, la espiritualidad New Age, las uniones libres y la cultura **slow** aumentan los niveles de felicidad en esta ecoaldea. Y esto favorece la **satisfacción vital** propia de las formas de vida en armonía con un@ mism@.
- » La vida en la ecoaldea de El Calabacino se desarrollaba tratando de alcanzar la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la satisfacción vital, por lo que el buen vivir es el modelo de bienestar de la ecoaldea de El Calabacino.



- » Dado que la ecoaldea de El Calabacino es una ecoaldea típica, el buen vivir es el modelo de bienestar que se implementa en las ecoaldeas.

El buen vivir funciona como el catalizador de las ecoaldeas para regenerar el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Hidalgo-Capitán, A. L., Cubillo-Guevara, A. P., Mínguez, O., Rodríguez, C. y Folqués, D. (2021). *La ecoaldea de El Calabacino. La praxis del buen vivir en el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche*. Bonanza.
- Hidalgo-Capitán, A. L. y Cubillo Guevara, A. P. (2022). *"El Calabacino: de aldea medieval a ecoaldea alternativa. Historia de una localidad de la España vaciada"*. *Erebea* (12): forthcoming.

Enfoque de Capacidades y transferencia de tecnología en la agricultura en países en desarrollo

Capabilities approach and technology transfer in agriculture in developing countries

Marjorie Coello Erazo (Universidad de Málaga)
Alberto A. López-Toro (Universidad de Málaga)

Resumen

En los últimos años, la agricultura viene afrontando importantes retos de sostenibilidad, de los cuales dependerá en gran medida la subsistencia de las personas en vulnerabilidad en los países en desarrollo. El alcanzar estos retos, además del apoyo de la comunidad internacional y de los gobiernos nacionales, dependerá también del diseño e implementación de políticas que promuevan el desarrollo humano vinculado a la sostenibilidad de los recursos naturales. El enfoque de capacidades y la transferencia de tecnología tienen mucho que aportar en el diseño de dichas políticas. Por consiguiente, el objetivo de este trabajo es exponer consideraciones que contribuyan a las evaluaciones del diseño, implementación y actuaciones de políticas bajo este marco teórico del desarrollo. Para lograr este propósito, se realizó una revisión bibliográfica donde el enfoque de capacidades, la transferencia de tecnología, el desarrollo humano y el sector agrícola han sido las palabras claves de investigación. Así, el marco conceptual de esta comunicación muestra la importancia, la vinculación que existe entre estas temáticas, y posteriormente, su relevancia en la agricultura. Como resultado del análisis teórico y estudios empíricos de la literatura, se describen un conjunto de consideraciones para el diseño e implementación de políticas bajo este marco conceptual. Entre ellas, destacan la promoción de procesos participativos, en donde las políticas sean diseñadas en función de las libertades, agencia, capacidades y externalidades, como principales dimensiones que pueden beneficiar o afectar a los agricultores, sus familias y comunidades. Con estas aportaciones se pretenden fortalecer el marco de diseño de políticas que promuevan el bienestar de los pequeños agricultores y comunidades en estado de vulnerabilidad, promover la seguridad alimentaria, la agricultura de conservación y, la sostenibilidad del medioambiente de países en desarrollo.

Palabras clave: Enfoque de capacidades, transferencia de tecnología, desarrollo humano y agricultura.

Abstract

In recent years, agriculture has been confronting significant sustainability challenges on which the subsistence of vulnerable people in developing countries will depend to a considerable extent. Achieving these challenges, in addition to the support of the international community and national governments, will also depend on the design and implementation of policies that promote human development interrelated to the sustainability of natural resources. The capabilities approach and

technology transfer have a major contribution to the design of these policies. Therefore, the objective of this study is to expose considerations that contribute to the evaluations of the design, implementation, and actions of policies under this theoretical framework of development. To achieve this purpose, a bibliographical review was developed based on the capabilities approach, technology transfer, human development, and the agricultural sector as the keywords of the investigation. Thus, the conceptual framework of this communication demonstrates the importance and interrelation between these thematic areas and, subsequently, their relevance in agriculture. As a result of the theoretical analysis and empirical studies of the literature, a set of considerations for the design and implementation of policies under this conceptual framework are described. These include the promotion of participatory processes, in which policies are designed on the bases of freedoms, agency, capabilities, and externalities as the fundamental dimensions that can benefit or affect farmers, their families, and communities. These contributions are expected to strengthen the framework for the design of policies that promote the well-being of farmers and communities in vulnerable situations, promote food security, agriculture conservation, and environmental sustainability in developing countries.

Keywords: Capability approach, technology transfer, human development and agriculture.

1. Introducción

1.1. Agricultura y pobreza

En 2020, entre 720 y 811 millones de personas sufrieron hambre en el mundo, lo que supone un aumento de 161 millones de personas con referencia al 2019 (FAO, 2021). De continuar esta tendencia, las proyecciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, en lo relativo a lograr “Cero Hambre” serán difíciles de cumplir (ONU, 2015). Por lo tanto, se requieren de nuevos mecanismos que impulsen las capacidades humanas para alcanzar la seguridad alimentaria en cada región del planeta, siendo que la provisión de alimentos puede considerarse uno de los mayores retos de las naciones, sociedades e individuos. Cabe destacar que la agricultura representa un eje primordial para el desarrollo humano y, por ende, la sostenibilidad del sector agrícola constituye una prioridad para la subsistencia y el bienestar de la humanidad. En 2018, este sector representó el 4% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y, puede significar hasta un 25% del PIB en países en desarrollo. Por consiguiente, encontrar soluciones viables que promuevan la sostenibilidad de la vida humana mediante la promoción y conservación de la agricultura resulta primordial (Banco Mundial, 2021).

Si nos fijamos en Centroamérica, por ejemplo, el incorrecto manejo de la agricultura y la vulnerabilidad climática en esta zona está afectando directamente a los más pobres, que son los que tienen menores recursos y capacidad, para la adaptación y resiliencia a situaciones adversas. Los bosques y ecosistemas naturales ocupan el 39% de la extensión territorial de esta zona de América y, pueden ser considerados como una de las principales riquezas de sus habitantes (Bárcena, et al., 2020). Centroamérica tuvo una pérdida en 2008 del 52% de su biodiversidad asociada con el uso incorrecto del suelo, construcción de carreteras, fragmentación de ecosistemas naturales y cambio climático (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desar-

rollo/Central America Commission for Environment and Development, 2011). Asimismo, la cobertura forestal de la región decreció un 25% de 1990 al 2016, pasando de tener una extensión de 27 millones a 20 millones de hectáreas respectivamente (Bárcena, et al., 2020). Estas cifras representan un grave perjuicio para la población centroamericana, en vista que los recursos naturales renovables y no renovables, se estiman representan en promedio el 17% de la riqueza global de la región (BID, 2019). Resulta evidente que estas pérdidas del medioambiente afectan directamente al sector agrícola que depende de los nutrientes del suelo, de los recursos hídricos, de la cobertura forestal, de la flora y fauna, entre otros. Estas pérdidas aceleradas de recursos prioritarios para la agricultura y, en especial la degradación del suelo, se traducen en pérdidas económicas y alimentarias, siendo un obstáculo para desarrollo en Centroamérica y en diferentes regiones del planeta (Hellin & Lopez-Ridaura, 2016).

Al mismo tiempo, los centroamericanos también tiene grandes desafíos en lo relacionado al bienestar social, teniendo en cuenta que esta región es considerada una zona altamente empobrecida. Según los datos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en promedio el Índice de Pobreza Multidimensional en la región es de 39.76% respectivamente. Asimismo, cuenta con un alto grado de desigualdad considerando que el coeficiente de Gini en promedio de la región es de 47.18, dato similar para todos los países que integran la zona (Castro-Leal, et al., 2020). Realidades, como la de Guatemala en donde más del 50% de sus habitantes vive en las zonas rurales, un 32% de la población activa se emplea en el sector agrícola y con más del 50% de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza (AECID, 2018). Estos datos nos sugieren, el por qué existe falta de capacidad, baja inversión y/o tecnificación en cultivos sostenibles, vulnerabilidad y pobreza de los pequeños agricultores y sus familias en Centroamérica.

En este contexto, es esencial para los Estados centroamericanos, países en desarrollo y países desarrollados, ejercer acciones y diseñar políticas que logren mitigar las diversas problemáticas agrícolas como las relacionadas en el informe “El futuro de Centroamérica: Retos para un desarrollo Sostenible” publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Estos retos se refieren, a la ausencia de políticas públicas que promuevan la agricultura de conservación, las pérdidas de suelo por degradación y contaminación, la escasez de recursos hídricos, la deforestación progresiva, la agricultura sin control, el uso permanente de agroquímicos, entre otros.

Para encontrar soluciones a estas problemáticas, en esta comunicación hemos establecido como el enfoque de capacidades y la transferencia de tecnología pueden contribuir al diseño de políticas de desarrollo agrícola efectivas que ayuden a mitigar los problemas enunciados anteriormente, considerando que las Naciones Unidas ha establecido que el sector agrícola y el alimentario, son promotores masivos de empleos en el mundo, constituyen un mecanismo para erradicar el hambre y la pobreza y, representan un eje clave para el desarrollo económico y humano de las naciones (AECID, 2018).

1.2. Objetivo

Dentro del contexto descrito anteriormente, el objetivo de este trabajo pretende identificar consideraciones para fortalecer las evaluaciones para el diseño e implementación de políticas y actuaciones de transferencia de tecnología con un enfoque de

capacidades en el sector agrario, con la finalidad de generar políticas exitosas que promuevan el bienestar social de los agricultores, la promoción de la agricultura de conservación y la sostenibilidad del medioambiente.

1.3. Metodología

Para alcanzar este objetivo se ha llevado a cabo, en primer lugar, una revisión bibliográfica en bases de datos científicas con las palabras claves que están directamente relacionadas con los objetivos de la investigación (Tabla 1), es decir, artículos en los que se haya investigado la vinculación entre agricultura, el enfoque de capacidades, la transferencia de tecnología y el desarrollo humano.

Tabla 1. Palabras clave de la investigación.

Español	Inglés	Bases de datos
Enfoque de capacidades	Capability Approach	Scopus y Wos
Transferencia de tecnología	Technology Transfer	Taylor & Francis Group
Agricultura	Agriculture	Science Direct
Desarrollo humano	Human development	Google Académico

Fuente: elaboración propia.

Una vez clasificados los artículos, se seleccionaron los más relevantes en relación con proyectos, programas y políticas de desarrollo en diferentes regiones del planeta. Identificando las aportaciones y consideraciones teóricas y prácticas de la transferencia de tecnología con enfoque de capacidades. Finalmente, estas han sido agrupadas por temas, a modo de recomendaciones para el diseño e implementación de políticas de sostenibilidad agrícola. En total se han revisado 34 artículos teóricos y empíricos desarrollados en África, América, Asia, Europa y Oceanía.

A continuación, exponemos la relación entre la transferencia de tecnología y el enfoque de capacidades, primordial para el diseño e implementación de políticas orientadas al desarrollo de las capacidades de los agricultores, desde sus valores y libertades, fundamental para lograr programas y proyectos que tenga éxito y contribuyan a la sostenibilidad medioambiental. En el epígrafe tres se revisan los principales artículos, destacando sus resultados y conclusiones en el logro de una política enfocada a incrementar el bienestar y la calidad de vida de los agricultores mediante la transferencia de tecnología, donde sus libertades y el enfoque de capacidades resulta esencial. En el epígrafe cuatro se relacionan una serie de aportaciones a considerar en el diseño de políticas de desarrollo para promover el bienestar de los agricultores y sus familias, la agricultura de conservación y la sostenibilidad del medioambiente. Para terminar, las conclusiones del trabajo.

2. Políticas públicas, enfoque de capacidades y transferencia de tecnología

Las políticas públicas pueden ser consideradas como el camino de las naciones hacia la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos. Amartya Sen en su conferencia

“*Freedom of Choice: Concept and Content*” (“*Libertad de elección: concepto y contenido*”) de 1988, indica que centrarse en la libertad de elección del individuo puede tener repercusiones profundas en lo referente al diseño de políticas y, evaluaciones del éxito de las mismas en países en desarrollo. Sen (1991) critica las evaluaciones tradicionales del desarrollo basadas en el asistencialismo, indicando que este tipo de políticas no garantiza que las libertades individuales estén siendo consideradas al momento de brindar soluciones sociales. En este marco teórico, Sen propone una revisión del modelo tradicional de implementación y evaluación del bienestar basado en el asistencialismo y utilitarismo, propone que las políticas de desarrollo deben generarse mediante bases informativas de carácter empírica, en donde, se identifiquen dimensiones intangibles del bienestar social y, no incluyan únicamente los bienes como forma de evaluación del bienestar social (Robeyns, 2006). Asimismo, Bentley et al., (2020) en consonancia con Sen profundizan la discusión referente a las políticas y evaluaciones del bienestar centradas principalmente en el crecimiento económico, la productividad o la eficiencia. Como primer punto, señalan el planteamiento de Sen, que sostiene que las personas deberían tener el derecho a vivir la vida que tienen razones para valorar. Como segundo punto, exponen el argumento de Reilly y Smith sobre el “*desarrollo abierto*”, como mecanismo para ampliar las libertades de las personas mediante procesos participativos y, promover las capacidades de los individuos mediante el acceso a recursos, en específico, de información digital y conexiones con otros individuos para la transferencia de conocimiento, teniendo en cuenta que las comunidades que cuentan con herramientas y recursos tecnológicos comunes pueden lograr satisfacer deseos y necesidades que les permitan ampliar sus libertades.

De hecho, la transferencia de conocimiento o tecnología ha sido pieza clave para el desarrollo geopolítico de las sociedades. Este mecanismo ha sido implementado como modelo de desarrollo y cooperación desde la visión que la “*tecnología es progreso*”, considerándose como una herramienta que debe brindarse a los países en desarrollo para lograr el bienestar de sus habitantes (Fernández-Baldor et al., 2014). No cabe duda, que la capacitación de nuevas técnicas ha sido parte fundamental del desarrollo de los bienes y servicios, los cuales son responsables de brindarnos seguridad y calidad de vida. En este contexto, Hernández Medina et al., (2020) enuncian diferentes concepciones del desarrollo tecnológico. En primer lugar, se refieren a la concepción de Pampillón (1991), que concibe a la tecnología como un “*factor de producción formado por un conjunto de conocimientos que sirven para fabricar bienes y prestar servicios*”. En segundo lugar, enuncian el concepto de Morelo y Buesa (1997), quienes indican que la tecnología “*engloba los conocimientos teóricos y empíricos que se contienen en los equipos, métodos, procedimientos, organización, rutinas y saber hacer de empresas e instituciones y se usan para producir bienes y servicios*”. Por consiguiente, podemos conceptualizar que el ser humano, ha implementado la tecnología para lograr obtener bienes y servicios, como mecanismo para mejorar su calidad de vida, lograr seguridad y comodidad del individuo y, de las sociedades en general.

Entonces, la transferencia de tecnología también puede considerarse como un mecanismo para fortalecer las capacidades técnicas de los individuos, para lograr progresos en las técnicas con el fin de generar soluciones a las necesidades planteadas por un conjunto de personas. Así mismo, la transferencia de tecnología conceptualizada por Echarri y Pendás (1999) la definen como la “*transmisión, y en ocasiones, la creación de dicha tecnología con o sin la transmisión simultánea de bienes y*

servicios. El efecto de la transferencia tecnológica puede ser revolucionario o inexistente, dependiendo de los incentivos de ambas partes en el éxito de la transferencia y de los impedimentos de la dispersión tecnológica” (Muñoz Rodríguez, 2013). En este orden de ideas, aunque la transferencia de tecnología como mecanismo instrumental del desarrollo sea entendida como promotora de bienestar, también tiene un componente relacionado con la libertad o motivaciones de las partes para implementarla según indican estos autores. Asimismo, Sen (1997) demuestra la importancia del papel instrumental de la expansión de las capacidades humanas, indicando que los cambios sociales son provocados por dicha expansión. Estos cambios, según Sen, van más allá de un cambio económico, también logran desarrollo social. El papel de la expansión de capacidades tiene una relevancia directa en el bienestar y la libertad de los individuos, también tiene un impacto indirecto en la economía productiva y en la mejora social. Es en este punto, en donde la transferencia de tecnología o conocimiento se interrelaciona con el incremento de las capacidades individuales y del colectivo, siempre y cuando sean en el marco de las libertades de las personas (Sen, 1988).

Durante la última década la promoción de las capacidades ha tomado mayor relevancia en la formulación de políticas públicas y en nuevos marcos para la medición del desarrollo humano en algunos países del norte europeo. El diseño y medición del desarrollo teniendo como base la libertad y la capacidad también han sido estudiadas como herramientas para el empoderamiento de los más vulnerables a través de la promoción de sus capacidades (Sen, 1999) (Robeyns, 2006). Sin embargo, la implementación y el éxito de estas políticas orientadas hacia mejorar la capacidad productiva de las personas, también depende de diferentes dimensiones que deben ser consideradas. Muchas de estas dimensiones según la teoría de enfoque de capacidades deben de ser discutidas teniendo como eje central *“la libertad”* desde una visión teórica y empírica teniendo en cuenta las libertades políticas, las libertades económicas, las oportunidades sociales, los beneficios de la transparencia y la seguridad y protección de los individuos, debido a que cada uno de estos derechos y oportunidades según señala Sen, contribuyen a promover las capacidades generales de las personas (Sen, 1997) (Sen, 1999).

En conclusión, la interrelación entre la transferencia de tecnología y el enfoque de capacidades resulta primordial cuando se diseñen o implementen políticas orientadas al desarrollo de las capacidades de los agricultores desde sus valores y libertades (Sen, 1999). En el caso específico de la seguridad alimentaria, capacitar a los agricultores y, promocionar políticas que les permitan desarrollarse mediante acciones que tengan motivos para valorar, será fundamental para lograr proyectos que tenga éxito en este ámbito y, contribuyan a la sostenibilidad del medioambiente (Sen, 1989) (Anand & Sen, 2000).

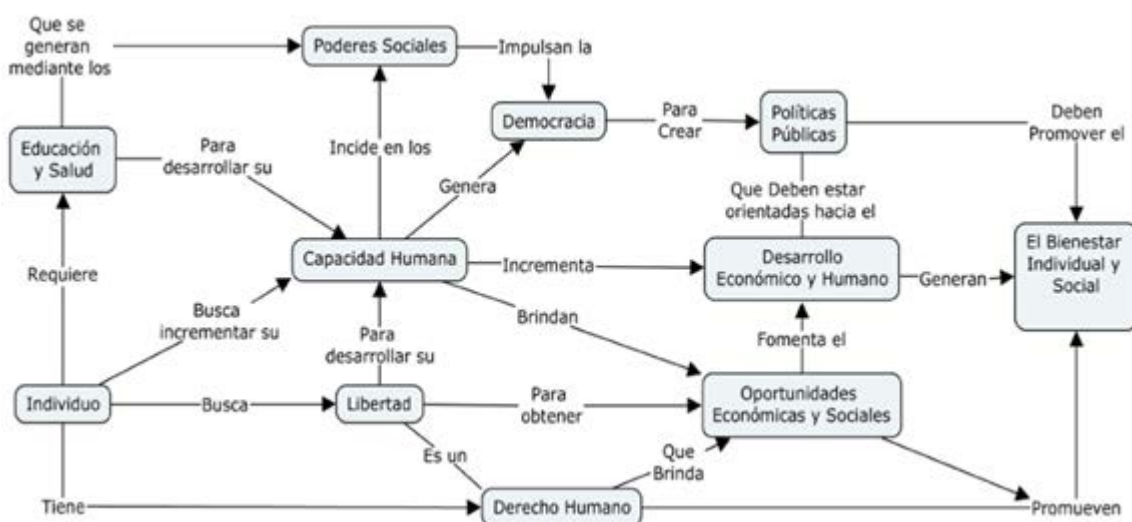
3. Agricultura, transferencia de tecnología y enfoque de capacidades

En el apartado anterior hemos denotado el papel instrumental de la tecnología en el desarrollo económico y social de la humanidad. Son muchas las variables o dimensiones que pueden influir en una exitosa o fallida implementación de políticas o actuaciones basadas en el desarrollo tecnológico para la promoción de capacidades. En el caso de la agricultura, Muñoz Rodríguez (2013) al igual que Sen indi-

ca que la transferencia de tecnología no debe estar focalizada únicamente desde una visión económica y de competitividad al consumo, sino que también, debe estar ligada al desarrollo social, cultural y político. Para que la implementación de la transferencia de tecnología sea efectiva, deben considerarse las libertades de elección según los valores de las personas a ser intervenidas (Sen, 1988). Dentro de este marco, para lograr mejores políticas de desarrollo focalizadas en el incremento de las capacidades humanas de los agricultores, es necesario incorporar procesos participativos en donde se involucre a los agricultores objeto de intervención y las comunidades en el análisis político teórico y aplicado. Por consiguiente, los procesos participativos pueden influir directamente en el éxito de un proyecto de desarrollo con transferencia de tecnología (Fernández - Baldor, et al., 2009) (Ferrero & Zepeda, 2015). Asimismo, se destaca la importancia de generar sentido de pertenencia por parte de los individuos y la comunidad hacia los proyectos, programas o políticas mediante estos procesos. La democracia es primordial para crear espacios en donde se respeten las libertades de los individuos y las comunidades, para que realicen acciones que valoran dando como resultado el incremento la agencia individual y colectiva, evitando imposiciones que coarten la libertad de las personas objeto de la intervención (Sen, 1988) (Fukuda-Parr, 2003).

Asimismo, en los procesos consultivos para la implementación de políticas también se deben tener en consideración dimensiones como, la salud, educación, las oportunidades económicas, libertades políticas, poderes sociales y, como estas influyen directamente en las capacidades y libertades que cada individuo y sociedad (Sen, 1999) (Anand & Sen, 2000). En la Figura 1, se muestran las vinculaciones entre estas dimensiones, el individuo, la libertad y el Estado. Es importante remarcar, la importancia que tienen las políticas públicas en generar capacidades y, así mismo, como el individuo tiene el poder de determinación a través de la democracia en decidir qué políticas o formas de Estado considera mejores para sí y la sociedad que conforma. Sen (1999) defiende que el funcionamiento de la democracia y los derechos de los poderes sociales tienen una fuerte vinculación en la seguridad económica y alimentaria de las sociedades. Indica que los procesos participativos son fundamentales en el desarrollo, debido a que ninguna sociedad puede progresar cuando la libertad de los individuos que la conforman es coartada.

Figura 1. Libertad, Capacidad Humana y Bienestar.



Fuente: Elaboración propia. (Sen, 1999) (Anand & Sen, 2000) (Fukuda-Parr, 2003) (Ferrero & Zepeda, 2015)

En esta Figura, se identifica como las políticas públicas convergen con el incremento de la capacidad humana. Dentro de este mapa conceptual, hemos vinculado la importancia de los procesos que promueven las libertades a través de la democracia. Igualmente, hemos puesto en realce la importancia de la educación y la salud en el fomento de la capacidad humana. Siendo también fundamental el resguardo de los derechos humanos y, políticas públicas orientadas al desarrollo económico y social desde procesos democráticos y las libertades de las personas.

Entonces, la metodología empírica participativa es imprescindible para generar políticas con una visión y evaluación real de las libertades, necesidades y motivaciones de los individuos objeto de intervención y, de ello, dependerá en gran medida el éxito o fracaso de la política implementada. Los planteamientos de Sen, con relación a las libertades humanas para capacitarnos hacia la búsqueda del bienestar y, las condiciones que deben de converger para que estas libertades puedan darse, se manifiesta en el estudio del caso realizado por K. K. Jew et al., (2020), que estudió la conservación de la agricultura en Malawi. Este artículo, analizó el papel de la tecnología, la estructura y la agencia como promotores de la sostenibilidad agrícola. Los resultados muestran que es primordial el análisis de posibles externalidades que puedan limitar la libertad de capacitarse, siendo que pueden llegar a tener un papel crucial en el éxito o fracaso en la implementación de políticas para lograr una agricultura de conservación. En este caso específico, dimensiones como la salud en los hogares, el ámbito laboral, la condición económica, la falta de nutrición, la educación, las políticas públicas y el Estado, jugaron un rol casi igual de importante que la transferencia de tecnología en sí misma, como indica Sen estos factores pueden limitar la libertad, producir pérdida de confianza, afectar el autoestima e influir en la salud psicología y física de las personas (Sen, 1999). En este estudio, que incluye la conservación agrícola, se pudo observar cómo estas externalidades afectan directamente al proceso de aprendizaje, a la adaptación a nuevas técnicas y a la productividad de los agricultores.

Por otro lado, en la investigación realizada por Budiman (2019), con relación a la agricultura climáticamente inteligente, se exploró la realidad de agricultores en Malawi, Indonesia, India y Bangladés. En esta experiencia práctica, se enuncia como el Estado tiene una interrelación directa en el éxito o fracaso de proyectos de agricultura climáticamente inteligente. En el caso de Malawi, en donde existía una política sólida de agrosilvicultura a nivel legislativo, un programa de agricultura sostenible no tuvo éxito debido a las diferentes visiones entre las instituciones forestales y del medioambiente del mismo Estado. En Bangladesh, un programa no logró que los agricultores modificaran el uso de fertilizantes químicos por fertilizantes orgánicos, por lo que existió una implementación fallida. Asimismo en Indonesia, un programa de desarrollo no pudo lograr que el Estado brindara subvenciones para la utilización de fertilizantes orgánicos, siendo el Estado responsable de promover la agricultura de conservación. Por consiguiente, podríamos atribuir a que estos cambios no fueron aceptados, entre otras causales, debido a la falta de conocimiento de externalidades negativas por parte de los evaluadores de los programas. En el caso de India, los agricultores eran conscientes de la importancia de la agricultura climáticamente inteligente y, entendían como este tipo de cultivo los ayudaba a protegerse del cambio climático, entonces en el caso de India las externalidades jugaron a favor de la capacitación de los agricultores y en su cambio de técnica de cultivo.

No cabe duda, que los Estados juegan un papel primordial en el incremento de las capacidades de los agricultores. Promover que los pequeños agricultores tengan

inclusión en un mercado competitivo como el actual requiere de políticas, que no solo, mejoren las capacidades individuales, sino también que provean de medios tecnológicos que logren una agricultura con producción sostenible y competitiva. En este sentido, en el estudio de Sachitra (2019) relacionado con el emprendimiento agrícola focalizado en la promoción del sector agroindustrial para pequeños agricultores en Sri Lanka. Es su estudio, denota la relevancia del empoderamiento de los agricultores con la visión del enfoque capacidades, para que puedan desarrollar sus actividades agrícolas sintiendo que su trabajo es valioso. Según este estudio, los agricultores entrevistados mostraron falta de capacitación y tecnificación de sus cultivos, y sentían el menosprecio mostrado por su familia y comunidad relacionado con las actividades agrícolas, el círculo social del agricultor es muy importante para motivar su cambio hacia nuevas metodologías agrícolas (Alfonso López et al., 2019). Asimismo, Sachitra (2019) también subraya la importancia de dimensiones como la adaptabilidad, el aprendizaje organizativo, el intercambio de conocimientos e ideas, el trabajo en conjunto, la innovación, la asunción de riesgos, la nutrición, contar con educación y la creación de valor, para promocionar las libertades de los agricultores hacia el emprendimiento, que resulta necesario en el marco competitivo de los mercados actuales.

En el caso de estudio analizado por Ferrero & Zepeda (2015), focalizado en Marruecos, Nicaragua y El Salvador, pudo identificar como los entornos culturales, políticos, religiosos, participativos y sociales, y asimismo, los valores, la agencia, la responsabilidad, la confianza y las costumbres de las personas, entre otras dimensiones que concuerdan con las expuestas por Sen y los autores citados con anterioridad, son esenciales para que una intervención resulte exitosa o fracase. Estas dimensiones, no solo se limitan a los productores agrícolas, sino también se expanden a los consumidores y miembros de la sociedad. El caso de estudio realizado en Francia por Pelenc, et al., (2013) con relación a la agricultura comunitaria y sostenible con el medioambiente, nos muestra también la importancia de la libertad del consumidor, en la promoción de los pequeños agricultores. Este estudio que se centra en la agricultura sostenible colectiva, en función del respeto de la naturaleza, nos muestra la importancia de la agencia colectiva como mecanismo de cambio hacia una agricultura de conservación. Según se indica en este estudio del caso, la acción colectiva tanto de los agricultores como de los consumidores puede fortalecer la promoción de capacidades del sector agropecuario. Siendo que tener seguridad en la venta de su producción, puede mejorar los ingresos de los agricultores y, con ello, incrementar su economía familiar y su calidad de vida.

Cabe destacar que es fundamental enfatizar la importancia del empoderamiento de la mujer en las zonas rurales al enfoque de sostenibilidad agrícola, aspecto que resulta esencial para impulsar el bienestar de las familias agricultoras (Anand & Sen, 2000) (Robeyns, 2006). En el estudio realizado por Mulugeta (2020), sobre la mujer en la agricultura en Etiopía, indica la importancia de la mujer en el sector agrícola, siendo que las mujeres empoderadas tienden a tener un grado mayor de decisión dentro de sus hogares. Este autor señala que según la FAO (2011), apoyar y empoderar a las mujeres en las zonas rurales está relacionado directamente con mejores rendimientos de la producción agrícola. Señala también, que la evidencia establece el papel primordial de la mujer en este sector en términos de su participación y, contribución al bienestar de las familias, al incremento de la seguridad alimentaria y, en consecuencia, a la reducción de la pobreza. En este sentido, durante la implementación de políticas de desarrollo para la sostenibilidad del sector agrícola,

se requiere incorporar y conocer la visión de las mujeres en el campo. De manera que se pueda empoderar a la mujer y que sea promotora del bienestar familiar. De manera que se pueda erradicar la discriminación y fortalecer la equidad de género (Robeyns, 2006).

En conclusión, en este epígrafe podemos establecer que para lograr que una política enfocada en incrementar las capacidades de los agricultores mediante la transferencia de tecnología con enfoque de capacidades resulta esencial promover procesos participativos e inclusivos, en donde las políticas sean diseñadas en función de las libertades y capacidades de los agricultores, sus familias y comunidad objeto de intervención.

4. Consideraciones para el diseño e implementación

A continuación en este epígrafe, se relacionan las principales consideraciones para el diseño, la implantación de políticas y actuaciones de transferencia de tecnología con enfoque de capacidades en el sector agrario. Estas aportaciones pretenden fortalecer el marco de diseño de políticas que promuevan el bienestar de los agricultores y sus familias, la agricultura de conservación y la sostenibilidad del medioambiente.

4.1. Diseño de políticas

Desde el Estado, instituciones y organizaciones, es importante diseñar políticas que promuevan la sostenibilidad y resiliencia de los agricultores a través del incremento de sus capacidades (Sen, 1989) (Ferrero & Zepeda, 2015) (Clune, 2019). En este sentido, el enfoque de capacidades indica que las políticas que están focalizadas en la mejora de las capacidades y el capital humano tienden a mostrar un grado más alto de sostenibilidad (Sen, 1997) (Anand & Sen, 2000). Es por ello, que los objetivos de las políticas deben estar centrados en generar procesos participativos que permitan capacitarse adecuadamente y con éxito, (Clune, 2019) (Fernández-Baldor, et al., 2014), que fomenten la administración de recursos y el emprendimiento (Sachitra, 2019), que promuevan la sostenibilidad del medioambiente, (Pelenc et al., 2013) (Sen, 1999), mediante la democracia y en el marco de las libertades de los agricultores objeto de intervención (Fukuda-Parr, 2003) (Robeyns, 2006). Cuestiones como la importancia del cuidado del suelo, y el conocimiento de otras formas de cultivo focalizadas en la agricultura sostenible (Stringer, 2014), el cuidado del medioambiente, (Pelenc et al., 2013) y conocimientos básicos de economía doméstica, se hacen fundamentales en el diseño de las políticas de transferencia de tecnología con enfoque de capacidades en el sector agrícola.

4.2. Capacidades y conocimientos

Otro aspecto importante por determinar son las capacidades y los conocimientos de los agricultores. Antes de la implementación de la transferencia de tecnología, se debe conocer el potencial de los agricultores en función de sus experiencias, creatividades y conocimientos teniendo en consideración también su entorno local, las dimensiones individuales y domésticas de los agricultores que participan en

la intervención (Biggeri & Ferrannini, 2014) (Ferrero & Zepeda, 2015) (Hoque, 2020). Debido a que las capacitaciones mediante transferencia de tecnología deben estar en función de sus capacidades, de modo tal, que puedan entender con claridad el cambio de tecnología, por qué hacerlo y las consideraciones necesarias para su puesta en marcha (Sen, 1988) (Sen, 1989). Así también, se debe conocer el nivel de conocimientos de los intervenidos, debido a que los agricultores en países en desarrollo muestran un bajo grado de escolaridad lo que podría dificultar su capacitación (Leporati et al., 2014), también es importante conocer que capacitaciones han recibido con anterioridad, su interés por capacitarse en nuevas técnicas de cultivo sostenible (Fernández – Baldor et al., 2009), si cuenta con la posibilidad para poder capacitarse y, si les gustaría y estarían dispuestos a mejorar la sostenibilidad de sus tierras (Sen, 1988) (Sen, 1989).

4.3. Evaluación de riesgos

Como en todo proyecto de desarrollo, se hace necesario una evaluación de los posibles riesgos de la implementación debido a factores externos (Biggeri & Ferrannini, 2014). En esta evaluación se deben tener en cuenta todos los factores que puedan estar impactando negativamente al agricultor, su familia y, comunidad, estableciendo como estos pueden afectar a la viabilidad y sostenibilidad de la transferencia de tecnología (Clune, 2019). De forma que podamos conocer, si existen impedimentos que coarten su libertad hacia una apropiada transferencia. En este marco, factores personales, sociales, económico-financieros (Talb Altalb et al., 2015), ambientales y políticos (Budiman, 2019) pueden estar afectando la motivación del agricultor y podrían ser un obstáculo para la implementación de las políticas y la transferencia de tecnología (Fernández – Baldor et al., 2009).

También se debe considerar la salud, nutrición y educación del agricultor y de su familia, problemas políticos y/o medioambientales, precio de los mercados y, el de su producto agrícola deben ser tenidos en cuenta en una evaluación de riesgos (Anand & Sen, 2000) (K. K. Jew et al., 2020). En este sentido, toda implementación de transferencia de tecnología conlleva riesgos, lo importante es detectarlos, mitigarlos y, que el agricultor tenga la capacidad para la asunción de los mismos (Sachitra, 2019).

4.4. Elección de los agricultores

La elección de los agentes agricultores objeto de la aplicación de la transferencia de tecnología debe realizarse bajo criterios que contribuyan al éxito de la implementación de la política. Al llevar a cabo una implementación de transferencia de tecnología con enfoque de capacidades, es preciso contar con agricultores que al menos sean dueños o administradores de la tierra, que tengan capacidades educativas que les permitan el aprovechamiento de la capacitación para la transferencia de tecnología, que sean líderes o agentes comprometidos con el bienestar de la comunidad, que cuente con motivación para impulsar las nuevas tecnologías enseñadas, que cuenten con capacidad económica-financiera (Clune, 2019), que se encuentre bien nutrido y cuente con buena salud y, por último, que aprovechen la transferencia de tecnología desde sus propias libertades, estos agentes serían impulsores para lograr el cambio en los otros agricultores (Sen, 1988) (Anand & Sen,

2000). Asimismo se debe contar con mujeres líderes y agricultoras dentro de la implementación (Fukuda-Parr, 2003), incluyendo también a personas marginadas. Por ello es preciso dialogar con los líderes locales, identificar a los agricultores con mayores posibilidades de adaptación a la nueva transferencia de tecnología, seleccionar a aquellos que se sientan motivados, quieran y puedan implementarla (Sachitra, 2019), y verificar que los agricultores cuentan con salud, educación, buena nutrición, motivación, acceso a financiamiento y a tierras.

4.5. Tecnologías adaptables

La transferencia de tecnología en el sector agrícola debe estar orientada en función de las costumbres, formas y libertad de cultivos de los agricultores (Sen, 1988). Así, el proceso al cambio se realiza de forma más simple y con mayor facilidad de adopción por el agricultor. Esto es, considerar las tecnologías empleadas por los agricultores y que la transferencia de tecnología sea adaptable (Talb Altalb et al., 2015). Debido a ello, es necesario recopilar datos de las principales costumbres culturales de la comunidad, comprender sus necesidades y motivaciones en foros comunitarios, e implementar capacitaciones en función de sus capacidades, esto es, grado de escolaridad, cultura, costumbres, intereses, etc. (Sen, 1997) (K. K. Jew E. et al., 2020).

4.6. Mujeres y excluidos

Especial atención tendrá la inclusión dentro del diseño de la propuesta de las mujeres y personas marginadas (Anand & Sen, 2000) (Fernández-Baldor et al., 2014). Incluir e impulsar a la mujer en la agricultura es sinónimo de sostenibilidad y seguridad alimentaria para sus hijos, debido a que según algunos estudios la mujer es más propensa a invertir en bienes de beneficio para sus hogares, en especial en lo relacionado a la salud y educación (Mulugeta, 2020). Es por ello, de la importancia de la agricultura familiar (Namdar-Irani, et al., 2014). Por otra parte, también dentro de la transferencia de tecnología deben existir espacios en donde los agricultores con menos recursos y capacidades puedan también absorber capacidades desde sus limitaciones y se procure el inicio del cambio hacia el incremento de sus capacidades (Biggeri & Ferrannini, 2014). En este sentido, es oportuno realizar talleres de inclusión con las mujeres y personas marginadas de la comunidad, crear espacios participativos de la mujer agricultora, impulsar a la mujer campesina para que se involucre en su comunidad, promover la agricultura sostenible, conocer la consideración de la mujer en la comunidad y su interés en ser parte de la agricultura de su comunidad (Sen, 1999) (Anand & Sen, 2000) (Fukuda-Parr, 2003).

4.7. Buenas prácticas

Otro aspecto por tener en consideración se refiere a capacitar a los agricultores sobre buenas prácticas para la conservación medioambiental y resiliencia al cambio climático, remarcando los beneficios que esto conlleva para ellos y las futuras generaciones (Anand & Sen, 2000) (Pelenc et al., 2013). Cuando hablamos de capacitar a los agricultores en nuevas tecnologías debemos de tener en consideración que estas tecnologías sean promotoras del resguardo del medioambiente (Pelenc et al., 2013) y que sean resilientes al cambio climático (Friedrich, 2014) (Clune, 2019).

Así, debemos conocer el grado de conocimiento del agricultor sobre el cambio climático y sus consecuencias, su preocupación sobre el medioambiente, y si estuviese dispuesto y pudiera cambiar su forma de cultivo para preservar sus tierras y el medioambiente (Anand & Sen, 2000).

4.8. Promoción de la agencia colectiva

Impulsar y lograr, la agencia individual y colectiva del sector agrícola es esencial para alcanzar cambios sociales en materia de sostenibilidad agrícola (Fukuda-Parr, 2003). Para ello, es necesario crear estrategias según la comunidad objeto de intervención para que las políticas tecnológicas sean aceptadas y promovidas por los agricultores desde acciones que valoren (Sen, 1988). Es esencial, que el Estado, organizaciones, actores públicos, líderes comunitarios y sociedad civil sean promotores de la agencia colectiva, que cree espacios para impulsar la agricultura sostenible en toda la comunidad (Ferrero & Zepeda, 2015) (K. K. Jew et al., 2020). Destacamos así la necesidad de identificar representantes comunitarios para capacitarlos, de manera que sean agentes para la transferencia de tecnología y el empoderamiento de los agricultores, la promoción de la agencia colectiva y fomenten acciones que promuevan la conservación del medioambiente (Pelenc et al., 2013) (Fernández-Baldor et al., 2014).

4.9. Fomento del emprendimiento

Motivar el emprendimiento de los agricultores también debe estar considerado dentro del diseño de las políticas mediante el incremento de capacidades a implementar. El emprendimiento en el agricultor puede lograr libertades, que le permitan generar mayores ingresos y, por ende, le permitan gozar de bienestar (Sen, 1988) (Sen, 1989). El emprendimiento podría permitir al agricultor trabajar como empresa y, obtener beneficios que mejoren su vida y la de sus familias. Al mismo tiempo generar capital de inversión para impulsar nuevas tecnologías que les permitan tener precios competitivos para la venta de sus productos e impulsar la sostenibilidad de su capital natural (Clune, 2019) (Sachitra, 2019). Es por ello, que dentro de las capacitaciones técnicas se debe incluir un módulo de formación en emprendimiento. El cambio en el uso de la técnica también debe brindar herramientas para mejorar los ingresos de los agricultores, desde la óptica de desarrollar sus capacidades bajo el principio fundamental de sus propias libertades (Sen, 1988) (K. K. Jew et al., 2020).

4.10. Metodología de enseñanza y aprendizaje

Especial consideración tienen las metodologías de enseñanza y aprendizaje empleadas en la transferencia de tecnología. Los talleres, entrevistas, grupos focales, charlas, encuestas y cualquier otro mecanismo de participación deben ser empleadas, adaptándose a las peculiaridades del agricultor y su contexto (Sen, 1988) (Biggeri & Ferrannini, 2014). Estas acciones son fundamentales para el proceso de capacitación, el cual debe estar focalizado en la libertad de elección de las propias preferencias del agricultor (Sen, 1991). Más concretamente, es vital considerar que la educación o capacitación en mejores técnicas de cultivos que promuevan la sostenibilidad, no deben sentirse impuestas. Los beneficiarios de este proceso

deben apropiarse de él y considerarlo importante y de beneficio para ellos (Muñoz Rodríguez, 2013)(Fernández – Baldor et al., 2009). Se deben impulsar acciones para que los agricultores expongan sus realidades con relación a la situación actual de la agricultura en su comunidad. Es importante guiarle a entender la importancia que tiene el cambio de la técnica para la sostenibilidad de sus tierras y la preservación de la naturaleza (Pelenc et al., 2013).

4.11. Estructura de los mercados

Para poder hacer cambios estructurales en las formas de cultivos, se debe tener en cuenta que el sector agrícola depende de los precios nacionales e internacionales, estructuras de mercado y logística, lo que provoca muchas veces que los pequeños campesinos, no puedan competir con los precios de la agroindustria y que, en consecuencia, permita que los agricultores pierdan capital y hasta sus producciones (Sen, 1989) (Arias, 2014)(Mgendi et al., 2019). Por tanto, es fundamental realizar un estudio de los mercados, de costes de producción, tipos de productos, posibles compradores del producto y el beneficio justo para los agricultores (Pelenc et al., 2013) (Arias, 2014). Así como informar a los productores de los beneficios tangible del cambio de tecnología de manera que vean los beneficios de la misma. Mostrarle la rentabilidad para el agricultor, y como de esta manera, podrá afrontar mejor sus dificultades económicas, con más ingresos o menos costes de producción (Fernández-Baldor et al., 2014).

4.12. Análisis coste-beneficio

Elaborar un análisis coste - beneficio de la transferencia de tecnológica con enfoque de capacidades, es una herramienta de evaluación alternativa que resulta fundamental como mecanismo de medición de la intervención (Biggeri & Ferrannini, 2014). Debido a que el proceso de capacitación y cambio es un proceso que puede mostrar sus resultados en el mediano o largo plazo, este mecanismo de evaluación permite tener indicadores para su medición y generación de datos en el tiempo (Ferrero & Zepeda, 2015). Asimismo este tipo de análisis permite conocer la viabilidad del proyecto, definir el grado factibilidad de la puesta en marcha de la nueva tecnología, conocer sus posibles resultados, los cuales deben estar centrados en el derecho del agricultor a percibir beneficios de su trabajo y dando principal énfasis a los beneficios de la agricultura de conservación (Sen, 1989) (Talb Altab et al., 2015) (Pelenc et al., 2013).

4.13. Opciones de financiación

Proveer de información adecuada sobre financiamientos disponibles. Es importante ayudar a los agricultores a buscar mecanismos de financiamiento que les permitan iniciar procesos de tecnificación (Clune, 2019). Muchos de los agricultores carecen de recursos económicos que les permitan estudiar y aplicar nuevas tecnologías, existiendo en muchas ocasiones ausencia del Estado para la promoción de proyectos de agricultura sostenible (Preissing J. et al., 2014). Por eso, es necesario conocer sí cuenta con el capital necesario para cambiar su forma de cultivo. Este financiamiento puede generarse en el marco de las políticas de Estado, mediante el sistema financiero o incluso desde los mismos consumidores (Pelenc et al., 2013).

4.14. Involucrar a los stakeholders

Desde el inicio, implementación y finalización de políticas de transferencia de tecnología con enfoque de capacidades, es necesario involucrar a todos los interesados, Estado, cooperantes, organizaciones sin fines de lucro, líderes, comunidad, grupos marginados, sociedad civil, entre otros (Fukuda-Parr, 2003) (Biggeri & Ferrannini, 2014). Debido a la importancia que tienen este tipo de políticas en la seguridad alimentaria y en la promoción de las libertades de los agricultores (Sen, 1988) (Sen, 1991). Es importante lograr que la implementación y los resultados de esta, sean expuestos por todos los interesados en otras comunidades de manera que se produzca el cambio hacia la aplicación de buenas prácticas para la sostenibilidad agrícola. De manera que se puedan realizar acciones que promuevan la sostenibilidad de la agricultura desde diferentes ámbitos de intervención (Pelenc et al., 2013) (Muñoz Rodríguez, 2013).

4.15. Casos de éxito

Es importante incluir casos de éxito de la implementación de la transferencia de tecnología en otras comunidades. Una buena práctica se refiere a mostrar casos de éxito de su implementación. De forma que los agricultores sientan el impulso libre de seguir los pasos de otras historias de éxito para mejorar sus formas de cultivo (Sen, 1988) (Sachitra, 2019). Durante la capacitación es importante apoyarse también en otros productores que tengan las mismas motivaciones, de manera que exista un sentido de pertenencia, y existan espacios para compartir ideas y visiones (López A., 2019).

4.16. Evaluación a largo plazo

Deben diseñarse políticas que puedan seguir siendo evaluadas por el Estado a largo plazo (Mgendi et al., 2019). Las políticas con aplicación del enfoque de capacidades pueden ser consideradas de larga duración, debido al proceso que conlleva poder observar los frutos de las capacitaciones y del bienestar que puedan proveer (Sen, 1991) (Biggeri & Ferrannini, 2014). Es necesario involucrar al Estado y organizaciones de manera que se puedan generar datos, los cuales sirvan como base para futuras aplicaciones de políticas de transferencia de tecnología. Por ello, que es importante incluir a las autoridades gubernamentales de manera que se empoderen del proyecto y pueden dar seguimiento a los resultados a largo plazo de la transferencia de tecnología (Ferrero & Zepeda, 2015) (Biggeri & Ferrannini, 2014).

4.17. Deberes y derechos

También es importante incluir charlas de empoderamiento y sensibilización sobre los deberes y derechos, en consonancia con las libertades, valores, deseos y aspiraciones de los agricultores y sus familias (Sen, 1988) (Fukuda-Parr, 2003) (Biggeri & Ferrannini, 2014). Esto puede llevarse a cabo durante la implementación e incluir capacitaciones relacionadas con el estado anímico de los agricultores y sus familias. Estas familias, por estar en estado de vulnerabilidad, debido a la falta de salud, educación, conflictos sociales, falta de nutrientes, problemas económicos, entre

otros, podrían ver comprometida la absorción positiva de la capacitación (Sen, 1999) (Anand & Sen, 2000). Es primordial generar empoderamiento de las familias agricultoras. Es por ello, que las capacitaciones deben impulsar la agencia individual y colectiva.

5. Conclusiones

Los resultados de la investigación nos indican que es esencial antes de implementar políticas de desarrollo, fomentar procesos participativos o democráticos, en donde se respeten y valoren las libertades de las personas objeto de intervención. En el caso específico de los agricultores, observamos que para lograr el éxito de políticas, programas o proyectos de desarrollo es indispensable consultar e involucrar a los agricultores con relación a sus principales motivaciones para lograr vivir la vida que tienen motivos para valorar, así como también, conocer cuáles son las limitaciones o externalidades para lograr la promoción de sus capacidades. Así mismo, es reseñable que la falta de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad agrícola, la falta de capacidades, el cambio climático, la ausencia de procesos democráticos y la pobreza dan como resultado el incremento del estado de vulnerabilidad de los agricultores. Este hecho es una realidad para los pequeños agricultores en zonas rurales en los países en desarrollo. Resulta prioritario para los Estados y gobernanza global, iniciar con el diseño de políticas que promuevan la sostenibilidad alimentaria a través de la promoción de las capacidades y la transferencia de Tecnología.

El diseño e implementación de políticas de transferencia de tecnología según la teoría de enfoque de capacidades, debe estar enfocada en la generación de procesos democráticos que promuevan la sostenibilidad económica y medioambiental, desde la visión de lo que los agricultores tienen motivos para valorar. Así mismo, esta promoción de políticas basadas en la transferencia de tecnología debe estar focalizada en incrementar las capacidades reales de cada agricultor, en función de lo que puede y quiere “hacer” y “ser”. Incrementar las capacidades y el capital humano de los agricultores debería ser prioridad en las políticas de Estado y de la Cooperación Internacional.

Para una aplicación más efectiva por parte de los profesionales se han relacionado y descrito las consideraciones, que resultan esencialmente importante tener en cuenta, cuando se pretenda impulsar políticas de desarrollo focalizadas en la Transferencia de Tecnología y Enfoque de Capacidades.

Referencias

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2018): *Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación en américa latina y el caribe*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

ALFONSO LÓPEZ, G., YAÑEZ JUÁREZ, U., VELÁZQUEZ ALCARAZ, T., AYALA TAFOYA, F., & LÓPEZ ORONA, C. (2019): Actitud del productor agrícola ante la transferencia de tecnología en la región centro de Sinaloa. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 10(6), 1457 - 1462.

ANAND, S., & SEN, A. (2000): Human Development and Economic Sustainability. *Elsevier*, 28(12), 2029 - 2049.

ARIAS, P. (2014): *Marco Teórico: acceso de la agricultura familiar a las cadenas de valor*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2019): *El futuro de Centroamérica: retos para un desarrollo sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el febrero de 2021

BANCO MUNDIAL (2021): *Agricultura y alimentos*. Obtenido de <https://www.banco-mundial.org/es/topic/agriculture/overview#1>

BÁRCENA, A., SAMANIEGO, J., PERES, W., & ALATORRE, J. (2020): *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. Recuperado el febrero de 2021

BENTLEY, C., CHIB, A., & SMIT, M. (2020): *Critical perspectives on open development: "Empirical interrogation of theory construction"*. Cambridge, MA/London: UK: The MIT Press.

BIGGERI, M., & FERRANNINI, A. (2014): Opportunity Gap Analysis: Procedures and Methods for Applying the Capability Approach in Development Initiatives. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(1), 60–78. <https://doi.org/10.1080/19452829.2013.837036>

BUDIMAN, I. (2019): Climate-smart agriculture policy and (in)justice for smallholders in developing countries. *Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society*, 31 - 41.

CASTRO-LEAL, FLORENCIA; MÉNDEZ, CARMEN ELISA; MEDINA FONSECA, MIGUEL ÁNGEL (2020): *Centroamérica en Cifras*. BCIE. Tegucigalpa: BCIE.

CLUNE, T. (2019): Conceptualising Sustainable Development of Agribusiness in Australia. (págs. 1 - 18). Melbourne: La Trobe Business School, La Trobe University.

COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO/CENTRAL AMERICA COMMISSION FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (2011): *Reporte Técnico/Technical Report Estado Actual y Futuro de la Biodiversidad en Centroamérica/Current and Future Status of Biodiversity in Central America*. La Libertad: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo,(CCAD)/ Published by Central America Commission for Environment and Development (PROMEBIO).

FERNÁNDEZ - BALDOR, Á., HUESO, A., & BONI, A. (2009): Technologies for Freedom: collective agency-oriented technology for development processes. *Human Development and Capability Association* (págs. 1 - 21). Lima: Pontifical Catholic University of Peru.

FERNÁNDEZ-BALDOR, Á., BONI, A., LILLO, P., & HUESO, A. (2014): Are technological projects reducing social inequalities and improving people's well-being? A capability approach analysis of renewable energybased electrification projects in Cajamarca, Peru. *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary*

Journal for People-Centered, 15(1), 13-27. <https://doi.org/10.1080/19452829.2013.837035>

FERRERO, G., & ZEPEDA, C. (2015): Rethinking Development Management Methodology: Towards a “Process Freedoms Approach”. *United Nations One Secretariat*, 1-19.

FRIEDRICH, T. (2014): *Marco Teórico: intensificando la producción de manera sostenible*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FUKUDA-PARR, S. (2003): The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, 9(2 - 3), 301 – 317.

HELLIN, J., & LOPEZ-RIDAURA, S. (2016): Soil and water conservation on Central America hillsides: if more technologies is the answer, what is the question? *AIMS Agriculture and Food*, 1, 194 - 207.

HERNÁNDEZ MEDINA, C., BÁEZ HERNÁNDEZ, A., & CARRASCO FUENTES, M. (2020): Impacto económico y social de la ciencia y la tecnología en el desarrollo. *RECyT*, 22(34), 107-114.

HOQUE, R. (2020): The impact of the ICT4D project on sustainable rural development using a capability approach: Evidence from Bangladesh. *Elsevier Ltd.*, 1 - 8.

K. K. JEW, E., WHITFIELD, S., DOUGILL, A., MKWAMBISI, D., & STEWARD, P. (2020): Farming systems and Conservation Agriculture: Technology, structures and agency in Malawi. *Elsevier*, 1 -10.

LEPORATI, M., SALCEDO, S., JARA, B., BOERO, V., & MUÑOZ, M. (2014): *La agricultura familiar en cifras*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.

MGENDI, G., SHIPING, M., & CHENG, X. (2019): A Review of Agricultural Technology Transfer in Africa: Lessons from Japan and China Case Projects in Tanzania and Kenya. *Sustainability*.

MULUGETA, T. (2020): Agricultural Technologies and Women's Empowerment in Rural Ethiopia: Do Improved Agricultural Technologies Matter? *Evidence to enhance inclusive growth* (págs. 1 - 41). Mozambique: Department of Economics Addis Ababa University.

MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. (2013): Transferencia tecnológica para el sector rural; la responsabilidad de un reto que genera oportunidades. *Desarrollo y Gestión*, 32.

NACIONES UNIDAS. (2015): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2021, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO) (2021): *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma.

PELENC, J., LOMPO, M., BALLEST, J., & DUBOIS, J.-L. (2013): Sustainable Human Development and the Capability Approach: Integrating Environment, Responsibility and Collective Agency. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 77-94. <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.747491>

PREISSING, J., ARDILA, S., BUITRÓN, J., & FERNÁNDEZ, C. (2014): *Nuevas inversiones en extensión para la agricultura familiar*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.

ROBEYNS, I. (2006): The Capability Approach in Practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351–376.

SACHITRA, K. (2019): Entrepreneurial Opportunities and Role of Capability Approach in Agribusiness: Evidence from Sri Lanka. *Asian Research Journal of Agriculture*, 1 - 11.

SEN, A. (1988): Freedom of Choice: Concept and Content. *European Economic Review*, 32, 269-294.

SEN, A. (1989): Food and Freedom. *World Development*, 17(6), 769-781.

SEN, A. (1991): Welfare, preference and freedom. *Journal of Econometrics*, 50, 15 - 29.

SEN, A. (1997): Editorial: Human Capital and Human Capability. *World Development*, 25(12), 1959-1961.

SEN, A. (1999): *Development as freedom* (First Edition ed.). New York: Anchor Books.

STRINGER, L. C. (2014): Global land and soil degradation: challenges to soil. *Sustainability Research Institute, School of Earth and Environment, University of Leeds, Leeds*, 1 -20.

TALB AL TALB, A., FILIPEK, T., & SKOWRON, P. (2015): The Role of Agricultural Extension in the Transfer and Adoption of Agricultural Technologies. *Asian Journal of Agriculture and Food Sciences*, 3.

Entender el desarrollo al compás de la post-pandemia: entre el tiempo hegemónico y la apertura a temporalidades alternativas

Understanding development in post-pandemic pace: between hegemonic time and opening-up to alternative temporalities

Rubén Castellano-Durán

(Universidad Politécnica Territorial de Mérida “Kléber Ramírez”)

Resumen

Una vez declarada pandemia en 2020, la crisis del COVID-19 nos ha hecho percibir que nuestro mundo se ha ralentizado, incluso paralizado. Esto no sólo en el ámbito microsocia, en la experiencia cotidiana, sino también se ha evidenciado en las trayectorias de desarrollo, tanto en el Sur como en el Norte Globales, haciendo patentes desigualdades consideradas superadas en el empleo, la educación, de género, en el acceso a los servicios de salud, e incluso en la solidaridad, dada la inequidad en la distribución global de insumos médico-sanitarios y de las vacunas. Junto a ello, siguen pendientes las preocupaciones sobre la degradación ecológica, el calentamiento global y la sostenibilidad de los actuales sistemas productivos. Así, la crisis del COVID-19 ha obligado la revisión de nuestra comprensión del mundo globalizado en un *antes* de la pandemia frente al presente marcado por la pandemia, la *nueva normalidad* y de los diferentes entramados e interacciones que le constituyen; a la par de abrir oportunidades para su transformación en el futuro. En este contexto esta comunicación propone revisar nuestra concepción de desarrollo como *cambio social planificado* desde las coordenadas que permitirían la percepción de tal cambio, *el tiempo*, y cómo la aprehensión de este fenómeno impone márgenes racionales, algunos imperceptibles, a las propuestas posibles de transformación: si debemos repensar el desarrollo, la cooperación al desarrollo, la sostenibilidad, la desigualdad, la transformación social en el contexto de la pandemia del COVID-19, ¿lo hacemos dentro de la uni-linealidad temporal moderna occidental?, ¿o existe oportunidad para que otras formas de percibir el fenómeno *tiempo*, otras temporalidades, puedan marcar también su compás en la búsqueda de propuestas y soluciones, locales y globales, a los desafíos que enfrentamos?.

Palabras clave: desarrollo, tiempo, temporalidades, alternativas al desarrollo.

Abstract

Once declared a pandemic in 2020, the COVID-19 crisis has made us perceive that our world has slowed down, even come to a standstill. This is not only at the micro-social level, in everyday experience, but has also been evidenced in development trajectories in both the Global South and the Global North, making evident inequalities in employment, education, gender, access to health services, and even in solidarity, given the inequity in the global distribution medical supplies and vaccines. Alongside,

concerns about ecological degradation, global warming and the sustainability of current production systems remain unresolved. Thus, the COVID-19 crisis has forced a revision of our understanding of the globalised world from a *before-the-pandemic* as opposed to the present marked by the pandemic, the *new normality*, and the different networks and interactions that constitute it; as well as opening up opportunities for its transformation in the future. In this context, this paper proposes to review our conception of development as *planned social change* from the coordinates that would allow the perception of such change, *time*; and how the apprehension of this phenomenon imposes rational limits, some imperceptible, to the possible proposals for transformation: If we must rethink development, development cooperation, sustainability, inequality, social transformation in the context of the COVID-19 pandemic, do we do so within the modern Western linear time? Is there an opportunity for other ways of perceiving the phenomenon of time, *other temporalities*, to set the pace in the search for local and global proposals and solutions to the challenges we face?

Keywords: development, time, temporalities, alternatives to development

1. Introducción

El 11 de marzo de 2020, con la declaración de la pandemia global de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de Salud (OMS), fuimos testigos del inicio de un fenómeno global y cuyos efectos en los cinco continentes a dos años de esa declaración, diversos en cualidad y cantidad, aún se están asimilando por las poblaciones afectadas, los Estados y las organizaciones internacionales. Si bien la pandemia se entendía en principio como una crisis sanitaria, poniendo de manifiesto la fragilidad de los sistemas de salud y desigualdades en el acceso a sus servicios (Sanahuja, 2020), prontamente se hizo evidente su alcance sistémico, afectando diferentes esferas y dimensiones de la vida social tanto en el Norte como en el Sur Globales, como el empleo, la educación o las desigualdades de género, la socialización y la comunicación.

Por ejemplo, la revisión de Gavilán respecto a los desafíos en la orientación de los proyectos de vida de los estudiantes de secundaria en Argentina, junto a la desigualdad en el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en un contexto en el cual la *virtualidad* se imponía por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) (Gavilán, 2020), o incluso, en la esfera de la Cooperación para el Desarrollo, se ha valorado el efecto de la pandemia en el apoyo ciudadano a la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) en Alemania (Schneider et al., 2021). A su vez, se está discutiendo el impacto de la pandemia para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Bárcena, 2021; Oldekop et al., 2020; UNDP, 2020).

Junto a ello, siguen pendientes las preocupaciones sobre la degradación ecológica, el calentamiento global y la sostenibilidad de los actuales sistemas productivos, resaltando la relación entre el impacto de las actividades humanas en la biodiversidad y la integridad de los ecosistemas con la aparición de enfermedades zoonóticas, y el previsible aumento de su incidencia de mantenerse el modelo productivo actual (Büscher et al., 2021; UNEP, 2020).

En este escenario, ha emergido una concepción de lo que era el mundo *antes* del 11 de marzo de 2020, entendiendo cierta *predictibilidad* para la comprensión de los fenómenos y las acciones necesarias para su desenvolvimiento, frente a la conmoción y

la *impredictibilidad* que ha representado la pandemia en las diferentes esferas de la actividad y la experiencia humana, así como las subsecuentes transformaciones que ha motivado, tanto a nivel microsocial como global, el *después* de la pandemia, una ansiada *nueva normalidad*.

Esta periodización de los últimos 2 años pone de manifiesto, por un lado, la naturaleza global de la pandemia como un fenómeno que ha marcado nuestra concepción sobre el estado del mundo, globalizado, interconectado, desigual; y por el otro, revela una concepción sobre el fenómeno *Tiempo* y su aprehensión como fundamento para entender ese estado del mundo, así como las acciones para su transformación en el presente y su proyección en *el futuro*.

2. El desarrollo como cambio social planificado y la percepción del cambio

La pandemia COVID-19 ha obligado a las diferentes disciplinas, desde la Economía, pasando por las Ciencias de la Salud, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, hasta la Psicología, la Antropología y la Geografía, a intentar describir, entender y explicar cuáles han sido sus consecuencias para nuestro presente y los efectos que tendrá para nuestro futuro. En este panorama, los Estudios del Desarrollo se encuentran ante la necesidad de replantearse el qué hacer frente a este nuevo contexto (Büscher et al., 2021).

Mucho se ha discutido, y aún se discute, sobre qué es *desarrollo* (Ferguson, 1994; Sachs, 1992; Sumner y Tribe, 2008; Ziai, 2013), o incluso, la idoneidad de ese término para describir la multitud de procesos que se pretenden estudiar y aplicar en su nombre dado el carácter *ameboide* del concepto (Demaria y Kothari, 2017; Ziai, 2016), un concepto que se transforma cada vez que es enunciado por políticos, profesores, oficiales corporativos y planificadores. En pos de la brevedad, y no por ello menos complejo, Sumner y Tribe (2008) ofrecen una aproximación esquemática sobre qué se concibe por *desarrollo* a partir de lo que puede ser entendido en cada mención del término, con sus inherentes solapamientos: primero, como un proceso de transformación estructural y societal a largo plazo; segundo, como el resultado de objetivos y metas deseables a corto y mediano plazo; y por último, como discurso dominante de la modernidad occidental. Este esquema permite una topología con la cual enfocar los múltiples fenómenos que se busca observar: cada concepción ocupa un *espacio*, pero tal espacio es recursivo a cada concepción y a la relación entre esas diferentes concepciones.

En ese sentido, entender el desarrollo como *cambio social planificado* hace referencia a las intervenciones estructurales y sociales necesarias para que «aparezca» el desarrollo (Furtado, 1984), pero no sería posible entender esa «aparición» sin una valoración de cuáles son los objetivos y las acciones necesarias para alcanzarlos, y recursivamente, el marco histórico discursivo que legitima tanto esas acciones y los objetivos deseados para el desarrollo; en nuestro caso, la Modernidad.

Todas las sociedades humanas han tenido y tienen un nivel de *desarrollo*, pero es con el despliegue de la Modernidad cuando esos diversos niveles se contrastan frente a una de sus manifestaciones, el *desarrollo* de las sociedades modernas occidentales, convirtiéndose así en la meta a alcanzar en cuanto *desarrollo*. De esa forma, el *cambio* promovido por el desarrollo, la transformación de aquellas sociedades con niveles de desarrollo divergentes a la meta así planteada, requiere entonces de la planificación de las acciones necesarias para esa transformación.

Más allá del contexto geopolítico en el cual se populariza esta concepción de desarrollo, con el discurso inaugural de H. Truman como presidente de los Estados Unidos en 1948 (Puentes-Cala, 2021), las discusiones y las críticas a su alrededor durante la Guerra Fría, su reaparición en el s. XXI junto a nuevas críticas que exigen su desaparición conceptual (Demaria y Kothari, 2017; Ziai, 2019), una idea subyace a tal concepción de *desarrollo*: la transformación, el cambio de una situación o hecho de un estado a otro. Y en el núcleo de la idea de cambio, se encuentra una concepción de *Tiempo* (Sorokin y Merton, 1937), una apercepción que permitiría situar tal transformación.

3. El Tiempo y la aprehensión del cambio

Dos concepciones sientan las bases para el armazón teórico del conocimiento científico moderno: uno, el dualismo mente-cuerpo de Descartes, posibilitando la aprehensión de la naturaleza y sus fenómenos como *objetos*, que permite y justifica la aproximación metodológica a los mismos para conocerlos; y la otra, la concepción newtoniana del espacio y el tiempo, un universo autosustentado y completamente mecánico (Loy, 2001), homogéneo y absoluto, donde los objetos y los eventos se suceden en el tiempo y se despliegan en el espacio (May y Thrift, 2001):

“El tiempo absoluto, verdadero y matemático, tomado por sí solo, sin relación a ningún cuerpo, transcurre de manera uniforme correspondiente a su naturaleza” (Newton, 2011, 9).

Ahora bien, dentro de la matematización de la naturaleza que realizaba la empresa newtoniana, ¿cómo se relaciona el tiempo con los cuerpos? La Segunda Ley de la Termodinámica afirma que la entropía de un sistema macroscópico tiende a un estado de equilibrio en un proceso irreversible. Así, fenomenológicamente, si se observa un sistema con un estadístico de entropía *diferente* al obtenido en una observación previa, se pueden distinguir dos instantes diferentes de la variable matemática *tiempo*, y a su vez, una *direccionalidad*, ya que no se podría invertir los instantes observados sin contradecir lo postulado por las leyes de la termodinámica (Iparraguirre y Ardenghi, 2011).

A partir de tales postulados, y sorteando las exquisiteces de la teorización física, el tiempo como fenómeno se *observa* en el cambio que sufre un sistema termodinámico en su estadístico de entropía cuando ejecuta un proceso. Recursivamente, sólo es posible ver ese cambio si fenomenológicamente se concibe una direccionalidad en el tiempo, un *antes* y un *después* como instantes *diferentes*, descritos matemáticamente por el estadístico de entropía que da cuenta del proceso real, la absorción o difusión de energía, de esos sistemas termodinámicos. En este contexto el espacio y el tiempo son ajenos el uno al otro, ya que el tiempo *transcurre* homogéneamente, mientras que las transformaciones las padecen los sistemas termodinámicos y sus interacciones en el espacio.

La concepción newtoniana del tiempo se mantuvo incólume por aproximadamente dos siglos y medio hasta que Einstein, con la teoría de la relatividad general (1916) apertura la *espacialización del tiempo*, propuesta en la cual el tiempo se convierte en una variable dependiente de las interacciones entre materia y energía, asimilándose el tiempo al espacio, perdiendo así su cualidad de *absoluto*, pero no su homogeneidad y su cuantificación. Igualmente, el tiempo se convierte en una dimensión, entendiéndose como un *lugar* físico, concebible

geométricamente, y que se representa en un sistema de coordenadas en el cual los puntos matemáticos son puntos en el espacio-tiempo, y el movimiento de los cuerpos se modela como curvas del espacio-tiempo (Iparraguirre y Ardenghi, 2011): tales curvas permiten concebir el movimiento de los cuerpos en el espacio como una sucesión de instantes; una ilustración del pasado, el presente y el futuro de esos objetos físicos.

Dos particularidades se resaltan aquí de tal concepción de tiempo, ya no sólo en su formulación científica, sino la total concepción *moderna* del fenómeno tiempo. Primero, que tales instantes aparecen *estáticos*: la posición que ocupan los cuerpos en el espacio-tiempo es el estado de esos cuerpos y viceversa. De esa forma, el movimiento de los cuerpos en la dimensión tiempo es el cambio de estado de un pasado hasta el presente, el reflejo del aumento de la cantidad de entropía en la mecánica clásica, pero sin capacidad para percibir el «durante» de tal movimiento, el debate entre Parménides y Heráclito entre el ser y el devenir (Fuenmayor, 1991). Segundo, los instantes se ajustan apodícticamente a una *linealidad* que determina la sucesión entre el pasado, el presente y el futuro, y su apercepción permite percibir el cambio, el movimiento de los cuerpos en el espacio-tiempo.

No obstante, desde esta somera descripción de la concepción científica moderna del tiempo es evidente que no hay una *valoración* de los estados-posición de los cuerpos en la linealidad del tiempo. Lo que describe es el movimiento de los cuerpos, los *objetos* de la Física. Es el Cristianismo el que ofrece al armazón teórico del conocimiento moderno el concepto de *fin*, la teleología que permite entender que la sucesión de instantes tiene una finalidad, un estado óptimo aún no presente pero *a priori* determinado, la salvación. De esa forma, el pasado es el espacio más alejado y la condición *previa* que permite dar testimonio de la salvación posible en el futuro, un futuro intrínsecamente *mejor* que el pasado, siendo el presente el espacio para la manipulación de la naturaleza, el ejercicio de la profesión (Weber, 1998) que permita aliviar la angustia por la inescrutabilidad de los designios divinos sobre la salvación individual (Iparraguirre, 2016), el juicio final siempre inminente pero con un veredicto *ya escrito* en el futuro.

A pesar de ello, en el armazón teórico del conocimiento moderno y una vez que la naturaleza ha dado su testimonio ante el juez de la ciencia moderna (Kant, 2006), esta concepción de tiempo ofrece un irresistible don, la *predictibilidad*. Las regularidades de la naturaleza, sistematizadas en leyes científicas, permiten predecir sus fenómenos, los estados-posición de los cuerpos en el espacio-tiempo. Además, esas leyes permiten intervenir en la aparición de los fenómenos al manipular las interacciones de los cuerpos: el pasado es la fuente del presente, ya que la manipulación *en el presente* prevé el resultado «ya obtenido» en el futuro.

En resumen, la concepción *moderna* de fenómeno Tiempo nace de la conjunción en un armazón teórico para el conocimiento de la naturaleza que presupone, primero, la constitución de los objetos de conocimiento a partir de los fenómenos de la naturaleza, extraídos del continuo de la misma, separados y diferentes entre sí y del sujeto cognoscente. Así mismo, los objetos así constituidos son totalidades acabadas en sí mismas, delimitados por las características intrínsecas que constituyen su *ser*. Segundo, la matematización de la Física ubica sus objetos en un espacio-tiempo en el cual se observa el cambio del estado-posición de los cuerpos en ese espacio-tiempo.

Tercero, la percepción del cambio es posible dado la diferencia entre un estado-posición previo a uno posterior en una recta en el espacio-tiempo, y que la diferencia entre ambos estados-posición es la apercepción del *tiempo*, el *antes* y el *después* del cuerpo en el espacio-tiempo, demostrando la uni-linealidad del tiempo a través de la observación de esa diferencia.

Y por último, la soteriología cristiana permite la valoración moderna de un *antes* como condición previa para *un después* óptimo en el futuro. Esta apercepción del fenómeno tiempo permite predecir, dentro de los parámetros impuestos por el armazón de la Ciencia Moderna para la manipulación de los objetos, el resultado de las acciones para el cambio, por lo que la transformación de los objetos de la naturaleza puede ser planificada, dado que los cambios están ajustados a la uni-linealidad del tiempo, conociendo *a priori* el resultado de la manipulación gracias a la predictibilidad que garantiza la instrumentalización de la Ciencia Moderna.

4. Temporalidades y racionalidades

Ahora bien, ¿cómo condiciona el armazón teórico del conocimiento científico moderno nuestra apercepción del fenómeno tiempo? El traslado de la concepción moderna del tiempo desde el armazón teórico para el conocimiento de la naturaleza a la experiencia cotidiana es el proceso mismo de la implantación de la Modernidad: el conjunto de supuestos que conforma ese armazón teórico está en el núcleo de la experiencia moderna, haciendo del mundo moderno un espacio donde las cosas son (*Parménides dixit*), ontoepistemológicamente determinadas para ser percibidas en *cuanto tales* y aisladas las unas de las otras, clasificadas en el dualismo sujeto-objeto y ordenados en una secuencia lineal de instantes que llamamos tiempo.

Cubriendo la crudeza de esta afirmación, nuestra concepción lineal del tiempo es una de las evidencias de nuestra constitución como individuos *modernos*, una concepción que primero fue impuesta, y después *naturalizada* (Thrift, 1990) por la implantación de la Modernidad por sobre *otras* concepciones ontoepistemológicas sobre el mundo y las relaciones entre las cosas que los componen (Briceño Guerrero, 2014). Se destaca aquí que no es sólo la concepción del tiempo la que se naturaliza en la Modernidad; también se naturaliza la forma con la cual se entiende la constitución del mundo y las cosas en él, permitiendo dar cuenta de los objetos y de sus relaciones, una ontoepistemología *moderna*, que soporta a su vez la apercepción de causalidad y por ende, la racionalidad de los actores en ese mundo así constituido (Fuenmayor, 1991).

A partir de Kolinjivadi, Vela Almeida y Martineau (2019) definimos como *socionatura* (*socionature*) al conjunto de relaciones –sociales, culturales, conductuales, cognitivas, políticas y económicas– que se dan entre los humanos y la naturaleza, todas ellas entrelazadas en *un* espacio-tiempo conformado recursivamente por esas relaciones. Así, una *socionatura* es la concreción histórica de una ontoepistemología, la forma en la cual el mundo y las cosas en él son percibidas, experimentadas y transformadas.

La Modernidad implantó su *socionatura* en Occidente o, a la inversa, la *socionatura* occidental es moderna. La constitución de un régimen de *socionatura* moderno (Escobar, 1999) se hizo visible especialmente en los períodos de la colonización europea, al encontrarse al frente de otras *socionaturas*, con sus ontoepistemologías y

concepciones de mundo, con otras concepciones de tiempo, y por ende, de causalidad y racionalidad (Briceño Guerrero, 2014). En ese proceso la socrionatura moderna se hizo hegemónica, imponiendo su compás, su *ritmo* (Iparraguirre, 2016; Kolinjivadi et al., 2019), por sobre esas otras socrionaturas.

En este sentido, una de las evidencias de la hegemonía de la socrionatura occidental al hablar sobre el *tiempo* y su aperccepción en otras socrionaturas, es precisamente hacerlo asumiendo que el tiempo es concebido y percibido *por igual* en esas otras socrionaturas. Para poder percibir esas otras concepciones de tiempo, tanto concretas como posibles, es preciso separar ontoepistemológicamente el *tiempo* como el fenómeno del devenir en sí mismo, mientras que las *concepciones del tiempo*, las formas en las que se percibe el cambio ubicadas en un contexto sociohistórico son *temporalidades* (Iparraguirre, 2016; Kolinjivadi et al., 2019). De esta forma, por un lado, se evita la naturalización del tiempo entendido desde la conceptualización occidental, si bien ésta es una temporalidad *hegemónica* (Iparraguirre, 2016; Thrift, 1990).

Asimismo, no se debe confundir la categorización lineal y reificada de la experiencia temporal según intervalos predeterminados (segundos, horas, meses, años), propia de las temporalidades hegemónicas para la cuantificación del fenómeno tiempo en las coordenadas de su socrionatura, con las temporalidades como cadencias o ritmos dinámicos que conforman la forma en que surgen y se cultivan, nutren y sostienen las relaciones de socialidad, y que informan la forma particular en que se experimenta un fenómeno (Kolinjivadi et al., 2019).

En consecuencia, a partir de este movimiento podemos distinguir desde un enfoque antropológico entre el fenómeno *tiempo* de las interpretaciones culturales de ese fenómeno, las *temporalidades* (Iparraguirre, 2016). Cada socrionatura y su temporalidad instituyen las formas de experimentar, conocer y transformar el mundo que se conforma a partir de sus particulares supuestos ontoepistemológicos, así como sus aperccepciones de cambio y causalidad a partir de su entendimiento del fenómeno *tiempo*. De esta forma, la temporalidad es el conjunto de ritmos y cadencias que se dan en el mundo-de-vida a partir de la experiencia de los sujetos *delimitada* por la socrionatura en la que se despliega su acción y su racionalidad, su relación con los otros y con la naturaleza (Lefebvre, 2004).

Por sobre la diversidad de temporalidades, el régimen de la socrionatura moderna impone su temporalidad, ahora hegemónica (Kolinjivadi et al., 2019), forzando y reforzando la *sincronización* de las alter-temporalidades en una representación uniforme del mundo y de las cosas que hay en él: el régimen de la socrionatura moderna y su temporalidad es un marco en el que las relaciones entre los entes supone la separación tajante entre la cultura y la naturaleza, lo humano y lo no-humano, el sujeto y los objetos, “una ontología de estandarización de la realidad a través de un compromiso con la racionalidad calculadora en el mapeo de abstracciones formalizadas de espacio y tiempo” (Kolinjivadi et al., 2019, 6). Esa estandarización temporal la realiza el régimen de la socrionatura moderna gracias a la imposición de su temporalidad como *el Tiempo*, confundiendo *el fenómeno* con *su concepción* del fenómeno (Iparraguirre, 2016), disciplinando los ritmos y las cadencias que se dan y conforman la experiencia a través de la abstracción de sus calendarios y relojes materializada en la acción y en la *proyección* de la acción (Thrift, 1990): una concepción uni-lineal de la temporalidad que asegura la predictibilidad, gracias a una concepción igualmente lineal de la causalidad en el espacio-tiempo en el cual se despliega la racionalidad de los agentes.

5. La pandemia como shock en la temporalidad moderna

Al hablar de la Modernidad necesariamente se habla de capitalismo. La producción de valor y el intercambio de mercancías están en el núcleo de la temporalidad de la sacionatura moderna (Iparraguirre, 2016), en los tiempos del *capital*. Dado que el mundo está constituido por objetos independientes, todos ellos considerados como *materias primas* potenciales, el fenómeno *tiempo* se concibe dentro de la temporalidad del régimen de la sacionatura moderna “como un parámetro mecánico dentro de la función de producción, mediante el cual cualquier tipo de cambio o transformación planificada (por ejemplo, social, cultural, institucional, tecnológico, biofísico, de aprendizaje humano) sirve principalmente para influir en la producción” (Kolinjivadi et al. 2019:7).

Thrift (1990) describe la estandarización temporal que se impuso en Inglaterra desde finales del s. XIV, y que paulatinamente cimentó una conciencia temporal que se impondría con la Revolución Industrial, una concepción del tiempo y una temporalidad que mostrarían sus formas disciplinarias en Occidente con el taylorismo y el fordismo como formas de organización del trabajo. Subsumiendo la desigualdad en la apropiación de la producción, la concepción moderna entrelazó su concepción del fenómeno tiempo con la racionalidad orientada a la acumulación en el *presente* proyectada en el *futuro* (Thrift, 1990), una economía política del tiempo (Nyland, 1990).

La predictibilidad y el control instrumentalmente habilitados por la Ciencia Moderna y la racionalidad moderna, “la praxis ideacional, material y simbólica asociada con una consolidación más amplia del poder por parte del Estado, especialmente el aislamiento administrativo e intelectual de la vida humana del mundo biofísico, la racionalización de los fenómenos en el conocimiento experto y el excepcionalismo humano para controlar, gestionar y manipular el mundo” (Kolinjivadi et al., 2019), en conjunto a la concepción occidental uni-lineal del tiempo, limita el espectro de respuestas frente a fenómenos no-lineales, así como a los resultados posibles de la acción social; en particular las condiciones de posibilidad para la transformación social y ambiental que se entiende desde la concepción de desarrollo como *cambio social planificado*.

Esta limitación que impone la temporalidad de la sacionatura moderna para enfrentarse a tales fenómenos se puede observar en la racionalidad subyacente en el entendimiento y las acciones con las cuales se intentó atajar las consecuencias de la pandemia por COVID-19.

La pandemia fue percibida primero como una crisis sanitaria para luego, con la escalada de casos, entenderse como una crisis global con efectos y consecuencias sistémicas (Sanahuja, 2020). Como *crisis sanitaria*, la respuesta de los sistemas de salud del Norte Global estaba sustentada en las coordenadas de su sacionatura, es decir, una concepción de las causas y consecuencias de las acciones necesarias (sanitarias, políticas, económicas y sociales) para controlar los efectos de un brote epidémico en sus territorios. Esta noción se popularizó con la circulación de unos gráficos en las redes sociales respecto a la preparación global para responder a epidemias fechados en 2019 a partir de los datos del Índice De Seguridad Sanitaria Mundial (GHS) (DalGLISH, 2020), en la que se ilustra la capacidad de respuesta del Norte Global frente a la *incapacidad* de respuesta por parte del Sur Global ante un fenómeno de esa naturaleza.

Ya en abril de 2020, como *crisis global* se hizo evidente la no-linealidad de la pandemia, siendo un ejemplo, la descoordinación de las acciones tomadas en muchos países del Norte Global ante la pandemia del COVID-19 (Dalglisch, 2020). La uni-linealidad que apuntalaba las acciones implementadas por diferentes países del Norte Global es una manifestación de las imbricaciones entre la racionalidad y la temporalidad hegemónica que se soportan en el régimen de socrionatura moderno: a pesar del desbordamiento de todos o casi todos los sistemas de salud en esos países en la primera y segunda ola de la pandemia, el objetivo prioritario manifestado en discursos oficiales fue garantizar el funcionamiento de la economía (Fuccille, 2020; Pérez, 2020) en un contexto en el cual se visibilizaban desigualdades consideradas superadas en el Norte Global, y que hasta entonces se juzgaban como problemas exclusivos *de y en* el Sur Global, corregibles a través de la cooperación al desarrollo Norte-Sur (Oldekop et al., 2020).

Así mismo, La urgente necesidad de mantener a flote las economías nacionales se encontró con interrupciones en las cadenas globales de valor, especialmente de aquellos bienes intermedios y finales necesarios el combate del virus (Oldekop et al., 2020), como medicamentos paliativos y equipos de protección para el personal sanitario y la población en general; una división internacional del trabajo nacida en la misma racionalidad de la socrionatura moderna (Büscher et al., 2021). Del mismo modo, ante un fenómeno *global* se aplicaron medidas nacionales, o en el caso de Europa, supranacionales, en las cuales se prohibía la exportación de insumos médicos y de equipos de ventilación tanto dentro del Norte Global como hacia al Sur Global (Comisión Europea, 2020)¹, profundizando la desigualdad global en el acceso a tales insumos para el tratamiento de los crecientes casos graves de la enfermedad.

De la misma manera, después de la aprobación para aplicación extensiva de las vacunas, a finales de 2020, se hizo evidente la desigualdad en su distribución global al priorizarse los envíos a los países del Norte Global, mientras que los países al Sur se encontraban dependientes de los envíos humanitarios por parte del Norte. Aún hoy, la producción de las vacunas sigue estando atada a los acuerdos de propiedad intelectual, impidiendo su producción de forma genérica en el Sur Global, una propuesta defendida con vehemencia por India y Sudáfrica (Lawson, 2022; UNAIDS, 2021). Más alarmante es la destrucción de vacunas prontas a caducar en Europa, el doble de la cantidad de dosis que ha recibido África a principios de este año, denunciado por algunas organizaciones humanitarias (El Cronista, 2022).

Estas observaciones en conjunto permiten situar que las respuestas ante la crisis por la pandemia de COVID-19 a nivel global han estado sustentadas por la racionalidad que se despliega en la temporalidad de la socrionatura moderna, los tiempos del capital. La conmoción que representa aún los efectos de la pandemia a dos años de su declaración oficial ha evidenciado que ante un fenómeno no-lineal, la capacidad de respuesta desde la socrionatura moderna está limitada a sus mismas coordenadas espacio-temporales y ontoepistemológicas, aún hegemónicas, convirtiendo la ansiada “nueva normalidad” en la reestructuración post-pandémica del estado de cosas pre-pandémico, una proyección del futuro sustentada en la presencia del pasado (Iparraguirre, 2019), sincronizada en el tiempo del capital, la temporalidad hegemónica moderna (Kolinjivadi et al., 2019), en la que se despliega su racionalidad con una concepción lineal respecto a las causas y consecuencias de la acción.

¹ En vigencia durante seis semanas, hasta el 26 de abril de 2020.

Extendiendo el ejemplo, otra ilustración del ejercicio de esa racionalidad es la preocupación sobre la degradación ambiental y ecológica y la búsqueda de alternativas a los modelos de desarrollo insostenibles como un empeño inaplazable. Pero en tal empeño se pasa por alto la correlación entre la visión del mundo occidental-moderno y sus efectos ecológicos desde una perspectiva dualista: o catástrofe climática-ambiental o colapso económico (Anderson y Goodman, 2021), evidenciando así el marco interpretativo en el que las propuestas alternativas, sus medios y fines de las acciones transformadoras son evaluados y, en el peor de los casos, descartados una vez que se sincronizan con la temporalidad hegemónica y su racionalidad.

6. Post-pandemia y los espacios para las alter-temporalidades

A partir de la distinción entre el fenómeno tiempo y las concepciones sociohistóricas para su apercepción, las temporalidades, se permite discernir diferentes concreciones espacio-temporales y ontoepistemológicas que constituyen el mundo-de-vida, las socrionaturas, las formas en las que se entiende el mundo y sus fenómenos, así como los marcos para la racionalidad y la causalidad para ese entendimiento, el *ritmo* de su experiencia y su transformación, entrelazadas y constituidas recursivamente en su socrionatura.

A su vez, tal distinción permite situar la socrionatura moderna entre otras socrionaturas, a pesar de su carácter hegemónico por sobre esas últimas. Sin embargo, los esfuerzos por la *sincronización* hegemónica también han evidenciado la posibilidad de otras formas de temporalidad, permitiéndoles *desincronizarse* o *resincronizarse* con la temporalidad hegemónica “al considerar la existencia de otras temporalidades que responden a otras lógicas y actitudes frente al devenir y no concebidas como únicas y unívocas” (Iparraguirre 2019:409).

Dos ejemplos ilustran estos procesos de sincronización y desincronización. El primero es la descripción que hace Bourdieu de las perspectivas sobre el tiempo en un poblado cabilio en Argelia (Bourdieu, 1990), primero describiendo el contraste entre la temporalidad, el ritmo de la experiencia de los cabillos frente a la temporalidad del régimen de socrionatura moderno, constitutiva de administración colonial francesa, para luego apuntar a la transformación de esa experiencia debida a la imposición de la actitud predictiva del cálculo económico *racional*, con consecuencias para la integración y la subsistencia de tales comunidades. Respecto a la desincronización, Iparraguirre (Iparraguirre, 2016) describe los ritmos que constituyen la experiencia de los Mocoví en el Chaco argentino, argumentando que la temporalidad hegemónica no es la única forma para concebir el fenómeno *tiempo*, así como los solapamientos que se dan entre la temporalidad hegemónica y la temporalidad *originaria* en la experiencia de los Mocoví; resaltando la importancia de su temporalidad como elemento constitutivo de su identidad.

Sería una ingenuidad concebir que las alter-temporalidades están en *absoluto aislamiento* de nuestra temporalidad hegemónica. La *resincronización* entre la alter-temporalidad que se da alrededor de la producción del arroz *tinawon* por la cultura Ifugao al norte de Filipinas: nacida como una variedad de arroz dentro de una socrionatura en la cual los ritmos entre el cultivo de la simiente, los recursos ecológicos que se transforman para su cuidado y su cosecha están entrelazados recursivamente con la relación que conciben sus productores con la naturaleza y su protección como *fuentes de vida*, un marco ontoepistemológico que soporta una

racionalidad diferente frente aquella que se concreta en su conversión en *mercancía*, publicitado como un producto *ecológico y sostenible*, en un fetiche en *sincronía* con la temporalidad hegemónica y ajustado a las condiciones del régimen de sacionatura moderno (Kolinjivadi et al., 2019).

Ante la pandemia, respuestas *desincronizadas* respecto a la racionalidad de la sacionatura moderna permitieron no sólo hacer llevadero el Aislamiento Preventivo y Obligatorio (ASPO), sino que garantizaron la supervivencia misma de la población. Con la ralentización de la producción y distribución de alimentos, la racionalidad capitalista se imponía en el alza de los precios de esos productos, ya que dentro del régimen de sacionatura moderno, es la ganancia la que dirige y marca la pauta para el destino de cualquier mercancía. Y si sumamos a esto los contextos marcados por la desigualdad y la pobreza desde antes de la pandemia, lo que está en juego es la existencia humana. Córdoba, Peredo y Chaves (2021) describen como en los Andes colombianos y ecuatorianos surgieron iniciativas basadas en la reciprocidad y cosmovisiones indígenas, que junto a motivaciones y propuestas tanto capitalistas como no capitalistas, permitieron garantizar la existencia de las personas durante la cuarentena, tanto en espacios rurales como urbanos.

Junto a la respuesta a la pandemia y la urgencia de garantizar la distribución de alimentos, esas iniciativas también articularon formas de organización y de acción política frente al Estado neoliberal, “la encarnación institucional de la razón instrumental” (Gane, 2002, 24), instituido dentro de las coordenadas del régimen de la sacionatura moderna. Por encima de las especificidades de esas articulaciones, se destaca aquí como éstas se desincronizan de la temporalidad hegemónica, marcada por la linealidad de la ganancia como finalidad de la producción para, desde un marco racional diferente, proponer otros fines que asumen su sentido en otra sacionatura: es la vida y no el capital lo que está en juego.

A partir de lo ya expuesto, apuntando a la concepción de *desarrollo* en las coordenadas del régimen de sacionatura moderna, podemos establecer que las transformaciones, el *cambio social planificado* con el que se busca implementar el *desarrollo* es la instrumentalización de los supuestos ontoepistemológicos en la temporalidad lineal que constituye recursivamente esa sacionatura, hoy hegemónica. Pero al enfrentarse a un fenómeno no-lineal, como lo son la pandemia por COVID-19, la degradación ecológica o el cambio climático (Büscher et al., 2021; Kolinjivadi et al., 2019), su capacidad de acción está limitada por las mismas coordenadas de su sacionatura: la producción de mercancías y la acumulación de capital en un mundo con límites biofísicos cuantificables, planificados por la racionalidad instrumental *moderna* en pos de garantizar esa producción y acumulación; unos límites proyectables en el calendario, ajustados a la uni-linealidad temporal moderna, pero que obvian o niegan tanto los ritmos geofísicos y ecológicos de la naturaleza como de la acción humana en otras sacionaturas.

Por otro lado, la pandemia como fenómeno global no-lineal ha visibilizado el quiebre de un discurso sobre la experticia del Norte Global como fuente para todas las soluciones a los desafíos globales (Oldekop et al., 2020). Las respuestas políticas y sociales ante la pandemia en algunos países del Sur Global, aún con recursos limitados por la desigualdad global o por disputas geopolíticas, ofrecieron mejores resultados en la contención de los contagios (DalGLISH, 2020), frente a un paradigma de cooperación internacional en el cual Norte Global sabe y tiene, mientras que el Sur Global es un *contenedor* para ese saber-tener.

Desde esa socrionatura hegemónica se permiten catalogar las *alternativas al desarrollo* como quimeras culturalistas, *irracionales* o propias del “buen salvaje” (Ziai, 2017), a pesar de que la articulación de las propuestas del Post-Desarrollo nacen dentro de las coordenadas de la cosmovisión moderna, como críticas a sus efectos globales y locales como lo son la desigualdad, el neocolonialismo y la degradación ecológica. Con base a lo ya expuesto, tales propuestas aparecen *desincronizadas* respecto a la temporalidad del régimen de socrionatura moderna, asumiendo otros fines y medios, otros marcos donde la acción asume su sentido. A un nivel global, las propuestas de Büscher et al. (2021) para el desarrollo post-pandemia son ejemplo de ello.

Paralelamente, esta postura ha permitido visibilizar otras temporalidades, otras formas de entendimiento y de acción que se dan en el Sur Global y que se realizan en otras socrionaturas, propuestas que emergen de otras temporalidades, como lo son el *Sumak Kawsay* en los Andes, el *Swaraj* en India o el *Ubuntu* en Sudáfrica, que buscan rescatar, a nivel local o incluso dentro de las estructuras de organización modernas, otras configuraciones del entramado del espacio-tiempo y de las relaciones entre los humanos y la naturaleza. Un riesgo que se corre en su traslado y traducción desde niveles micro o mesosociales a un contexto macrosocial es que tales configuraciones se *sincronicen* con la temporalidad moderna, el compás del régimen de socrionatura hegemónico, como ha sido descrito en el caso del *Buen Vivir* en Bolivia (Gudynas, 2014), convirtiéndose entonces en un *significante vacío* ajustado a las exigencias de temporalidad hegemónica, una reificación de otra socrionatura, sus prácticas y cosmovisiones. Ante ese riesgo, primero, se debe reconocer nuestra conformación en nuestra socrionatura moderna, la naturalización de la temporalidad hegemónica, para así concebir la transformación social no como la idealización de un pasado precolonial, sino la constitución y reconstitución del presente desde una aspiración del futuro (Poli, 2019).

7. Conclusiones

Aún nos encontramos haciendo el recuento y el control de daños que la pandemia ha causado al modelo global económico, político y social que ha sido dominante en los últimos treinta años, el neoliberalismo, un modelo “que demanda la siempre creciente circulación de bienes y personas, a pesar de los incontables problemas socio-ecológicos y las crecientes desigualdades que genera” (Büscher et al., 2021).

Ante ello, es necesario reconocer los límites del régimen de socrionatura moderna a la concepción de causalidad que sustenta nuestro ejercicio de racionalidad, a la acción y su planificación; a nuestra *proyección del futuro* y las propuestas de transformación para lograrlo. Tal reconocimiento permitiría *desincronizar* esas propuestas de la temporalidad hegemónica, así como abrir el abanico para rescatar, concebir, e implementar alternativas que aún no se han *sincronizado* con esa temporalidad, que mantienen sus temporalidades en unas socrionaturas que responden a otras racionalidades, a otros medios y fines para lograr la transformación, tanto a nivel local como a nivel global. De lo contrario, la transformación, el *cambio social planificado*, estará condenado al gatopardismo, atado a la racionalidad, a los fines y medios que impone el régimen de socrionatura moderno.

De esta forma, concebir los desafíos del desarrollo contemporáneo en un contexto global, “más allá del actual y estrecho paradigma del desarrollo internacional” (Ol-

dekop et al., 2020, 2), en la que los problemas del *desarrollo*, más aún, la supervivencia de los humanos, subyacen en todos los países, incluso en los del Norte Global.

Referencias

ANDERSON, JAMES y GOODMAN, JAMES (2021): "Crisis of Capital and climate. Three contradictions and prospects for contestation", En: HOSSEINI HAMED; GOODMAN, JAMES; MOTTA, SARA Y GILLS, BARRY (Eds.): *The Routledge handbook of transformative global studies*, Londres: Routledge/Taylor & Francis Group.

BÁRCENA, ALICIA (2021): "Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación", *Pensamiento iberoamericano*, 10, 61-87.

BOURDIEU, PIERRE (1990): "Time Perspectives of the Kabyle", En: HASSARD, JOHN (Ed.): *The sociology of time*, New York: Palgrave Macmillan US.

BRICEÑO GUERRERO, JOSÉ MANUEL (2014): *El laberinto de los tres minotauros*. Caracas: Monte Ávila Editores.

BÜSCHER, BRAM; FEOLA, GUISEPPE; FISCHER, ANDREW; FLETCHER, ROBERT; GERBER, JULIEN-FRANÇOIS; HARCOURT, WENDY; KOSTER, MARTIJN; SCHNEIDER, MINDI; SCHOLTENS, JOERI; SPIERENBURG, MARJA; WALSTRA, VINCENT; Y WISKERKE, HAN (2021): "Planning for a world beyond COVID-19: Five pillars for post-neoliberal development", *World Development*, 140, 105357, 1-4.

COMISIÓN EUROPEA. (2020, marzo 15). Reglamento de ejecución (UE) 2020/402 de la Comisión de 14 de marzo de 2020 por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 77 I/1.

CÓRDOBA, DIANA; PEREDO, ANA MARIA; y CHAVES, PAOLA (2021): "Shaping alternatives to development: Solidarity and reciprocity in the Andes during COVID-19", *World Development*, 139, 105323, 1-10.

DALGLISH, SARAH (2020): "COVID-19 gives the lie to global health expertise", *Lancet (London, England)*, 395(10231), 1189.

DEMARIA, FEDERICO y KOTHARI, ASHISH (2017): "The Post-Development Dictionary agenda: Paths to the pluriverse", *Third World Quarterly*, 38(12), 2588-2599.

EL CRONISTA. (2022, febrero 16). COVID: desecharán 55 millones de vacunas en Europa, ¿por qué? <https://www.cronista.com/internacionales/COVID-desecharan-55-millones-de-vacunas-en-europa-por-que/>

ESCOBAR, ARTURO (1999): "After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology", *Current Anthropology*, 40(1), 1-30.

FERGUSON, JAMES (1994): *The anti-politics machine: «development,» depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

FUCCILLE, ALEXANDRE. (2020, abril 17): *Brasil, Jair Bolsonaro y el COVID-19*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/brasil-jair-bolsonaro-y-el-COVID-19/>

FUENMAYOR, RAMSÉS (1991): "The roots of reductionism: A counter-ontoepistemology for a systems approach", *Systems Practice*, 4(5), 419-448.

FURTADO, CELSO (1984): *El desarrollo económico, un mito*, Siglo XXI Ediciones, México.

GANE, NICHOLAS (2002): *Max Weber and postmodern theory: Rationalization versus re-enchantment*, Palgrave, New York.

GAVILÁN, MIRTA (2020): "La Orientación Entre La Pandemia Y El Futuro", *Orientación y Sociedad*, 20(1), 20.

GUDYNAS, EDUARDO (2014): "Buen Vivir: Sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas" En: OVIEDO FREIRE, ATAWALLPA (Ed.), *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*, Quito: Ediciones Yachay.

IPARRAGUIRRE, GONZALO (2016): "Time, temporality and cultural rhythmicity: An anthropological case study", *Time & Society*, 25(3), 613-633.

IPARRAGUIRRE, GONZALO (2019): "Anticipation as Presence of the Future", En: POLI, ROBERTO (Ed.) *Handbook of Anticipation: Theoretical and Applied Aspects of the Use of Future in Decision Making*, Cham: Springer International Publishing.

IPARRAGUIRRE, GONZALO y ARDENGHI, SEBASTIÁN (2011): "Tiempo Y Temporalidad Desde La Antropología Y La Física", *Revista de Antropología Experimental*, 11(18), 251-260.

KANT, INMANUEL (2006): *Crítica a la razón pura* (GARCÍA NORRO, JUAN JOSÉ y ROVIRA ROGELIO, (Eds.); M. GARCÍA MORENTE, MANUEL (Trad.); 1.ª edición, 2.ª reimpresión). Tecnos, Madrid.

KOLINJIVADI, VIJAY; VELA ALMEIDA, DIANA; Y MARTINEAU, JONATHAN (2019): "Can the planet be saved in Time? On the temporalities of socionature, the clock and the limits debate", *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3(3), 904-926.

LAWSON, MAX (2022, marzo 22): *The EU's Compromise on COVID Vaccines Is a Bad Deal for India – The Wire Science*. <https://science.thewire.in/health/the-eus-compromise-on-COVID-vaccines-is-a-bad-deal-for-india/>

LEFEBVRE, HENRI (2004): *Rhythmanalysis: Space, time, and everyday life*. Continuum, London

LOY, DAVID (2001): Saving time: A Buddhist perspective on the end, En: MAY, JON y THRIFT, NIGEL (Eds.), *Timespace: Geographies of temporality*. London: Routledge.

MAY, JON y THRIFT, NIGEL (Eds.) (2001): *Timespace: Geographies of temporality*, Routledge, London.

NEWTON, ISAAC (2011): *Principios Matemáticos De La Filosofía Natural*, RADA GARCÍA, ELOY (Trad.). Alianza Editorial, Madrid.

NYLAND, CHRIS (1990): "Capitalism and the History of Work-time Thought", En: HASSARD, JOHN (ed.): *The sociology of time*, New York: Palgrave Macmillan US.

OLDEKOP, JOHAN; HORNER, RORY; HULME, DAVID; ADHIKARI, ROSHAN; AGARWAL, BINA; ALFORD, MATTHEW; BAKEWELL, OLIVER; BANKS, NICOLA; BARRIENTOS, STEPHANIE; BASTIA, TANJA; BEBBINGTON, ANTHONY; DAS, UPASAK; DIMOVA,

RALITZA; DUNCOMBE, RICHARD; ENNS, CHARIS; FIELDING, DAVID; FOSTER, CHRISTOPHER; FOSTER, TIMOTHY; FREDERIKSEN, TOMAS; GAO, PING; GILLESPIE, TOM; HEEKS, RICHARD; HICKEY, SAM; HESS, MARTIN; JEPSON, NICHOLAS; KARAMCHENDU, AMBARISH; KOTHARI, UMA; KRISHNAN, AARTI; LAVERS, TOM; MAMMAN, AMINU; MITLIN, DIANA; MONAZAM-TABRIZI, NEGAR; MÜLLER, TANJA; NADVI, KHALID, PASQUALI, GIOVANNI; PRITCHARD, ROSE; PRUCE, KATE; REES, CHRIS; RENKEN, JACO; SAVOIA, ANTONIO; SCHINDLER, ANNIKA; TAMPUBOLON, GINDO; TYCE, MATTHEW; UNNIKRIHSHNAN, VIDHYA y ZHANG, YIN-FANG (2020): "COVID-19 and the case for global development", *World Development*, 134, 105044.

PÉREZ, CARLOTA (2020, abril 20): ¿Subestimó Boris Johnson la pandemia? Atalayar. <https://atalayar.com/content/subestim%C3%B3-boris-johnson-la-pandemia>

POLI, ROBERTO (Ed.) (2019): *Handbook of Anticipation: Theoretical and Applied Aspects of the Use of Future in Decision Making*, Springer International Publishing, Cham.

PUNTES-CALA, MAURICIO (2021): "La invención histórica del desarrollo: Una aproximación crítica y latinoamericana al sistema-mundo moderno", *Revista Iberoamericana De Estudios De Desarrollo*, 10(1), 258-286.

SACHS, WOLFGANG (1992): *The development dictionary: A guide to knowledge as power*. Zed Books, London.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2020): COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global, En: MESA, MANUELA (Coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: El impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020*, Madrid: CEIPAZ.

SCHNEIDER, SEBASTIAN; EGER, JENS; BRUDER, MARTIN; FAUST, JÖRG y WIELER, LOTHAR (2021): "Does the COVID-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany", *World Development*, 140, 105356, 1-7.

SOROKIN, PITIRIM y MERTON, ROBERT (1937): "Social Time: A Methodological and Functional Analysis", *American Journal of Sociology*, 42(5), 615-629.

SUMNER, ANDREW y TRIBE, MICHAEL (2008): *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*, SAGE Publications Ltd., London.

THRIFT, NIGEL (1990): The Making of a Capitalist Time Consciousness. En: HASSARD, JOHN (ed.): *The sociology of time*, New York: Palgrave Macmillan US.

UNAIDS (2021, octubre 21): *A Dose of Reality: How rich countries and pharmaceutical corporations are breaking their vaccine promises*. https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2021/october/20211021_dose-of-reality

UNDP (2020): *Impact of COVID-19 on the Sustainable Development Goals* (Flagship Publication 1). UNDP. <https://sdgintegration.undp.org/accelerating-development-progressduring-COVID-19>

UNEP (2020): *Preventing the next pandemic. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, UNEP, Nairobi.

WEBER, MAX (1998): *La Ética Protestante Y El Espíritu Del Capitalismo*. Istmo, Madrid.

ZIAI, ARAM (2013): "The discourse of 'development' and why the concept should be abandoned", *Development in Practice*, 23(1), 123-136.

ZIAI, ARAM (2016): "Post-Development and Alternatives to Development" En: HASLAM, PAUL ALEX, SCHAFFER, JESSICA y BEAUDET, PIERRE (Eds.): *Introduction to International Development: Approaches, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press.

ZIAI, ARAM (2017): "Post-development 25 years after 'The Development Dictionary'". *Third World Quarterly*, 38(12), 2547-2558.

ZIAI, ARAM (2019): "Towards a More Critical Theory of 'Development' in the 21st Century", *Development and Change*, 50(2), 458-467.

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI

Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica and Uruguay at the beginning of the XXI Century

Martin Fittipaldi Freire (Universidad Católica del Uruguay)

Resumen

En Latinoamérica, se han ensayado diferentes estilos de *desarrollo* los que han sido el resultado del emplazamiento entre las posibilidades reales (vinculadas a las condiciones objetivas definidas por su contexto) y los deseos ideales de “ser”, influidos por las corrientes de pensamiento más hegemónicas.

El trabajo se focaliza en analizar y caracterizar las planificaciones nacionales para el desarrollo de los casos seleccionados (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018; Uruguay, 2015-2019) a la luz de las diferentes corrientes teóricas del *desarrollo*, con énfasis en el enfoque del Desarrollo Humano. De esta forma, se intenta generar evidencia empírica para describir los estilos de *desarrollo* que se han intentado adoptar en cada uno de los países seleccionados y con ello, aportar a una reflexión general sobre los principales rasgos distintivos de las experiencias de *desarrollo* que en América Latina se están asumiendo en los inicios de este siglo XXI.

Palabras clave: desarrollo humano, estilos, planificaciones nacionales.

Abstract

In Latin America, different development styles have been tested which have been the result of the location between the real possibilities (linked to the objective conditions defined by their context) and the ideal desires of “being”, influenced by the currents of thought more hegemonic.

The work focuses on analyzing and characterizing the national planning for development of the selected cases (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018; Uruguay, 2015-2019) in light of the different theoretical currents of development, with emphasis on the Human Development approach. In this way, it is attempted to generate empirical evidence to describe the development styles that have been tried to adopt in each of the selected countries and with that, contribute to a general reflection on the main distinctive features of the development experiences that in Latin America They are being assumed at the beginning of this 21st century.

Keywords: Human Development, styles, planning policy

1. Introducción

Pensar el *desarrollo* ha sido durante varias décadas al menos controversial, sin mencionar lo prolífero de su literatura. De su existencia a su inexistencia, de su bondad a su carácter pernicioso, de ser visto como solución a los problemas a culpabilizarlo de los mismos; cualquier dilema que haya enfrentado no escapa al hecho de haberse convertido en una empresa sobre la que una gran parte del planeta piensa y actúa. Justa es esa insigne dedicación que se le brinda al tema, ya que es, ni más ni menos (y así se lo entenderá en este trabajo), el modo de organización social que nos damos como grupo humano para vivir y sobrevivir, apostando a la obtención de la opulencia o a la satisfacción de las necesidades más básicas, arrasando lo que nos rodea o conservándolo para nosotros/otros, buscando el “ser” o el “tener”, entendiéndolo como derecho para todos o como solo para algunos.

Latinoamérica, desde su etapa colonial ha sido escenario de una vasta reflexión y puesta en práctica de variados mecanismos y esquemas por parte de los países de su entorno, tendientes a fomentar diferentes modelos de organización, por momentos “a semejanza de”, por momentos en “contra posición a”. En todo caso, su meta ha sido mejorar la calidad de vida y lograr una existencia humana digna. Los estilos a los que se ha apostado han sido el resultado de influencias, en mayor o en menor medida, de las corrientes de pensamiento dominantes sobre el *desarrollo*. A partir de ellas, se han generado modelos normativos que influyen en el imaginario de la sociedad en su conjunto, inicialmente ligados al crecimiento económico y posteriormente a otras corrientes como la del desarrollo económico, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, entre otros.

Por otra parte, reconocer la multidimensionalidad del proceso de desarrollo implica comprender la participación de una multiplicidad de agentes que adquieren relevancia relativa, en el marco de un accionar que necesita de una estrategia deliberada y de una acción organizada de las instituciones y de la sociedad para alcanzarlo o realizarlo (Guillén, 2004). Sin negar la relevancia que han tenido en estos procesos una amplia gama de actores, este trabajo se focalizó en el accionar de uno de ellos: el Estado. Sucesivamente, los gobiernos de la región se han dado diferentes esquemas de organización de sus políticas públicas, las que responden a diferentes concepciones de modelos de *desarrollo* deseados, guiados por diferentes representaciones que impulsan sus expectativas de transformación. En efecto, las diferentes maneras de percibir el *desarrollo* inciden en la toma de decisiones y formulación de políticas, aportando a resultados diferenciadas.

En este sentido, toma relevancia la discusión en torno a cuáles deberían ser las opciones de política pública más adecuadas, que, orientadas desde los sucesivos gobiernos, conformaran los diferentes caminos y alternativas para avanzar y alcanzar las metas de calidad de vida y existencia humana digna. Por este motivo, el trabajo se propuso el estudio de las planificaciones nacionales para el desarrollo, para descifrar la influencia y la síntesis de las diferentes corrientes en cada caso. Se han seleccionado las experiencias de Chile, Costa Rica y Uruguay¹, como casos de estudio.

¹ El trabajo no involucró un análisis comparativo, por lo que no fue relevante ni restrictivo para la selección de los casos la similitud de características entre ellos. La elección estuvo guiada por el interés de considerar tres casos latinoamericanos identificados con niveles altos de bienestar relativo en la región, considerando para ello variables tales como el gasto público social, niveles de desigualdad, pobreza, crecimiento económico, cobertura de servicios de protección social, entre otros aspectos. Véase: CEPAL, 2018; CEPAL, 2019; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; Sojo, 2017.

Se ha optado por estudiar las planificaciones², entendidas como una de las principales herramientas que los gobiernos han utilizado para materializar sus proyectos políticos. Se entiende que las mismas están guiados por sus representaciones y expectativas, a la luz de los diferentes enfoques teóricos existentes sobre el *desarrollo*, los que, como se ha esbozado, influyen de forma normativa. De este modo, se intenta comprender dónde están puestos los énfasis de la planificación estatal, para así conocer si las preocupaciones están ligadas al crecimiento económico, a la distribución de la riqueza, a la cobertura de las necesidades básicas, a la solidaridad/responsabilidad intergeneracional, al medio ambiente o a algún sector definido de acción.

2. ¿Estilos o modelos³ de desarrollo?

La fuerte impronta provocada por el pretérito mito sobre el progreso⁴, la posterior devoción por el *desarrollo* y su consecuente creencia en el binomio “desarrollo-subdesarrollo” globalmente difundido, significó la adopción paulatina de una idea implícita subyacente: la existencia de un modelo o estilo universalmente válido y globalmente anhelado. Sin embargo, la discusión en torno a otros posibles modelos diferenciados surgió en la bibliografía a raíz del descontento que se tenía, en las sociedades industrializadas o postindustriales, con la calidad de la vida y con los logros que hasta ese momento se habían obtenido con las políticas de desarrollo.

Al mismo tiempo, también se reproducían argumentos similares en las economías semi industrializadas lo que las llevaba a comenzar a tomar conciencia sobre los problemas que podría acarrear el hecho de proseguir la marcha “hacia donde han llegado sus congéneres avanzados” (Pinto, 2008:74). Este cuestionamiento alcanzaba a su vez, al propio concepto hegemónico de *desarrollo*. En otras palabras, al tiempo que se cuestionaban los “camino” para llegar al destino deseado se ponía en tela de juicio al propio destino. Estos cuestionamientos abonaron posiciones que comenzaron a aceptar la posibilidad de impulsar alternativas o estilos diferenciados de *desarrollo*, los cuales fueron gradualmente influidos por las corrientes teóricas que, a diferencia de aquella que promovía el crecimiento económico y la modernización, brindaron un interés incremental e influyente a otros aspectos de la vida social.

Es en base a esta convicción, la de aceptar la existencia de dicha diversidad, es que el presente estudio aborda los modelos de *desarrollo* asumiendo, a priori, la posible existencia de diferencias para cada caso de estudio. Para cada uno de ellos, se describirá el modelo impulsado, asumiendo cada estilo como el conjunto de características que definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (Varsavsky, 1975).

Sin duda, el estilo que se adopta en cada momento de la historia y en diferentes casos, no está libre de tensiones y disputas en su proceso de concepción y ejecución.

² En el caso de Uruguay, en donde no existe este tipo de documento, se tomó como referencia la ley de Presupuesto Nacional.

³ Para el presente trabajo se utilizará indistintamente “estilos” y “modelos”.

⁴ Para un análisis detallado sobre la idea de progreso en la historia véase Nisbet (1991) o Bury, J (1932): *The Idea of Progress : An Inquiry Into Its Origins and Growth*, Dover Publications. New York.

Como lo remarca Graciarena (1976) el estilo, definido como la modalidad concreta y dinámica que se da un sistema social en un ámbito y momento histórico determinado, es producto de la diversidad de intereses de clase y del conflicto entre los diversos grupos de influencia. De esta forma, el autor reafirma la definición del estilo de desarrollo desde una perspectiva dinámica e integradora, entendiéndolo como un proceso “dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías” (Graciarena, 1976:189).

Por ello, la definición del modelo estará en cada caso emplazada entre las posibilidades reales y los deseos de ser, los ideales; mientras las posibilidades estarán ligadas a condiciones objetivas, los ideales estarán relacionados a las posturas de pensamiento más influyentes. En tanto aquí la intención no es abocarse a la descripción del primer aspecto, relacionado con asuntos tales como el tamaño del país, la dotación recursos, su localización, su inserción internacional y otras consideraciones, sino al segundo aspecto, por lo que es de interés la consideración de las principales corrientes teóricas concurrentes sobre el *desarrollo*.

En este sentido, se optó por un análisis guiado por cuatro ejes temáticos⁵: el económico, el de sustentabilidad, el de capacidades y el postdesarrollo. Se considerarán aquí como las principales dimensiones aglutinadoras y vertebradoras de las corrientes de pensamiento existentes, por los siguientes motivos: el eje económico, por ser el que ha marcado el debate contemporáneo a partir de mediados del siglo XX; el eje de la sustentabilidad por haber sido el que ha impulsado una conciencia planetaria en relación con el medioambiente y se posiciona como aspecto indiscutible y vital para el conjunto del pensamiento y la práctica del desarrollo; el tercero, el relativo a las capacidades y libertades, por haber sido el que ha marcado la agenda internacional del desarrollo de los últimos 25 años. Por último, el eje en torno al postdesarrollo, por ser una corriente con creciente importancia en Latinoamérica, por lo que es de obligada atención en el marco de una investigación abocada al estudio de tres casos de esa región.

3. Consideraciones metodológicas

El objetivo general del trabajo ha sido la caracterización de las planificaciones nacionales seleccionadas a la luz de las diferentes corrientes teóricas del desarrollo, especialmente desde el enfoque del Desarrollo Humano. Basado en el estudio de casos, se optó por adoptar un enfoque cualitativo ligado a una perspectiva fenomenológica (Taylor y Bogdan, 1986), a fin de realizar un análisis del fenómeno social planteado a través de las planificaciones. Éstas, expresan los compromisos y metas trazados por los gobiernos de turno democráticamente elegidos. Por medio de la fenomenología se obtiene la perspectiva de cada caso, describiendo y comprendiendo las visiones, valoraciones y proyecciones presentes en cada unidad de

⁵ No ha sido posible en este trabajo desarrollar conceptualmente las cuatro corrientes teóricas que brindan sustento a los cuatro ejes de análisis. Para ello puede consultarse el trabajo de tesis de maestría de Fittipaldi, M. (2019): *Estudios de planes nacionales de desarrollo en Latinoamérica. Los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay. Aportes para la discusión sobre tipologías tras una década de crecimiento (2005-2015)*, FLACSO. Argentina.

análisis (Hernández, Fernández, y Baptista, 2014). Por ello, se considera el enfoque más adecuado para los fines del presente trabajo, en tanto apuesta a una tarea de “comprensión”, en el entendido que la misma se orienta a la búsqueda de los significados y configuraciones de sentido, a través de la interpretación.

El alcance de la investigación se definió como exploratorio - descriptivo (Hernández et al., 2014); exploratorio en tanto se entiende que el campo abordado es relativamente desconocido al tiempo que se valora la identificación de variables, tendencias y características para la reflexión general o investigaciones futuras; descriptivo, en tanto se abocó a buscar características y perfiles de los planes seleccionados. Se utilizó para ello, fuentes secundarias, basadas exclusivamente en documentales oficiales, para cada caso.

Concretamente, se abordaron las planificaciones de Chile, Costa Rica y Uruguay. Sin la pretensión de realizar un análisis comparativo, el trabajo se dedicó a la caracterización de las mismas a través de un análisis guiado por las corrientes teóricas seleccionadas, las que sirvieron al tiempo como las dimensiones fundamentales de análisis.

En este sentido, se aplicó un método de verificación de presencia o ausencia de elementos característicos de cada una de las corrientes, de acuerdo al Cuadro 1 que se presenta al final de esta sección.

Como unidad de análisis se tomaron las planificaciones nacional para el desarrollo como expresión de la política pública orientada a la promoción del desarrollo y para el caso de Uruguay se tomó la Ley de Presupuesto Quinquenal. A saber:

- “Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018”.
Fuente consultada: Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile.
- “Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, Gobierno de Costa Rica”.
Fuente consultada: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.
- “Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 – Mensaje y Exposición de Motivos”.
Fuente consultada: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

Por su parte, la técnica de análisis aplicada correspondió a un análisis de contenido buscando sistematizar la presencia de elementos relativos a las principales corrientes teóricas consideradas. Así mismo, se buscó extraer conclusiones para cada caso, apelando a abonar el debate sobre qué elementos están caracterizando algunos estilos de desarrollo en América Latina y la formulación de políticas públicas en el campo del Desarrollo Humano.

Cuadro 1: Dimensiones de análisis y sus elementos característicos

Dimensiones de análisis. Enfoque/corriente teórica	Elementos característicos
<p>El enfoque económico del desarrollo “Cuanto más, mejor”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza monetaria nacional • Empleo, inversión e infraestructura • Industrialización y productividad • Progreso técnico/tecnificación • Urbanización • Consumo (bienes y servicios) • Fomento del comercio internacional • Necesidades sociales básicas • Equidad y servicios sociales
<p>La perspectiva de la sustentabilidad “Entendido, no es tamos solos”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fin del crecimiento salvaje • Límites ecológicos • Cuidado del ambiente y ecosistemas • Perspectiva económica viable y ecológicamente prudente • Valor natural sincrónico y diacrónico • Naturaleza como capital y otras formas de valor • Factor ambiental subsidiario a la actividad económica, valor intrínseco o postura biocéntrica
<p>El enfoque del Desarrollo Humano “Adagio a la libertad”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades humanas (libertad positiva) • “Ser” y “hacer” lo que realmente se valora • Disponibilidad de entorno de bienes públicos • Agencia (capacidad de autodeterminación) • Garantía de derechos • Libertad política • Participación y debate público
<p>La postura del post - desarrollo “¿Y si lo hacemos de otra manera?”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentramiento del crecimiento económico como principio organizativo central de la vida social • Valor de las tradiciones • Postura biocéntrica • Oposición al modelo occidentalista • Saberes locales • Diversidad, etnicidad, identidad y derecho a la diferencia

Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados de la investigación

4.1. Chile. Análisis del Programa según corrientes teóricas

El enfoque económico del desarrollo impregna el Programa de forma poderosa, tanto por su posición inaugural en el documento sino por concebir a la economía como el elemento central para explicar y potenciar cualquier otra área de desarrollo en el país. En este sentido, el crecimiento y los elementos para promoverlo se presentan formando parte de un proyecto nacional, marcado por un enfoque regional, que plantea incentivos a la inversión privada, a través de la modificación de la estructura fiscal, apuntando a la generación de mayor capital como factor esencial asociado a la productividad. En cuanto a la inversión pública, se la asoció muy fuertemente al sector de infraestructura con el fin de elevar los niveles de eficiencia.

La innovación, la ciencia y la tecnología se plantearon como las herramientas facilitadoras de un desarrollo inclusivo, sostenible y sustentable, aspirando a través de ellas a un cambio sustantivo en la estructura de la matriz productiva. De este modo, provocar un salto productivo concebido como necesario, en un escenario con una economía altamente dependiente de recursos naturales no renovables, apuntando al esfuerzo por desarrollar mayor valor agregado en los productos primarios e industrias nacionales vinculadas a los recursos naturales.

El factor productividad fue otro elemento de la perspectiva del crecimiento económico que se encontró reflejado en el Programa. Se plantea la necesidad de fortalecer la pertinencia de la educación formal (primaria y secundaria) y su vínculo con los requerimientos del mundo laboral.

Desde una lectura estructuralista, el Programa asume una postura “periférica” basada en la provisión al mundo de bienes naturales y propone recuperar el vínculo de vecindad en la región, sin limitarlo a las relaciones de comercio, procurando así su compromiso con una política de integración regional activa y vinculante.

En cuanto a la perspectiva de la sustentabilidad, la atención y el cuidado del ambiente ha caracterizado transversalmente el Programa Chile de Todos. El documento asume una perspectiva de bien global para el disfrute común, encargándole al Estado velar por la conservación, adoptando una mirada integral del proceso de desarrollo. Por ejemplo, ello se aprecia en el abordaje de la situación de las energías renovables, donde se brinda especial importancia a la relación entre los aspectos ambientales y sociales ligados al desarrollo energético, promoviendo la creación de un sistema eficiente de gestión; en el sistema de transporte de pasajeros, al que también se espera modificar gradualmente por flotas sin emisiones; en el ámbito municipal, promoviendo el concepto de comuna ambientalmente sustentable; en el ámbito impositivo, con la aplicación de medidas de exoneración y promoción de prácticas amigables con el medio ambiente.

El Programa promueve la idea de un crecimiento económico que no aspire a convertirse en un proceso indiscriminado, dejando reflejada una propuesta de aprovechar los recursos naturales adecuadamente y no en agotarlos, equilibrando el crecimiento económico con la protección ambiental, sumado a la equidad social. Ello resalta una postura de equilibrio ecológico promovido entre los requerimientos del crecimiento económico, las necesidades de las comunidades y la defensa del cuidado ambiental. El ejemplo más significativo está relacionado a una de las principales actividades productivas: la minería.

Así mismo, incorpora las necesidades de las diferentes comunidades, en el entendido de que se debe encontrar la mejor forma de emplear los recursos naturales en beneficio del país y con respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

En síntesis, el planteo presenta elementos ecodesarrollistas, en donde se marcan límites, se admiten ecozonas diferenciando comunidades y se procura la adopción de tecnologías adecuadas en la producción. Así mismo, también se adoptan elementos de una postura de desarrollo sustentable, ya que aspira a no comprometer las capacidades futuras y se vincula principalmente con la corriente débil de la misma, ya que se apoya en la necesidad de las soluciones técnicas para los “males” del desarrollo productivo y considera a la naturaleza como un capital más.

Por otra parte, en lo que refiere al enfoque del Desarrollo Humano, el Programa Chile de Todos contiene una fuerte impronta de ampliación de capacidades, a través de un conjunto de medidas tendientes superar la pobreza y la desigualdad, procurar una buena salud y educación de calidad, avanzar en un sistema de cuidados nacional y asegurar una mayor equidad de género.

El creciente rol del Estado para desmercantilizar la educación imprime un sesgo de derechos en su concepción, matizando una postura esencialmente funcionalista a los requerimientos del mercado, intentando un vuelco que permita una formación como camino de emancipación. En este sentido, la ampliación de plazas para niños y niñas en el sistema sumado a la adopción de la modalidad de horario extendido a todo hijo e hija de madre trabajadora, apunta claramente a aumentar la capacidad de aquellas mujeres, principalmente jefas de hogar, que con intenciones y necesidades de trabajar y/o estudiar ven vedada la oportunidad de hacerlo, al no poseer un sistema de contención institucional a disposición.

Las medidas propuestas en materia de igualdad de género es un claro ejemplo de acciones tendientes a la ampliación de capacidades. El Programa entendió necesario un renovado impulso a la agenda de igualdad, ligada íntimamente al accionar del Sistema Nacional de Cuidados en tanto se lo enfocó a reducir la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres, situación incompatible, entre otras, a una mayor participación en el mercado de trabajo remunerado. De esta forma, se promovió el empleo como oportunidad de vida decente, ampliando las capacidades de las mujeres, más allá de su carácter de factor productivo. A través de este mismo Sistema Nacional se apuntó al cuidado de los adultos mayores, promoviendo la autonomía de las personas como el acompañamiento a diversos grados de dependencia, tanto para colaborar con las disminuciones a nivel de autovalencia como para ofrecer una red de apoyo a las personas que tienen a su cargo otras, generalmente familiares.

La capacidad de agencia fue otro elemento presente a través de varias medidas relacionadas a la participación y la toma de decisiones ciudadanas. Para ello, se propuso fortalecer y dar institucionalidad a la participación política y ciudadana en la gestión pública, buscando brindar la oportunidad de influir en las decisiones que afectan las vidas de las personas. Medidas que abarcaron desde la planificación territorial, pasando por los servicios de evaluación ambiental, las juntas de vecinos, la relación y participación a través del municipio, el estudio y la discusión sobre la política eléctrica, el uso y cuidado del ambiente y hasta la fiscalización de órganos públicos, medidas todas que apuntan a fortalecer una participación que aumente la capacidad de agencia de la población, buscando lograr la defensa de las necesidades y asuntos realmente valorados por las diferentes comunidades.

Finalmente, desde la óptica del post-desarrollo, el Programa no plantea un modelo alternativo al desarrollo, más bien lo suscribe, aunque aparecen en él elementos que se podrían asociar de algún modo a la postura post desarrollista. Se encuentran presentes elementos tales como la reivindicación del derecho a la diferencia y a la multiculturalidad, reconociendo a los pueblos originarios la posibilidad de debatir un nuevo modo de convivencia como la sociedad pluricultural, para lo propone garantizar su participación plena en el proceso de debate y decisión sobre una Nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural.

Se admite la valoración de las diferentes prácticas locales, apostando a la integración de las distintas visiones sobre el desarrollo en lo relativo al vínculo entre la naturaleza y la economía. De esta forma, se aspira a respetar los estilos de vida de los pueblos originarios, a través de la valoración de sus formas tradicionales de producir, intentando su inclusión en el proyecto nacional, evitando la destrucción del tejido social y las características culturales propias. De este modo, contribuir a la integración social y al fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural, rescatando y resguardando los saberes y sensibilidades propias de los pueblos originarios puede verse reflejado en el compromiso por el respeto de la soberanía alimentaria y las semillas tradicionales, así como el reconocimiento de una relación con la naturaleza diferente por parte de los pueblos indígenas. Sin embargo, el modelo propuesto en el Programa mantiene un enfoque básicamente etnocéntrico.

En síntesis, los elementos post desarrollistas han influido de forma puntual en el Programa, reivindicando la multiculturalidad, apostando al rescate de saberes y sensibilidades, reconociendo diferentes percepciones sobre la empresa del desarrollo y estudiando el vínculo y la utilización de la naturaleza. Lejos está de adoptar una postura robusta en relación con esta corriente de pensamiento, manteniendo una dinámica donde el proyecto de desarrollo nacional debe avanzar, resguardando derechos y consultando a comunidades con diferentes visiones sobre el mismo.

Cuadro 2. Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Plan 2014-2018 Chile



Fuente: Elaboración propia.

4.2. Principales conclusiones del caso chileno

- El modelo chileno asume como principal objetivo, al igual que se argüía en la presentación de este trabajo, la mejora de la calidad de vida de su gente. Para ello, identifica grandes desafíos, entre los que incluye el eje de crecimiento económico, la idea de progreso, la ampliación de oportunidades (al estilo de lograr “ser” y “hacer” lo que se valora), la promoción de la competitividad, la diversidad cultural, la idea de emprendimiento y participación como capacidad de agencia y un interés remarcado por la sustentabilidad, aunque desde una perspectiva “débil”.
- Se destaca la importancia que el Programa brinda al eje de crecimiento económico, apelando para ello a los factores tradicionales de ahorro e inversión al tiempo que apuesta a los elementos de innovación, ciencia y tecnología aspirando a provocar un impacto a nivel de la matriz productiva. Sin embargo, la propuesta continúa basada en un modelo enfocado hacia el mundo, el que adopta un rol periférico, proveedor de bienes primarios (materias primas) a los principales centros mundiales.
- El Programa adopta una perspectiva “débil” desde el punto de vista del enfoque de sustentabilidad, aunque contempla la visión de los pueblos indígenas en relación con el uso del suelo y su cosmovisión de la naturaleza, elementos propios de la postura postdesarrollista.
- Se evidencia una influencia clara eco-desarrollista, donde se prioriza el objetivo del cuidado y el no agotamiento de los recursos naturales frente a los requerimientos de la actividad económica, a través del planteo de límites ecológicos y el diseño de tecnologías y soluciones técnicas adecuadas y adaptadas para dicho objetivo. Se busca de este modo, llegar a un equilibrio ecológico.
- El modelo contempla y comparte la visión de aumento de capacidades de la ciudadanía, especialmente en poblaciones con mayor vulnerabilidad asociadas a la inequidad de género o nivel socioeconómico. Se pueden asociar a esta visión las medidas tendientes a mejorar la calidad y cobertura del sistema de salud, procurando una vida saludable y prolongada, un énfasis en la educación como mecanismo de logro de aspiraciones personales (más allá de su vínculo funcional con el mercado laboral) y el sistema nacional de cuidados como la política más innovadora tendiente a asegurar ambientes colaborativos enfocados a la obtención del poder “ser” y “hacer” lo que las personas realmente valoran.
- Contempla ideas y medidas promotoras de la identidad y multiculturalidad, otorgando un valor sustantivo a los derechos de los Pueblos Indígenas, todos elementos que se pueden asociar a la corriente postdesarrollista, los que conviven dentro del Plan con otros elementos aparentemente antagónicos. Sin embargo, se contempla el respeto por un modo de vida diferente, el indígena, valorando el rescate de saberes y sensibilidades ajenas al conocimiento experto o científico.
- Pese a lo anterior, el Programa promueve un estilo de desarrollo a nivel nacional que no cuestiona la relación antropocéntrica con la naturaleza, sustrato sobre el cual se solventan las necesidades humanas.

4.3. Costa Rica. Análisis del Plan Nacional según dimensiones/corrientes teóricas

El enfoque económico del desarrollo, sin duda, acapara el espíritu y dedicación del presente Plan Nacional. Ello se refleja en la aspiración expresa del mismo por retomar la idea fundante de bienestar recogida en la Carta Magna costarricense, ligada al aumento progresivo de la producción, la productividad y distribución de la riqueza. Para ello, se plantea el objetivo de una política económica dirigida al crecimiento y la estabilidad del país.

En este marco, se concibe a la inversión pública y privada como elementos fundamentales para el desarrollo económico. Toma relevancia en este sentido, el rol que la inversión pública asume, bajo los principios de planificación, buena administración, eficiencia, eficacia y resultados, con el fin de obtener impacto en el desarrollo del país y el bienestar social. Así mismo, este enfoque queda reflejado claramente en la prioridad que se le brinda en el Plan a las medidas relacionadas con proyectos de infraestructura productiva, apuntando a una mayor competitividad y valor agregado tanto de cadenas productivas (como la agroalimentaria) como a nivel de pequeño y mediano productor. Se evidencia a su vez, a través de la relevancia que se le brinda a la inversión en transporte, el apoyo a la industria a nivel nacional y particularmente el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa ligadas principalmente a comunidades locales.

También queda evidenciado otro rasgo distintivo de este enfoque en el Plan: la innovación tecnológica, con un rol dinamizador en la economía costarricense. Resalta en este sentido, la centralidad de la innovación para poder basar sobre ella un conjunto de bienes y servicios que sean más competitivos, con mayor valor agregado, tendiendo a generar empleos de calidad en el ámbito doméstico y relaciones de creciente encadenamiento entre los sectores internos y los que participan en los circuitos internacionales de comercio exterior.

Otro elemento de esta corriente teórica presente en el Plan es la promoción del comercio exterior y el fortalecimiento de la internacionalización de la economía nacional, de modo de integrar a la economía costarricense al sistema capitalista globalizado, apostando no solo a sus productos primarios, sino como se mencionó, a aquellos con valor agregado promovido por la tecnología y la innovación. Se vinculó a ello las medidas tendientes al fortalecimiento del talento humano, a través de la promoción de una formación técnica acorde a las demandas del sector productivo y exportador.

Así mismo, se identifican elementos relativos a la preocupación por obtener de este crecimiento un efecto de trasvase hacia mejoras en el área social, apostando por un crecimiento inclusivo, con una distribución socialmente justa de sus beneficios, colaborando con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Fueron diversas las medidas orientadas hacia la obtención de un mayor desarrollo social, tanto a nivel de facilitación al acceso y mejora de la calidad de bienes y servicios (salud, educación, vivienda, etc.) así como una fuerte apuesta a programas sociales, de subsidio y transferencia. En este marco, se brindó especial importancia al empleo decente como vía para la reducción de brechas y la pobreza.

En lo que respecta a la perspectiva de la sustentabilidad, tal como lo menciona el Plan, Costa Rica ha sido reconocida a nivel internacional por sus políticas de conservación y protección de la biodiversidad. Se identifican elementos de esta pers-

pectiva en diversos pasajes y medidas del PND. Tal vez, los más significativos son aquellos ligados a las acciones relativas a la productividad y el crecimiento económico, ya que, como se mencionó, es el eje vertebrador de la propuesta. Se identifica una estrategia basada en la preservación y explotación racional, donde el acento se encuentra en una articulación entre la conservación ambiental y el desarrollo económico. Con ese fin, se enfatizó el uso eficiente de los recursos, a través de medidas como la reducción de la cantidad de energía utilizada, la integración de aquellas de carácter limpio, el fomento de una gestión integral de recursos hídricos y un sistema concertado relativo a un ordenamiento territorial efectivo, garante de un uso sostenible y justo del suelo. Se apunta de este modo, a lograr un equilibrio entre las necesidades del desarrollo económico con las limitantes que impone el medio ambiente.

Por otra parte, se brinda importancia a la incorporación de procesos tecnológicos como forma de fomentar acciones innovadoras frente al cambio climático y de maximizar la eficiencia de uso de los recursos naturales y disminuir los efectos perniciosos del modelo de cara a la conservación, como por ejemplo la tecnología aplicada a la reducción de la huella de carbono.

Se suma a la visión de sustentabilidad del Plan, las medidas relativas al pago por servicios ambientales y la necesidad de avanzar en la incorporación de una contabilidad verde que cuantifique el valor de la degradación ambiental asociado al desarrollo inmobiliario o productivo. Desde estas formas, se mide y valorizan los elementos naturales, transformándolos así en un bien más de capital.

Por su parte, el enfoque del Desarrollo Humano y la cohesión social han marcado la visión del futuro a que se aspira a nivel nacional con este Plan. A pesar de que este enfoque no se encuentra claramente evidenciado, sí existen elementos que pueden asociarse a una estrategia que busca aumentar el universo de capacidades humanas. El primero de ellos está vinculado a la generación de trabajo digno, como aporte a la reducción de la pobreza nacional, aunque enfocada en territorios rurales y apoyando los pequeños productores, concibiendo claro está, la mejora del empleo y del ingreso como vías para mejorar las opciones de la población.

Las medidas ligadas al ámbito educativo como, el aumento de cobertura, la mejora de los ambientes de aprendizaje y la cobertura alimenticia, fueron planteadas y enfocadas hacia una educación para la vida, fomentando la creatividad y la innovación como elementos para potenciar el desarrollo humano. Adquiere de este modo una perspectiva de aumento de capacidades humanas, apuntando a posibilitar a cada persona a elegir el tipo de vida valioso para sí. Todo ello no descartó la promoción de la capacitación y formación dirigida a aumentar la empleabilidad y el capital humano de acuerdo con las necesidades productivas del país.

Las políticas de género significaron un elemento fundamental reflejado transversalmente en el Plan, asociado a lograr el goce igualitario, tanto en hombres como en mujeres, de los beneficios del *desarrollo* con el fin de ampliar sus capacidades. Puntualmente, las propuestas aspiraron a potenciar capacidades para el logro de autonomía económica (vinculadas fuertemente a las capacidades de empleabilidad y emprendedurismo), igualdad de acceso a servicios y prevención de situaciones de violencia y autonomía en la toma de decisiones. Todo ello apuntando a generar un entorno con las condiciones necesarias para que quienes quieran, puedan desarrollarse plenamente.

Otras de las medidas del Plan asociadas a este enfoque fueron las vinculadas al aumento de conectividad y mejora del acceso a servicios de internet, apuntando especialmente a las comunidades más vulnerables. Aunque no aparecen explícitamente dirigidas al aumento de las capacidades humanas para lograr “ser” y “hacer” lo que realmente se valora, si lo hace desde una postura de transformación modernizadora de Costa Rica en una sociedad digital.

El abordaje en materia de salud, concebido desde el enfoque de determinantes sociales de misma, imprimió un sesgo hacia la ampliación de capacidades desde la promoción y prevención multicausal, más allá de la tradicional perspectiva de atención a la enfermedad. De esta forma, desde este sector se apostó a la adopción de un abordaje de ampliación de capacidades para posibilitar el disfrute de varios funcionamientos, a través de medidas que mejoraran el ámbito comunitario. Se intentó atender así, las inequidades territoriales sanitarias definidas por las características ambientales dónde la población crece, vive, trabaja y envejece, y todo ello en relación al tipo de sistema que se utiliza para combatir la enfermedad. Por ello, se incorporaron al PND componentes relacionados a la promoción y el cuidado de estilos de vida saludable, apuntando a metas vinculadas con la práctica de la actividad física, la educación y promoción de hábitos saludables en colegios y comunidad, el abastecimiento de agua potable de calidad, el tratamiento de aguas residuales y el manejo integral de residuos sólidos.

Finalmente, el Plan no propone medidas claramente identificadas con una postura postdesarrollista. Solamente avanza en ciertos aspectos que pueden ser vinculados a ella: la identidad, diversidad cultural y desarrollo de los territorios indígenas. En este sentido, se reconoce la obligación del Estado en garantizar los derechos humanos culturales, permitiendo que comunidades, pueblos y poblaciones particulares los disfruten y defiendan. Se plantea de este modo, una actitud ligada principalmente al reconocimiento de la diversidad sin encontrarse una decidida estrategia para incluirla en el proceso de definición del estilo de desarrollo nacional.

En este sentido, las medidas estuvieron dirigidas a la generación de diálogos participativos, promoviendo una aportación de carácter consultivo no vinculante. El resultado de estos diálogos se propusieron para conformar una serie de recomendaciones al Poder Ejecutivo y Legislativo, con un fin específicamente legitimador de la postura finalmente adoptada por el gobierno. Se apuntó entonces, a medias tendientes a la preservación del patrimonio indígena y afrodescendiente, específicamente a través de programas educativos y culturales que evitaran el desuso y la disminución de la vivencia cotidiana de la cultura tradicional, intentando favorecer la permanencia y respeto por su cosmovisión del mundo, poniendo en valor sus tradiciones.

Este enfoque también quedó evidenciado a través de un conjunto de medidas dirigidas hacia el combate a la pobreza y la protección ambiental. Entre las primeras, la consideración y adecuación de las necesidades básicas de comunidades locales y el apoyo a procesos productivos alternativos, aunque no necesariamente identificados con un descentramiento del crecimiento como principio organizativo. En este sentido, se puede identificar el impulso a la economía social solidaria como elemento de carácter postdesarrollista, apostando a un subsistema bajo los principios de esfuerzo colectivo, solidaridad, igualdad, participación y cooperación.

En relación con el medio ambiente, el PND consideró oportuno reconocer diferencias en relación con el uso del suelo, como por ejemplo la solución para una mejor

delimitación entre las áreas silvestres protegidas con objetivos ambientales nacionales y los territorios indígenas o asentamientos campesinos. En este sentido, prevalece una perspectiva de viabilidad económica y prudencia ecológica en relación con el vínculo con el ambiente, lejos de adoptar una postura biocéntrica, característica de la postura postdesarrollista.

Cuadro 3. Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Plan 2015-2018 Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

4.4. Principales conclusiones del caso costarricense

- El caso recién analizado posee una estructura amplia y rica en contenido, la que abarca un conjunto de medidas que, más allá de sus énfasis, plantea elementos característicos de todas las corrientes teóricas contempladas en este trabajo. Del análisis se desprenden los siguientes comentarios generales:
- Este Plan Nacional de Desarrollo parte del convencimiento de que el Estado debe ser un precursor de bienestar y solidaridad para su población. En este sentido, en términos generales, realiza una apuesta firme a medidas relacionadas con el crecimiento económico, el empleo, la educación, el combate a la pobreza, la cultura, la salud, el ambiente, entre otros temas prioritarios.
- El crecimiento y la generación de riqueza a nivel nacional se basa en elementos de promoción de inversión pública y privada, el aumento del valor agregado en la producción y los encadenamientos productivos, la mejora de la infraestructura y la apuesta a una creciente participación de la innovación y la tecnología, todo ello con el anhelo de generar un bienestar social inclusivo y sostenible.
- El Plan, posee una firme postura ecodesarrollista, resaltando los aspectos de articulación y armonía entre el desarrollo económico y los aspectos ambientales y sociales. La orientación de su principal objetivo, el desarrollo, es hacia una perspectiva sana a nivel ambiental. A su vez, el rol que se le brinda al avance

técnico y científico también remite a un postulado ecodesarrollista, posicionando a dichos elementos al servicio de la protección. El PND reconoce de esta manera, los límites ecológicos de la expansión económico-productiva de su modelo y la necesidad de conservación.

- Se evidencia una postura “débil” sobre la sustentabilidad, habilitando una explotación racional de los recursos, desde una perspectiva de conservación, asociada a la utilización de soluciones tecnológicas y la generación de energías limpias para los procesos.
- Se apuesta a una educación que fomente el aumento de capacidades humanas, más allá del aporte sustancial considerado hacia la formación y acumulación de capital humano, el que promueve la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas para abrirse campo en los mercados y la producción.
- Desde el punto de vista postdesarrollista, se identificaron elementos puntuales de esta corriente relacionados con la defensa del patrimonio indígena y comunitario, promoviendo el respeto por cosmovisiones diversas, con implicaciones a nivel de la relación y uso del suelo. Así mismo, se proponen medidas relacionadas con el fortalecimiento de la economía social solidaria, como forma de apuntar hacia un descentramiento del desarrollo económico como principio rector organizativo de la vida social.
- El conocimiento de los movimientos sociales y grupos organizados de base está presente pero solo como forma de promover una participación dialogante y consultiva, no vinculante, frente a la cual parecería predominar otro tipo de conocimiento a los efectos de definir el Plan, aquellos provenientes de ámbitos académicos, formales o expertos.

4.5. Uruguay. Análisis del Proyecto de Presupuesto según dimensiones/corrientes teóricas

El enfoque económico del *desarrollo* parece monopolizar el proyecto de presupuesto, brindando a su vez, especial importancia a los aspectos sociales asociados al mismo. El factor económico asume una centralidad evidente y apunta a un crecimiento económico sostenido y con equidad, concibiéndolo como elemento clave para la determinación de los ingresos que sustentan la política fiscal y la generación de un efecto “derrame” para favorecer la inclusión. En este contexto, la inversión y la aplicación de nuevas tecnologías para la producción asumen un rol prioritario con el objetivo de aumentar la productividad total.

A través del eje “Uruguay del Crecimiento” se apuntó de forma decidida a las áreas de trabajo y empleo, desarrollo productivo e infraestructura y transporte. Se consideró el hecho de una adecuada provisión y oferta de servicios de infraestructura como la base para consolidar un patrón de crecimiento a largo plazo, potenciando el desarrollo de las fuerzas productivas y aportando a la consolidación de un mayor bienestar social. En este sentido, se convirtieron en prioritarias las acciones vinculadas a la creación de corredores viales, la mejora de instalaciones portuarias y la restauración de gran parte de la red ferroviaria, con el objetivo de promover al país con un rol de *hub* logístico para la región. La ampliación del comercio internacional como forma de insertarse en la economía mundial contó con un decidido impulso,

el que incluyó la modernización de la gestión del sistema público vinculado a los procedimientos asociados al comercio exterior, como la ventanilla única y el nuevo Código Aduanero.

Se otorgó a las nuevas tecnologías un claro rol de impulso para la productividad, apostando a cambios profundos en la forma de producir, a nivel de transformación de procesos, aunque también se resaltó la importancia de generar nuevas capacidades humanas ligadas al mundo del trabajo, todo ello buscando la generación de un mayor valor agregado en los bienes y servicios producidos.

A pesar de poseer un fuerte perfil de crecimiento, el proyecto de presupuesto enfatizó las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntaron a alcanzar logros sociales básicos, como abatir los niveles de pobreza e indigencia, mejorar la distribución de la riqueza, aumentar el empleo y promover un fuerte incremento del ingreso real de los hogares. Así mismo, posee un fuerte componente en términos de infraestructura social propuesta para centros hospitalarios, escuelas y jardines (de tiempo completo y extendido), centros de día, soluciones habitacionales y servicios de agua y saneamiento.

Por otra parte, se encontró poca evidencia de aspectos relacionados a la sustentabilidad en el modelo de desarrollo presentado por el proyecto de presupuesto. A pesar de que el mismo contempla, dentro de sus prioridades algunos elementos a nivel discursivo, no ahonda ni centra el tema de la sustentabilidad en el modelo, ni como prioridad sectorial ni como prioridad transversal al conjunto de acciones. Lo más significativo en este sentido a ser resaltado, es el impulso que se le brindó a la promoción de inversiones en investigación, desarrollo e innovación con efecto positivo sobre la calidad del ambiente, ejemplo de ello, la inversión en generación limpia de energía con la instalación de molinos de viento. De esta forma, se propuso continuar la transformación de la matriz energética en base a fuentes renovables no tradicionales como la eólica, la generación a través de biomasa y la fotovoltaica.

Adicionalmente, se plantearon acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad (Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Agua y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) involucrada en este sector, a los efectos de ampliar la capacidad de protección del medio ambiente. También se brindó especial importancia al acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento, pero principalmente en su vínculo con el objetivo de mejora de la calidad de estos servicios. Se planteó ampliar los esfuerzos para proteger la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable de los principales cauces y cuencas del área metropolitana.

En relación al enfoque del Desarrollo Humano, destaca el Sistema Nacional de Cuidados, el que significó un área innovadora que ha marcado la identidad del presupuesto. Junto a los sectores de Salud y Educación, apunta directamente a la generación y aumento de capacidades individuales (tanto de la persona dependiente como de la persona a cargo). Por ello, se puede anotar la influencia del enfoque de Desarrollo Humano, incorporando al modelo el impulso de una noción de desarrollo ligada a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutaran. Tal es así, que a través del impulso de este Sistema también se buscó impactar sobre el resto de las políticas sectoriales tales como el empleo, la educación, la salud, la seguridad social, entre otras.

Así mismo, la importancia brindada a la educación en el proyecto también tiene un fuerte origen y ligazón al enfoque de desarrollo de capacidades. Se la concibió

como factor disparador de oportunidades individuales y colectivas, para acceder a mejores empleos, movilidad en la escala social, construcción de democracia, ciudadanía y cohesión social. Sin dejar de lado la necesaria vinculación con el sector productivo, se la consideró como herramienta para garantizar derechos, para colaborar en la reducción de brechas y desigualdades, así como un dispositivo institucional para actuar sobre factores de discriminación social y cultural. Una educación que permitiera alcanzar un desarrollo social equitativo, solidario y sustentable.

Todo ello también fue acompañado por una agenda de derechos ligada a la ampliación libertades, como lo significaron los cambios a nivel de la ampliación de licencias laborales por nacimiento y cuidado, tanto para hombres como para mujeres. Las modificaciones propuestas para este ámbito no solo apuntaban a promover la igualdad, sino que también a aumentar la capacidad de elección, como uno de los aspectos más significativos a nivel personal.

Finalmente, del análisis no se identifica en el proyecto de presupuesto muestras de adopción de criterios o visiones relacionadas a un modelo alternativo al desarrollo o postdesarrollista. Este diagnóstico se basa en que se ha encontrado que no existe una revalorización de la diferencia cultural en rechazo al universalismo (más aún, se acepta una lógica global, principalmente eurocéntrica). Nada indica que la ética del desarrollo que persigue este proyecto subordine los objetivos económicos a criterios ecológicos, más aún, todo indica que promueve un *centramiento* del capitalismo en la definición de la economía y del Estado como la entidad con poder en influir en la matriz de organización social.

Cuadro 4. Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Proyecto 2015-2019. Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

4.6. Principales conclusiones del caso uruguayo

- Si bien puede considerarse que el análisis a través del proyecto de presupuestos posee limitaciones importantes, brinda una visión preliminar de los rasgos y grandes tendencias que toma el modelo de desarrollo impulsado por el Estado en el período de referencia. Del análisis se desprenden los siguientes comentarios generales:
- El proyecto retoma la pretérita idea de progreso, la que liga íntimamente con la de desarrollo, como por ejemplo en el pasaje que menciona “hacer partícipes a todos a todos los miembros del fruto del progreso” (MEF, 2015: 59), principalmente ligado a aspectos sociales y económicos que repercuten en la calidad de vida.
- En términos generales el proyecto posee un definido carácter antropocéntrico, donde la conservación no se aplica como imperativo absoluto sino referido a las necesidades humanas. Este perfil sostiene una manera convencional de entender el desarrollo.
- El modelo propuesto por el proyecto de presupuesto se basa fundamentalmente en un crecimiento económico con equidad, prestando especial importancia a los aspectos sociales del desarrollo y se conjuga con criterios de ampliación de capacidades vinculados a la promoción de un sistema estructurante, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
- En este sentido, se identifica un claro relacionamiento con los modelos más clásicos de desarrollo, vinculados al desarrollo económico. Lejos se encuentra este proyecto de presupuesto (al menos no se ha detectado ningún indicio) de propuestas vinculadas a corrientes de pensamiento alternativas. El proyecto claramente se enmarca en un contexto de mercado, donde la hegemonía de la economía marca el rumbo de la vida en la teoría y en la práctica (Latouche, 2003).
- A pesar de que el crecimiento económico marca el perfil del proyecto, el mismo también enfatiza las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntan a alcanzar logros sociales básicos, como ser abatir los niveles de pobreza e indigencia, la distribución de la riqueza, el aumento del empleo y la promoción de un fuerte incremento real de los ingresos de los hogares.
- La sustentabilidad es un aspecto que el proyecto maneja como un marco de referencia sin verse explícitamente expresado en medidas transversales ni sectoriales de peso. Maneja un enfoque de conservación ligado a la búsqueda y aplicación de soluciones técnicas que garanticen la calidad y biodiversidad ambiental.
- Los aspectos vinculados a la corriente del posdesarrollo no aparecen reflejados en algún sentido. Del análisis, no se identifica en el proyecto de presupuesto muestras de adopción de criterios o visiones relacionadas a un modelo alternativo al desarrollo o post-desarrollista. La ausencia de comunidades indígenas o tradicionales en el país, puede ser un factor explicativo para que los aspectos multiculturales, identitarios o cosmovisiones sobre el mundo y la naturaleza, no aparezcan reflejados en el mismo.

5. Conclusiones generales

El presente trabajo, al analizar tres casos de planificación nacional, ha intentado generar evidencia empírica para describir sus estilos de *desarrollo* y con ello aportar a una reflexión general sobre los principales rasgos distintivos de las experiencias de desarrollo que en América Latina se están asumiendo en los inicios de este siglo XXI. Se ha apostado a una caracterización de los Planes, desde la óptica de las cuatro corrientes teóricas seleccionadas para el mismo.

En este sentido, en el conjunto analizado se halló un énfasis programático en torno a medidas vinculadas a la corriente del crecimiento económico, por momentos asociado a un proceso de modernización (del Estado, de la economía y de la sociedad), aunque no estrictamente ligado a medidas de desarrollo industrial ni en oposición a aspectos y pautas tradicionales de comunidades originarias o indígenas; se contemplaron tímidamente políticas emparentadas con una visión de ampliación de capacidades al tiempo que incorporó el aspecto medioambiental desde un enfoque de sustentabilidad “débil”, casi que subsidiario al modelo de crecimiento impulsado, en una postura de mínimos aceptables.

De este modo, las cuatro corrientes teóricas consideradas para este trabajo se hallaron presentes, en mayor o menor medida en las planificaciones analizadas. Se tiende a pensar entonces que, para la formulación de estas, no se ha restringido la consideración de solo corrientes tradicionales de pensamiento sobre el desarrollo (como la relativa al crecimiento) sino que se han incorporado y conviven elementos de otras corrientes más contemporáneas. En este sentido, las cuatro corrientes parecerían concebirse como complementarias y no diacrónicas.

A pesar de ello, es elocuente la relevancia que adopta en los casos analizados la corriente basada en el crecimiento económico, cuyas estrategias se erigen sobre el impulso y la apuesta hacia una matriz de producción ligada predominantemente a productos primarios. Aunque existen un conjunto de medidas que involucra la promoción tecnológica y el fomento de la innovación (ligadas a la agroindustria o a la industria extractiva) dirigidas a aumentar la competitividad de los procesos de producción, se evidencia una apuesta firme al modelo extractivo-exportador, lo que contribuye a la idea de un escenario de reprimarización de las economías latinoamericanas en el último lustro (Gaitán, 2014; Guillen, 2007; Svampa, 2014).

A pesar de la débil presencia relativa a medidas de política de promoción industrial, los planes analizados mantienen características de un modelo “desarrollista periférico nacional-dependiente” (Bresser-Pereira, 2019: 47). Se ha identificado claramente en ellos la propuesta de un Estado cuyo objetivo prioritario es el desarrollo económico, impulsando mejoras técnicas para un aumento de la productividad en sus industrias predominantemente básicas (ligadas al modelo extractivo y agrario). Así mismo, escenarios caracterizados por un Estado al que se le encarga intervenir en la economía no solo por medio de la regulación sino a través de políticas de promoción, incentivando la acumulación de capital físico, promoviendo la inversión pública y privada (extranjera de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional); en definitiva, un Estado planificador (principalmente de los sectores no competitivos de la economía) y coordinador de la inversión en infraestructura.

Este escenario se liga a una estrategia de inserción en el mercado mundial que posiciona a estos países, por un lado, como captadores ávidos de inversión extranjera y por otro, los presenta con un rol principalmente proveedor de materias pri-

mas a los centros industriales, reproduciendo una pretérita división internacional del trabajo. En este sentido, los modelos adoptados parecen estar jaqueados por una “dictadura de las materias primas”, los que se inclinan hacia opciones de rédito cortoplacista. Se genera así, una divergencia entre cuestiones y decisiones a corto plazo y los objetivos a largo plazo, lo que requiere de un equilibrio entre propósitos eventualmente contrapuestos. Las preocupaciones sobre la aplicación de medidas de corto plazo pueden llegar a acaparar la atención de los gobiernos de turno en detrimento de la concepción y aplicación de una estrategia de más largo aliento.

Esta estrategia de inserción internacional, fuertemente ligada al incremento del comercio exterior en el mercado mundial (apostando a tratados de libre comercio y tratados de acuerdos preferenciales), se complementó en las planificaciones con la adopción de una política exterior volcada primordialmente al reforzamiento de los lazos de integración con la región latinoamericana, sin descartar iniciativas extra regionales. En términos generales, la participación a nivel global se planteó a través del incremento de la presencia en organismos internacionales, así como una estrategia de promoción de liderazgo en ciertos temas de agenda global como la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Aparentemente, en los casos analizados se opta por el reconocimiento de una postura periférica desde un enfoque estructuralista, sin una evidencia fuerte de deseo por modificar el peso geopolítico ya pautado en relación con el “centro”. Los planteos realizados en las planificaciones parecen responder más a reacciones de aprovechamiento de circunstancias externas, asociadas al boom de los *commodities* y a la creciente demanda internacional, que a una estrategia de inserción basada en ventajas comparativas nacionales, generadoras de una matriz productiva con alto valor agregado y un sello de identidad propio ligado a un proyecto colectivo. Se destaca en el conjunto de modelos analizados, que este enfoque económico está ligado fuertemente a la posibilidad de obtener logros significativos a nivel de desarrollo social, por lo que apuntan a que los avances económicos sustenten un proceso de incremento de igualdad en el acceso a bienes y servicios básicos, entre los que se encuentra una agenda de derechos muy presente.

Por otra parte, se puede afirmar que el enfoque de capacidades ha estado presente, aunque de forma acotada, en los diferentes casos analizados. Ello puede estar relacionado a motivos varios, pero posiblemente uno de ellos se vincule a la complejidad de aplicar en políticas públicas un enfoque de pensamiento complejo sobre cómo entender el desarrollo ligado a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutan y valoran. Sin embargo, se encontraron medidas que sí apuntan en este sentido. Entre ellas, las prioridades de los Planes en relación con los esfuerzos por eliminar las situaciones de pobreza, abatir los índices de desigualdad y aumentar el nivel de ingresos, son ejemplo de ello.

Sin embargo, tal como lo remarca Sen (2000) es tan importante reconocer el papel fundamental que juega la riqueza en la determinación de las condiciones de vida, como también entender el carácter limitado y eventual de dicha relación. Por ello, adicionalmente se destaca del análisis realizado las medidas relativas a favorecer situaciones donde las personas puedan hacer lo que realmente valoran, ampliando su libertad positiva. En este sentido, se contemplaron en las planificaciones medidas en el sector de la salud, buscando una vida saludable y prolongada, así como en el sector de la educación, apuntando no solo a su función instrumental en el mercado sino a una enfocada a ampliar la libertad para la crítica reflexiva, la participación y decisión de asuntos de interés propio y comunitario.

Así mismo, otorgaron importancia a las acciones de fomento de ámbitos de participación, principalmente a nivel local, lo que puede asociarse a una de las piedras angulares del enfoque de capacidades: el “desarrollo como libertad”. El mismo mantiene el precepto que defiende la idea o valor básico de permitir a los individuos decidir libremente sobre las cuestiones que le atañen de su contexto (mantener o no tradiciones de una comunidad, por ejemplo), participación que exige un nivel educativo básico que permita fundamentar y defender una postura crítica, como ya se mencionó.

Adicionalmente, una de las políticas más significativas que demostraron la presencia de medidas relativas al enfoque de capacidades fueron los sistemas de cuidados en Chile y Uruguay. Estos sistemas de protección, a los que se los puede denominar como de “nueva generación”, apuntan decididamente al ámbito doméstico, intentando contrarrestar privaciones impuestas por el contexto. En términos de “libertades instrumentales” (Sen, 2000:57), estos sistemas abarcan elementos relativos a libertad de oportunidades sociales, otorgando servicios de importancia que influyen en la vida privada (principalmente de las personas a ser cuidadas), así como la posibilidad de participar (fundamentalmente por parte de las personas a cargo del cuidado) más activamente en actividades económicas y políticas, ambas poseedoras de un tradicional sesgo de género.

En el conjunto analizado de casos, no puede desconocerse una cierta influencia de este enfoque de capacidades, donde se incorporaron en alguna medida acciones para contribuir a una concepción de desarrollo como proceso de la expansión de la libertad de las personas en general, aportando a su vez a la ampliación de capacidades generales de los individuos para poder optar por la vida que valoran.

Por otra parte, en lo que refiere al eje de la sustentabilidad, todas las planificaciones priorizaron sectorialmente la dimensión medioambiental (en mayor o menor medida) e intentaron contemplar mecanismos y medidas transversales de conservación y cuidado, valoración de la biodiversidad, consumo y producción ambientalmente sano. Sin embargo, se puede decir que los casos analizados muestran una postura de “sustentabilidad débil”, subsidiaria en todos los casos al modelo de crecimiento económico. Este eje, por momentos con una alta notoriedad en algunos pasajes de los Planes, se asume como un límite al que se enfrenta el accionar y la expansión económica de los países, como si fuese un factor externo que está lejos de ser incorporado como parte constitutiva de la estrategia planteada por los mismos.

Desde la óptica de análisis postdesarrollista se puede afirmar para todos los casos, que el principio orientador continúa siendo el concepto hegemónico occidental de *desarrollo*, en contraposición a la reivindicación de su negación como principio organizativo central de la vida social, propuesto por dicha óptica. Así mismo, aunque este trabajo restringió su análisis a la planificación estatal del desarrollo y no desde otros ámbitos, sí se pudo apreciar que quedaron contemplados (exceptuando el caso de Uruguay) elementos relativos a la participación y valorización de la diversidad cultural y el reconocimiento de formas locales de organización y planificación social alternativa, en articulación con el impulso de códigos básicos universales compartidos, como la ampliación de capacidades desde la libertad y la igualdad de derechos.

Así pues, a través del trabajo de análisis, se ha podido apreciar que todas las planificaciones apuntaron a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, considerando

una idea de progreso a nivel de discurso influida en gran medida por los centros de poder que la definen. El resultado del análisis cuenta con las limitantes propias de un trabajo de estas características, por lo que se entiende que debería considerarse con mayor profundidad las condicionantes de contexto frente a los estilos de desarrollo propuestos. Estos estilos se dan en un marco caracterizado por tensiones constantes entre lo que se desea hacer y lo que realmente se puede realizar. Las mencionadas tensiones, se advierten de forma clara en los Planes, los que intentan dejar reflejado de manera más o menos expresa lo que desean y se plantean hacer, al tiempo que se reconocen condicionados por un contexto de creciente interdependencia.

Las planificaciones adoptan modelos que continúan dependiendo en gran medida de lo que su entorno “les pide”. Esta demanda externa se canaliza a través de actores mayormente ligados al entorno global, quienes a nivel local representan a grupos o sectores con cierto poder relativo que les permite influir y ver representados sus intereses en el plan que se adopta. Debido a ello, toma relevancia el hecho de que su formulación contemple acciones tendientes al aumento de capacidades individuales y colectivas, favoreciendo la participación como vía para ejercer una mayor capacidad de agencia y que ello redunde en planes y proyectos que se construyan de forma más democrática en nuestra América Latina. Ello será decisivo, en el marco de la disputa actual por definir el *desarrollo*, para la construcción del discurso predominante y quién o quienes lo moldeen.

A su vez, esta construcción deberá enfrentar y considerar un entorno global cambiante, caracterizado por una tendencia a menores niveles de crecimiento económico y un contexto político donde la planificación no es primordial en enfoques neoliberales. Sin embargo, también habrá que estar atentos a la influencia o rectoría que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible pueda ejercer sobre los planes, en un marco donde se hacen presentes crecientes tensiones bifurcantes y mayores desafíos comunes.

Finalmente, cualquiera sea el resultado de esa construcción, desde el punto de vista de este trabajo se entiende que la elección y la aplicación de unas u otras medidas a través de las planificaciones, conllevan necesariamente la adopción de una postura ética en relación con el *desarrollo*, revelando los valores que brindan sustento a una forma de vivir; sea través de intentar favorecer la equidad frente al crecimiento, la preservación frente a la destrucción natural o la diversidad frente a la homogeneidad, involucrará la elección de valores éticos diferentes que guiarán la planificación y la instrumentación de políticas.

Referencias bibliográficas

Bresser-Pereira, L. (2019): *Modelos de estado desarrollista*, Revista de la CEPAL, N° 128, p. 39-52, Naciones Unidas. Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44734/1/RVE128_es.pdf

Bury, J. B. (1971): *La idea del progreso*, Alianza. Madrid. España.

CAF (2018): *Infraestructura para el desarrollo de América Latina*, Informe IDEAL 2017, CAF. Caracas. Venezuela. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1182>

CEPAL (2018): *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2). Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44019-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo-bases-propuesta-inicial>

_____ (2019): *Panorama Social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>

Gaitán, F. (2014): *Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina*, Documento de proyecto, ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36660/1/S2014113_es.pdf

Gobierno de Chile (2013): *Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>

Graciarena, J. (1976): *Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa*, Revista CEPAL, N°1, p. 173-193. Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289>

Guillén, A. (2004): *La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*, ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, Río de Janeiro, Brasil.

Hernández, R; Fernández, C. y Baptista, M. (2014): *Metodología de la Investigación*, McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V., 6° edición. México.

Latouche, S. (2003): *Por una sociedad de decrecimiento*, Le Monde Diplomatique, p. 18-19.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015): *Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019. Mensaje y Exposición de Motivos*, Presidencia de la República. Uruguay.

MIDEPLAN (2014): *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>

Nisbet, R. (1991): *Historia de la idea de progreso*, editorial Gedisa. Barcelona.

OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Éditions OCDE, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>

Pinto, A. (2008): *Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina*, Revista de la CEPAL, N°96, p. 73-93. Santiago de Chile.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta Argentina. Buenos Aires.

Sojo, A. (2017): *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL. Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Svampa, M. (2014): La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter soci-ambiental y discursos dominantes, en Sotillo, J. A. (Dir): *Antología del Desarrollo* (p. 625-651), CATARATA. Madrid. España.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Ediciones Paidós. Barcelona. España.

Varsavsky, O. (1975): *Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. Argentina.

3 LÍNEA TEMÁTICA

Violencia política, conflicto armado y desarrollo

Violència política, conflicte armat i desenvolupament

Political violence, armed conflict and development

The Development Paradox: Community Consultations in Postwar Guatemala....101
Vaclav Masek (University of Southern California)

Silencios, ausencias y permeabilidades en la construcción de paz internacional: La relación de Macedonia del Norte y Kosovo..... 126
Fernando Eutiquio Nuño Santana (Universidad Complutense de Madrid)

El Crimen Organizado Transnacional y las maras en el Triángulo Norte Centroamericano: Una amenaza al desarrollo y la paz de la región 139
Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)
Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)
Sophia Roldan-Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)
Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)

Private Security Companies and the Limit of Coercion: China Case Study..... 162
Ana Luquett (University of Minho)
Ricardo Pereira (University of Minho)

Conflicto armado y crisis humanitaria en Cabo Delgado: contribuciones para la descolonización de los estudios por la paz en África180
Jokin Alberdi Bidaguren (HEGOA-UPV/EHU)
Teresa Cunha (CES/Universidad de Coimbra)
Liliana Zambrano-Quintero (Universidad de Deusto)

Consejo Municipal de Juventud: Un Aporte a la Gobernanza Local..... 192
Alejandro Morante Maldonado (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

La Violencia Sexual en los Conflictos Armados. Estudio de la prevención y la reparación del daño..... 212
María Elena Ventura Roldán (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

Conflicto armado, paz y desarrollo en Colombia La reducción de la violencia económica según los acuerdos de paz de la Habana. Avances y obstáculos a 2021.....233
Melba Luz Calle Meza (Universidad Nueva Granada)

The Development Paradox: Community Consultations in Postwar Guatemala

La paradoja del desarrollo: consultas comunitarias en Guatemala

Vaclav Masek (University of Southern California)

Resumen

En América Latina, la resistencia contra el extractivismo capitalista patrocinado por el Estado ha sido fortalecida por una alianza multiescalar de movimientos indígenas y ambientales que promulgan nuevas formas de participación democrática. ¿Cómo recurren estos movimientos a un pasado doloroso como fuente de inspiración para persistir en su organización, incluso frente a la exclusión sistemática? Nueve meses de etnografía presencial y digital con una organización de derechos indígenas en Guatemala revelan empíricamente el despliegue de mecanismos narrativos como parte de su repertorio cultural para concertar acciones estratégicas. El caso emblemático de la lucha en curso por la consulta de “libre, previa e informada” en el pueblo lacustre de El Estor sobre la mina mineral más antigua de Guatemala muestra la acción cívica a través de *imaginaciones temporales*: una reconstrucción narrativa de cómo los movimientos sociales se imaginan en la historia y se posicionan en el tiempo. Conectando tres niveles de creación de significado a través de la memoria colectiva sobre la resistencia al colonialismo, el genocidio y el extractivismo, los líderes de las comunidades Maya Q’eqchi articulan la “coordinación del futuro” a través de la memoria colectiva. Estas acciones directas sirven para resistir al Estado, abriendo nuevas avenidas para la conceptualización del territorio indígena, la circulación de la vida y las ambigüedades políticas de la organización social.

Palabras clave: Sociología política, movimientos sociales, memoria colectiva, indigenismo, Guatemala

Abstract

Resistance against state-sponsored capitalist extractivism in Latin America has been invigorated by a multi-scalar alliance of indigenous and environmental movements enacting new forms of democratic participation. How do these movements draw on the most painful past as a source of inspiration to persist in their organizing, even in the face of systematic exclusion? Nine months of in-person and digital ethnography with an indigenous rights organization in Guatemala empirically reveal the deployment of narrative mechanisms as part of their cultural repertoire to concert strategic actions. The emblematic case of the ongoing struggle for “free, prior, and informed consent” consultation in the lake town of El Estor over the oldest mineral mine in Guatemala show the unfolding of civic action through *temporal imaginations*—a narrative reconstruction of how social movements imagine themselves in history and position themselves in time. Connecting three layers of meaning-making through the settler colonial narratives of resistance against colonialism, genocide, and extractivism, Maya Q’eqchi community leaders articulate ‘future-coordination’ through collective memory. An array of direct actions also serve

to resist the State, implicating scholarly understandings of indigenous territory, the concept of circulation of life, and the political ambiguities of organizing.

Keywords: Political sociology, social movements, collective memory, indigenous people, Guatemala

1. Introductory Discussion

1.1. Socio-Environmental Conflict in Latin America

Natural resource exploitation and the increasing number of large-scale and mega-development projects in the region have made Latin America one of the most dangerous places for human rights activists and environmentalists globally. Human rights law has emerged as a weapon in the political battleground over the environment as natural resource extraction has become an increasingly contested and politicized form of development.¹ Latin American governments have pursued extraction relentlessly, regardless of the socio-environmental costs and the abrogation of the most fundamental human rights that this development model entails (Arboleda 2020; Riofrancos 2020). Although the continent has a long history of extracting and exploiting natural resources dating back to the colonial era, there has been a marked increase in these activities in the region in the last two decades (Escobar 2005; Gudynas 2009; Svampa 2019), associated with the strong international demand for raw materials and a cycle of high prices. However, the recent downturn in the price of minerals and hydrocarbons has further exacerbated the problem, as the decline in profits is offset by the further expansion of extractive frontiers.

The proliferation of extractivism and its diversification into new areas such as mining has become a permanent cause of social-environmental conflicts. While governments and multinational corporations have been riding the wave of the commodities boom, indigenous and peasant communities have found themselves at the edge of the extractive capital frontier. At least 1,734 people were killed globally between 2002 and 2018 while seeking to protect their land and the environment, many of them rural community members defending their commons from logging, mining, dam building, and agricultural conversion (Global Witness, 2019; Grant and Le Billon, 2019; Grant and Le Billon 2021). For every environmental and land defender killed, many others faced violence in the form of harassment, criminalization, or physical assault (United Nations Environment, 2018), with much of the everyday violence experienced by defenders being largely invisible as often only spectacular violence is deemed newsworthy. In 2020, the nonprofit *Global Witness* recorded 227 murdered land and environmental defenders – making it again the most dangerous year for people defending their homes, land, and livelihoods, and the ecosystems vital for biodiversity and the climate

Scholars have examined the constitutive characteristics of the forms of resistance that have emerged to oppose the logic of extractive mining and settler colonialism.

¹Regional human rights courts have developed extensive jurisprudence on indigenous peoples' rights, often in connection with disputes over mining, petroleum, agribusiness, and hydro developments. See, for instance, the following Inter-American Court of Human Rights cases: *Mayagna (Sumo) Awajitjani Community v. Nicaragua*, Judgment (2001); *Sawhoyamaza Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment (2006); *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment (2012).

When historicizing and creating narratives about these anti-extractive movements, how do participants mobilize the past to be a source of inspiration instead of despair? Social movements can actively draw on the past to agglutinate an antagonistic front to carry out collective action. Indigenous groups coordinate futures and maintain resistance while facing overwhelming opponents such as global capitalist and state elites, who often rely on oppressive and violent tactics. Empirical data show actors attempting to participate in prior consultation in Guatemala see themselves in a Sisyphus-like condition, struggling against seemingly overwhelming challenges. In the face of exclusion from democratic processes like a consultation, a Sisyphus actor collapses all these distinct articulations of their own struggle because, to them, it looks like it's all the same act of 'walking uphill.' Images, symbols, and discussion of this ongoing struggle are prevalent in movement communication.

1.2. Consultations as Sites for Mobilization

The participatory institution of prior consultation (*consulta previa*) is the collective right of indigenous communities whose lands or environment could be affected by resource extraction or mega-development projects to be consulted before projects begin. The International Labor Organization (ILO) recognized prior consultation in its 1989's Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples, which grew out of an attempt to protect indigenous peoples' rights and territories. The C169 establishes that indigenous peoples must be consulted whenever a legislative or administrative measure could directly affect them or their environment. Of particular concern are infrastructure or extractive projects that could negatively impact indigenous communities' access to or use of their territories. Prior consultation is a forum for negotiation among social actors with distinct and conflicting interests: states, corporations, and indigenous communities.

When implemented, orderly community consultations are married with protests, roadblocks, and acts of civil disobedience at the sites of natural resource conflicts, in Guatemala City and secondary cities. Legal scholars broadly term this "subaltern cosmopolitan legality" (Santos & Rodríguez Garavito 2005)—subaltern actors' combined use of legal and political tactics to challenge prevailing understandings of rights. In Guatemala, indigenous leaders, communities, and their allies are not just using law and engaging in contentious politics but also problematizing "what constitutes law and legality," pressuring the State to recognize indigenous collective rights to property, territory, and cultural survival. Using Boaventura de Sousa Santos's heuristic device of law's regulatory and emancipatory dimensions (Santos, 1998, 2002, 2005), Sieder examines the effects of legal globalization and the appropriation of legal instruments and discourses by indigenous people in post-war Guatemala. Specifically, the author highlights the distinct legal frameworks and conflicting notions of property, development, citizenship, and democratic participation and voice at play in recent mobilizations against mining projects. Sieder calls this the "*judicialization* of protests" (Sieder, 2011) in Guatemala. Since the indigenous groups in the Central American country see themselves as an imperiled entity against broader social or governmental forces, they use consultations to exert pressure through their subaltern cosmopolitan legality (Santos & Rodríguez Garavito, 2015).

2. Literature Review

The history of community consultations is intrinsically linked to the democratic opening in post-conflict Guatemala and Mayan recourse to law. Approved in 1989, ILO Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples has been controversial, mainly because it contemplates the State's need to conduct a consultation with Indigenous peoples before initiating projects that affect them. Guatemala ratified C169 in 1996. However, the legal framework to implement it has remained only on paper. Studies conducted in the country have addressed consultation experiences analyzing the legal grounds and implications of consultations regarding the "right to free, prior and informed consent" (Loarca, 2008; Fulmer, 2011; Fulmer et al., 2008; Ward, 2011; McGee, 2009; Dougherty 2011; Laplante and Nolin, 2014; Walter and Urkidi 2017), as outlined by the spirit of C169. There is also relevant literature that systematizes consultation experiences in the country (e.g., Mérida and Krenmayr, 2010; Trentavizi and Cahuec, 2012), showing how the framework established by C169 is seldom followed step-by-step.

Deterrence actions of social protest occur in different interrelated spheres in Guatemala: the discursive, the judicial, the administrative, and even militarization and police action. Criminalization begins with the disqualification of speeches and actions, presenting opponents of mining as blinded by environmental radicalism or with archaic ideas that hinder foreign investment and, therefore, the development of the country. What is critical is that stereotypes have a legal correlate. Extractive companies in the region have increased the judicial use of criminal figures such as "sabotage," "terrorism," "illicit association," "instigation to commit a crime" against human rights defenders and social leaders opposed to those industries. As a fundamental right with a participatory dimension and a potential instrument for democratization, some scholars postulate consultation as a device for incorporating actors and positions that can lead to a regime of "negotiated justice" (Szablowski, 2010), and be a "prevention mechanism and conflict transformation" (Schilling-Vacaflor, & Flemmer, 2013:11). So, since any action has a temporal dimension, how groups project futures are crucial for any discussion of action and agency (Emirbayer and Mische 1998; Abbott 2001; Mische 2009).

Theorists have sought to understand the "complicity" between actors' orientations towards the immediate future and their plans, career aspirations, or dreams (Schulz 1967; Bourdieu 1973; 2000). More recent studies of temporality and action have mapped different aspects of future making that actors need to coordinate in everyday life in order to make sense of action together (Tavory and Eliasoph 2013). The "future-coordination" approach posit that researchers can "observe actors' coordination of their temporal horizons and use those observations to make grounded claims about how macroforces shape, and are shaped by, actors' lives. [...] By treating future-coordination in this way, we can see the delicate choreography that maintains actors' shared orientation toward the future while accommodating motion, ambiguities, and missteps" (Tavory and Eliasoph 2013:909). Of interest to scholars of phenomenology and cultural sociology, future-coordination can be seen as a roadmap for agreed upon principles of action (Lichterman 2020; Rodríguez-Muñiz 2021), illustrating how groups face temporal contradictions in addition to other contradictions in meaning. What makes participation in community consultations theoretically significant is that it requires a new model of how civil society actors petition or pressure the State and capital. Analyzing narratives—focusing on the story's temporal structure as well as mnemonic opportunity structure (Gho-

sal 2013)—shows how disagreement works and offers a useful way to understand it, particularly when previous scholars have conceptualized future-coordination in non-violent settings.

Collective memories are shared ideas about the past which provide a framework for interpreting the present. Social movements—sustained collective challenges to political and cultural authority—rely on memory to provide the legitimacy and identity that comes from continuity with the past (Kubal and Becerra 2014). Memory is a potential site of struggle (Olick and Robbins 1998, p. 79), and agents of memory often participate in “mnemonic battles” over how to interpret the past, who should be remembered, or what the form of that historical narrative ought to take (Zerubavel 1996, pp. 295–97). This itself constrains agents of memory, as “people’s ability to reconstruct the past . . . is limited by the crucial social fact that other people within their awareness are trying to do the same thing” (Schudson 1989b, p. 112). Even rhetorically, measuring the future can be measured through projective grammars—communicational structures—at “sites of hyperprojectivity” (Mische 2014) where reflexive engagement with the future takes place.

Using “collective memory” as an analytical category indicates at least two distinct, and not obviously complementary, sorts of phenomena: socially framed individual memories and collective commemorative representations and mnemonic traces (Durkheim [1915] 1961; Halbwachs [1925] 1992). Memory is not an unchanging vessel for carrying the past into the present. Memory is a process, not a thing, and it works differently at different points in time (Zelizer 1995). Given that agents of memory develop such memory projects, the question of “malleability”—of the extent to which the past can be made over by instrumental “invention” or is rather constrained by actual history—has become central (Olick and Robbins 1998, pp. 128–30; Schwartz 1991; Jensen 2007).

Sociological frameworks between acceptance and denial have been developed to understand reckonings with difficult pasts to compare the politics of national memory (Zubrzycki and Woźny 2020). Structural influences on collective memory, or “mnemonic opportunity structures,” powerfully affect the success of commemorative initiatives (Ghoshal 2013). Like other sociologists of memory have ethnographically sought to specify at a more meso level how memory processes operate within specific social institutions (Wagner-Pacifi and Schwartz 1991; Saito 2006), this research uses the case of indigenous social movements in post-conflict Guatemala at a meso *and* macro level. Here, three different temporalities—the colonization process, the counterinsurgency campaigns that culminated in indigenous genocide, and the emergence of extractive capitalism—are deployed as narrative frameworks that indigenous movements use to mobilize in the present. Sociological engagements with collective memory like this case spotlight how movement actors mobilize resources from the social world to bring the past into the present and the implications of this for identity, power, and social change (Olick and Robbins 1998; Jedlowski 2001; Jensen 2014). As Halbwachs says, “it is in society that people normally acquire their memories. It is also in society that they recall, recognize, and localize their memories” (1925[1992]:38).

3. Methods

The research data has been collected as part of an ongoing nine-month project between July 2021 and March 2022. Two months of ethnographic work with the Defensoría Q'eqchi, the justice program of the *Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral* (AEPDI), a land rights group drawing on United Nations treaties like C169 ratified by Guatemala to protect Indigenous communities from extractive threats. I joined the Defensoría's campaigning efforts to document whether these rights were recognized and enforced. The group sees itself organizing the Q'eqchi' into a unified front to help the Mayans gain sovereignty over their ancestral territory. The Defensoría seeks measures to protect communities from the effects of pollution, discrimination, and politically-motivated violence they have suffered in the past. I followed the Defensoría's effort to be included in the *preconsulta*—the selection of official representatives for the community consultation over the Fénix mine. Some of the variety of settings I had access to included normal workdays in the Defensoría's headquarters in El Estor; field visits to villages in the mine's adjacency zone; and quotidian, out-of-offices gatherings like informal gatherings. Using the method of participant observation, researchers can collect invaluable data concerning the lives, feelings, and experiences of informants by looking for rituals, systems, speech patterns, hierarchies, and norms to sociologically understand the “culture in action” (Swidler 1986).

The rest of the time has involved continuous communication with interlocutors via digital means (e.g., instant messaging and videoconference applications) in Spanish. The ongoing contact with the study participants allowed for rapport-building, providing access to biweekly team meetings with the Defensoría Q'eqchi. I did not start searching for indications of political exclusion of indigenous communities; instead, I was interested in these democratic mechanisms that expanded enfranchisement. Rather, in an inductive fashion, the participants' stories and words led to reflect on the violent effects that current governing practices and domestic law has on their lives. Study participants described their legally-rooted circumstances in words that evoke the suffering and resilience associated with more obvious and direct forms of violence, such as those lived during situations of political violence or war (e.g., torture, pain, anguish, etc.).

In addition, data for this article come from in-depth, semi-structured interviews. The author conducted 15 interviews with civically-engaged adult residents of El Estor between August and December 2021. Respondents were recruited through snowball sampling and were told the study was about community consultations over the Fénix mine. Recruitment began by first contacting approximately 5 seeds—interlocutors from within the Defensoría Q'eqchi. Seeds were interviewed first and asked to refer friends, family, neighbors, and coworkers to be interviewed. Recruitment also included some participants through everyday interactions in the lake town, such as at restaurants or the grocery store. Each interviewee was then asked to recommend others for the study. I allowed each seed or interviewee to recommend up to four individuals (the mode was one referral) to ensure that the sample is not heavily biased by the peculiarities of any particular social network. Respondents had to be residents of El Estor, age 18 or older, and able to converse in Spanish. The predominant language in the region is Q'eqchi', so I recognize that this might add bias. Given the quick pace of change and ongoing developments in the consultation process, the research also draws on newspaper articles from English and Spanish language sources to supplement some of the empirical points made.

These articles detail similar incidents as those that the study participants shared and provide further evidence of the generalized nature of contemporary political violence against indigenous communities.

Conducting this research allowed me to participate in the Defensoría by serving as a source of material support. Particularly after the violent crackdown on dissent, I launched a [GoFundMe campaign](#) to help defray the Defensoría's costs of not being able to go to their offices given the dangerously militarized context. The results were overwhelmingly positive, so raised funds supported the continued programming at Community Radio Xyaab' Tzuultaq'a, which provided crucial on-the-ground coverage of the violent events. Moreover, I kept the cause by producing publicly accessible knowledge of the struggle, both in Spanish and English—for Guatemalan newspaper [elPeriódico](#), and U.S.-based [NACLA](#)—, one fundamental aspect of public sociology put forth by Burawoy (2004). My bilingual writing has been diffused on social media. The case of El Estor gained enough momentum to make the struggle to be recognized legislators on [Capitol Hill](#), who condemned the “excessive use of force” by the Guatemalan security forces.

3.1. About the Site and Population

My study site is located in the department of Izabal, in Eastern Guatemala. El Estor is located next to Lake Izabal, the largest freshwater lake in the country. Observing the area in satellite images, the town appears idyllic, surrounded by towering greenery, sitting in front of a vast body of water. Zooming in, bites of a large mine eating away the surrounding mountains appear. Before highways and railroads, Lake Izabal was the link between the department Alta Verapaz—mostly coffee and sugar plantations labored by indentured indigenous populations—and the rest of the world. The urbanized layout now known as “El Estor” was the landing and trading post for cargo and travelers to other frontier towns in Central America. Commonly referred to as “the store” in English by British merchants, the town's name evolved most likely to its present form due to Spanish-speakers' style of pronunciation and spelling. El Estor has 20,000 residents. The mine allegedly employs 2,000.

The 6-hour drive up from the capital city to this outpost in the Caribbean Sea is tricky. The road from Guatemala City to El Estor is 300+ kilometers (180 miles) and takes you over Sierra de las Minas, one of the largest mountain ranges in the Central American isthmus. The route is not as treacherous as it used to be when over half the road to El Estor remained unpaved. Most of the motorways are now made of concrete. Most of the encounters en route to the lake town are with pedestrians who walked on the road or its edge, whereas occasional road traffic comprised mostly tuk-tuks and pick-up trucks for community ridesharing. The last 40 kilometers (25 miles) are off-road. Historically, mining and monoculture are two major economic activities that have a significant impact on the social, political, and economic life of Izabal, with indigenous communities being primarily affected by the presence of transnational companies like CGN Pronico, currently owned by the Swiss-based company Solway Investment Group, which works with Russian and Ukrainian operators in the country. The mining company has been operating and extracting tons of rock since 2013. For a detailed look into the mine's chronology, see *Appendix A*.

4. Findings: Temporal Imaginations

5. How does the Defensoría Q'eqchi strategically maneuvers vis-à-vis the State through a community consultation on the illegally-operating Fénix nickel mine? How do they make sense of what they are up against, and organize collective actions strategically? Q'eqchi communities in El Estor have used the right to consultation to further their own *political* goals, defining consultation on their terms. As an indigenous and land rights group, this paper identifies how the Defensoría Q'eqchi has cultivated a few kinds of problem-solving approaches over time. Besides the aforementioned *judicialization* of protests (Sieder, 2011), other conceptual tools, narratives, and outlooks are deployed by the group for the upcoming community consultation on the neighboring nickel mine, with narratives relying on collective memory. Nesting these narratives is strategic action concerted by the current movement, becoming an operational aspect of the actors involved in the drive towards inclusion and participation in the consultation, and fighting against the process of settler colonialism.

I describe what I am currently studying as a social movement that is occurring within the context the “fourth invasion” in Latin America (LaPlante & Nolin, 2014; Batz, 2020). Many Latin American states, including Guatemala, have advocated foreign direct investment from mining companies as a form of development. At the same time, neoliberal globalization has fueled an increasing number of conflicts over natural resource extraction. But for many communities in Guatemala, the arrival of foreign companies that carry out megaprojects like hydroelectric dams and mining concessions marks a “new invasion” or “fourth invasion” after the first, second, and third invasions of Spanish colonization, the creation of the plantation economy between the 1870s and 1930s, and the armed conflict between 1954 and 1996.

The Defensoría deploy *temporal imaginations*—ways of historicizing themselves and that frames their historicizing of the fourth invasion. Members designate themselves as Sisyphus-like agents who are quite aware of history, always able to launch forecasts based on previous lived experiences. Activists can use stories to mobilize participants, enlist supporters, and influence decision makers. But their stories are only sometimes effective in doing those things. Understanding collective memories as shared ideas about the past, which provide a framework for interpreting the present, social movements rely on memory to provide the legitimacy and identity that comes from continuity with the past. Social movements, understood as sustained collective challenges to political and cultural authority, can concert strategic action into the future.

Collective memory is mobilized through temporal imaginations, narrative reconstructions of how social movements imagine themselves in history and position themselves in time. There are four broad historical Periods of Genocidal Violence against Mayans that are narratively reconstructed to serve as an amalgamating force in mobilization efforts. These are: the colonization era, from 16th Century to the independence of Guatemala from the Spanish Empire; the development of a plantation economy between 19th Century and the U.S.-back coup d'état against a democratically elected government in 1954; the military dictatorships that ensued in the second half of the 20th century; and rampant extractive capitalism in the new millennium.

When we pay attention to the stories the Maya Q'eqchi' residents of El Estor are using, we encounter narratives rooted in collective memory of triumph and dignified resistance. Settler colonialism and the legacies of extraction are important. Using the framework of settler colonialism shows that the land grab of Maya territories initiated by Spanish colonizers never ceased. It evolved, and it was perpetuated in times of war and peace. The stealing of Mayan ancestral lands is not a historical episode linked to the Spanish invasion but a defining structure of Guatemala's modern State.² Conceptualizing Indigenous racialized bodies as commodified non-human objects, the settler-colonial logic of the State has been driven by the impulse to "gain sovereignty over land, bodies, and labor by turning them into private property that can be bought, exploited, and sold" (Glenn 2015:59).

Particularly as it relates to the mining issue, members of the Defensoría utilize this *temporal imagination* as a roadmap of what can be expected, as they make the State discernible through international legal instruments of governance. Macloni Sicaján Jacinto, Director of the Defensoría Q'eqchi', mentioned that "they [the state, the mining company] are criminalizing our resistance, as they have done in the past." For years, Maya Q'eqchi' communities in El Estor have demanded to be consulted over the foreign-owned, illegally operating nickel mine. "Now, under a state of siege," Sicaján Jacinto continued, "the consultation seems impossible. Repression is always the means to crush Indigenous self-determination." Other Defensoría members also argue that the Guatemalan State have "actively betrayed residents in El Estor" by selling it to foreign-owned mining companies. Reflecting on the origins of the group before their exclusion from the *preconsulta* dating Oct. 2021, two members discuss the relevance of organizing around the community consultation over the mine:

Macloni: *"We [AEPDI] are under that premise—to work with and accompany the communities who face these seemingly insurmountable challenges, like participating in this preconsulta as official representatives. We want to establish a culture of denouncing systematic human rights abuses."*

Angela: *"The issue with the mining company began back in 2005, when the Guatemalan Nickel Company [CGN] company renewed its mining license under different ownership. Nickel processing in the plant begins in 2011. Then, an explosion in the boilers at the plant around 2015-2016 gave us our first taste of the ecological catastrophe brought about by them. When the rain came, there was no contingency to mitigate the spillover from the plan. Many fish died because waste fell into Lake Izabal. We launched a peaceful resistance to the mine the following year, which unfortunately culminated with the assassination of Carlos Maas, a leader among the artisanal fishermen's union in El Estor."*

² Indigenous resistance to settler colonialism has focused significantly on the state as the central apparatus of colonial imposition and dispossession (Snipp 1986; Fenelon 2015). From court cases that have challenged the legal basis of Guatemala's definitions of and justifications for territorial sovereignty to iconic struggles over land between Indigenous people and state policing and military forces, the institutions and apparatus of the state have been a significant focus of resistance and negotiation. Settler colonial projects have also been driven co-operatively by non-state actors working in partnership with the state or, in some cases, prefiguring state law and policy by preemptively claiming land and infringing on Indigenous sovereignty and nationhood.

Macloni: *“Criminalization of defenders and communities by CGN and the municipality are the cornerstone of intimidation. We still do this work because the alternative is also death. At least we have a fighting chance if we organize and coordinate across towns and aldeas. We need those deep-rooted links. Repression, harassment; we suffer from that due to the mining issue.”*

One of their members was assassinated and they then conclude that they must continue resisting because the alternative is death. Does this way of understanding the violence of the past help promote ongoing activism in the future, even if they'd be safer if they stopped resisting? The group takes for granted that resistance and collective action is a means to future survival. Coordinating collective action into the future seems uniquely poised as the avenue that will lead towards indigenous self-determination. Q'eqchi communities around the mine's adjacency areas could have agency in determining whether the extraction continues or not. Part of the challenge seems to be that there's not just one way this civic group can outline the lengthy history of marginalization they and their compatriots have experienced. How do they articulate this vision? One way is through how “anti-mining” stances signify to the people included in this study. In some cases, it means exposing corruption; in others, it means self-determination; in others, it means restoring nature-society integrity. Because historically-accrued repertoires also shape public expectations, groups that want to gain attention usually have an interest in avoiding innovation and reproducing familiar rhetoric and tactics.

Some salient historical frames that temporal imaginations rely upon are: the lingering legacies of colonialism; the need to defend indigenous territory against extractivism. This contemporary frame facilitates the sharing cultural principles, primarily that about the circulation of life.

5.1. Colonialism: Discerning State Logic

Temporal imaginations deployed by the group make explicit references to the colonization process. Collective memory allows the group to make State agencies discernible by using this historical period as a point of departure for rationalizing their resistance. The exclusion from the community consultation is historically rooted in coloniality. One Defensoría Q'eqchi' member stated that “the [Guatemalan] State's colonial logic subjects us to second-class citizen status because our opinions do not seem to matter, even if the issues concern our livelihoods and communities.”

Indigenous conceptions of environmental justice are not considered or included in consultation processes, generating an “epistemic violence” (Ulloa 2017:178) against them. “We are hurt and outraged for the racist, oppressive and authoritarian state's exclusion,” reads one of the posters that the indigenous authorities have placed where they are holding the demonstration. Indigenous peoples' proposals of environmental justice are based on the concept of circulation of life (Ulloa 2017: 179). Militant anti-mining Q'eqchis posit that the continuity of life related to the *territorio*, understood as the socio-natural space of cultural reproduction (Riofrancos 2020), must be safeguarded as extractivism pushes environmental destruction. As a central axis, indigenous groups in Guatemala like the Defensoría believe environmental justice should be understood as an ethical, political, territorial, and reciprocal action with the nonhumans from indigenous territorial and cultural principles (Ulloa 2017). The State is criminalizing those who participated in the resistance, labelling them “terrorists.”

According to the compromises agreed upon by the State of Guatemala, by way of international human rights instruments, particularly ILO's C169, the State ought to proceed to give protection and humane treatment to those acting as representatives and leaders of the Q'eqchi' indigenous communities without criminalizing their petitions for land and the demarcation of those lands, since those are human rights. As Martín insists that "we [Maya indigenous peoples in Guatemala / Q'eqchis in El Estor] have always been organizing against the exploitation of the land, the defense of the water, the defense of the *territorio*."

During a Zoom conference call with Defensoría team members Macloni, Raúl, Emilio, and Martín on Tuesday, October 5, a day after the peaceful resistance was officially launched, I asked the Defensoría why they ascribed so much importance to the consultation process. "The Defensoría *per se* was not included. But Raúl, Martín, Emilio, and I were," says Macloni. "The consultation was not made at the time that the law stipulated. To begin [nickel] exploration, they had to consult; even before they began the exploitation, actually." Raúl plugs in too. "They did not do an environmental impact study, either." Macloni then capitalizes: "There is a criminal offense that has not been prosecuted by officials at the time the company exploited the untapped nickel reserves." There is a confusing mix of corporate and State power that seems to govern the lives of people, procedures like the consultation become meaningful even if they're tied up with one of those questionable actors. The mix of judicial or legal procedures in everyday indigenous protesting is contested by indigenous peoples through law and legality from their own vantage point. Martín continues: "And because we are tired that this state that is very well administered by "economic elites, military and drug traffickers, are just denying our access for a dignity, a life in dignity." I ask them what they think about the stereotypical critiques of indigenous mobilizations; the press commonly labels them as *bloqueos* [blockades] instead of *manifestaciones* [demonstrations] or *protestas* [protests]. Macloni affirms:

"So, when the people says that Indigenous communities are blocking the roads, we said, 'No, we are mobilizing for a life in dignity, where we can have deep political changes in the way that our country is organized,' because the ones that have been blocking the road for developing a life in dignity are the criminal elites that refuse to make changes and that are [inaudible] Guatemalan State."

As the Defensoría mounted a resistance campaign in El Estor in early October, several other indigenous organization came out in solidarity to stand with the Q'eqchi communities. Other ethnically-based political groups representing multiple Mayan communities, like the Chorti, Kaqchikel, K'iche, Mam, and Poqomam. On October 12, the Xinka Parliament visited El Estor. Exchanging their lived experiences against the expanding frontier of extractivism in their territories, both indigenous groups vowed to keep organizing against the encroachment of "extractive capitalism" (Gómez-Barris 2015:3). "We are empathetic to your situation, as we lived through a similar moment of exclusion. We sympathize with the measures you have decided to take, and offer a hand of solidarity in these moments of resistance," said the Xinka representatives as they talked on the side of the road. The Xinka have been organizing against the San Rafael Mining Company, owners of the El Escobal mine in Eastern Guatemala. "These companies [San Rafael and CGN/Solway] think we lead ourselves to this regrettable situation, but in reality, this is all of their own making."

The community of El Estor has been shaken in different ways by mining activity: violent evictions of communities settled in the company's interest; environmental and lake contamination; criminalization of opposition sectors; and, recently, exclusion of the right to community consultation. Given the negative impact, the Q'eqchi' Ancestral authorities decided to initiate a 'peaceful resistance' on October 4, 2021, after the Ministry of Energy and Mines (MEM) excluded them from participating in the preparations for the pre-consultation regarding the Fénix mine, when representatives were officially selected.

5.2. Dictatorship: The Genocidal Legacies of the Fénix Mine

The chronology of the Fénix Mining Project is embedded into Guatemala's history of state-sanctioned violence [See *Appendix A* for timeline]. Known initially as the EXMIBAL Mine, Fénix started as a subsidiary of the Canadian company INCO (International Nickel Company). In 1965, half a decade into Guatemala's 36-year armed conflict, the military government handed the mining giant a 40-year lease on 385 square kilometers. This large tract of land in Q'eqchi' territory involved the dispossession of communities in the name of boosting extractive industries as part of the military dictatorship's national economic development model. As the internal armed conflict intensified in the 1970s, the mining project struggled to initiate extraction.

Violent land conflicts increased in the area, culminating in the 1978 Panzós massacre, widely considered a turning point in the nationwide armed conflict (Sanford, 2009; Grandin, 2011). At Panzós, the army opened fire on Maya people who had marched on the town square, killing dozens. Around the same time, EXMIBAL was involved in the killings of at least several community leaders, as Guatemala's Truth Commission later documented (Nolin & Russell, 2021). By the early 1980s, the military government directed a scorched-earth campaign aimed at wiping out Maya communities, culminating in genocide (CEH 1999).

The Q'eqchi' people's ancestral territory in Guatemala is vast. Inter-ethnically among the indigenous Mayans, the Q'eqchi's account for the most extensive indexes of extreme poverty. Child malnutrition rates are the highest in the country among the Q'eqchi's. Moreover, Q'eqchi's represent the Mayan group with most monolingual women. Spanish literacy, as measured by the Guatemalan State, is the lowest recorded for indigenous Mayans among this group. Participatory processes like community consultations present Q'eqchi's with the opportunity to reassert their self-determination through an instrument of international law like the ILO's C169. Beyond recourse to law, organized and politically-active Q'eqchi's use community consultations as a tool to leverage more political power in their favor. As a mechanism of deliberative democracy, where the State would determine whether a development project is implemented or not according to the participants' will, community consultations are strategic for brokering with the two other stakeholders—Capital and the State.

The group deploys *temporal imaginations* of the years under military dictatorship. The Defensoría argues that the Guatemalan State has “actively betrayed residents in El Estor” by selling its territory to foreign-owned mining companies. There is more than one way this sentiment can be interpreted. Why are these groups trying to bring these participatory processes into being when they view the State as a

turncoat? “Betrayal” is a particular kind of coded concept; it is a meaning that can be tracked across different moments, identifying patterns or properties in these meanings. It would be amiss to consider this idea as an ever-present meaning, since there are other meanings people use separately from this one to describe the State’s historical relationship with indigenous communities.

5.3. Extractivism: Defending Indigenous Territory

The perilous effects of extractivism are collectively remembered by residents who experience them first-hand. In February 2018, the artisanal fishermen’s union of El Estor filed a writ of *amparo*, a constitutional appeal, with the Supreme Court over the lack of consultation for the licenses granted to the Fenix mine. Operated by Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN), a subsidiary now owned by Switzerland-based Solway Investment Group, the Fénix nickel mine went online in 2014 after years of repressive violence, controversy, and community resistance. The fishermen were especially alarmed about the contamination threatening their livelihoods. “Lake Izabal turned red because of the mine’s toxic waste,” recalls Macloni Sicaján Jacinto, who directs the Defensoría Q’eqchi. “Later studies showed the presence of heavy metals in the water. And yet, the authorities paid no mind and looked the other way.”

In July 2019, the Constitutional Court ordered a halt to the project’s operations for violating the ILO’s C169. According to the court, the Ministry of Energy and Mines’ process of granting CGN an extraction license in 2006 failed at both conducting a socioenvironmental study and surveying the residents to gauge whether they supported or opposed the mining activities. Although the court ratified its decision in June 2020 and ordered stricter measures because of the Covid-19 pandemic, locals reported that the company continued to operate as usual. “That’s why on October 4, 2021, we decided to unilaterally enforce the court ruling by blocking the mining trucks’ way; the mine should not be operating,” mentions Sicaján Jacinto. He also claims that the MEM repeatedly refused to include the communities that oppose Fénix in consultations, alleging that they fall outside the area impacted by the mine. “Instead of selecting the Ancestral Q’eqchi’ Council, the legitimate authority,” he explained, “the government accredited individuals who are not representative of our interests and serve as lobbyists for the company.”

The mining pre-consultation process promoted by the MEM contrasted two conflicting positions of the community regarding the Fénix mining project. While there are neighbors who claim that the exploitation has not generated development or employment, the workers point out that the project has improved living conditions. The Community Councils for Urban and Rural Development (colloquially known as Cocodes, for its acronym in Spanish) are also in support. The Cocodes were accredited for the pre-consultation as the only representation of the Q’eqchi indigenous people, while the four Ancestral Councils were excluded from the *preconsulta*. Following the exclusion, Defensoría team members alleged that the Q’eqchi will not have a “representative stake” in the subsequent community consultation over the mine.

The four Q’eqchi Ancestral Authorities Councils and the Association of Artisanal Fishermen of Lake Izabal, both based in El Estor, stand in opposition. For them, the consultation on the Fénix mining project “cannot take place until all operations of

the nickel company are suspended”, as ordered by the Constitutional Court in 2019. According to the representatives of the Q’eqchi community in Izabal, this process of bilateral dialogue between the residents and the ministry has not responded to the requests of the indigenous communities in the mine’s adjacency zone. “The MEM is urged to carry out the consultation as a mere administrative process, discriminating against the legitimate authorities of the communities, clearly violating the correct development of the pre-consultation,” said one representative seen addressing the few reporters who visited the *resistencia* site during its stakeout in October 2021.

As an instrument of international law to defend and advocate for indigenous self-determination, the Defensoría Q’eqchi’ uses C169 in Guatemala to actively seek to provide the communities they represent with a stake in public policy that has a direct impact on their livelihoods. Programmatically, Defensoría Q’eqchi’ offers legal assistance to small towns (‘aldeas’) who live in the wake of extractive development projects. Their efforts seek to socialize the effects that industrialism has on people living in proximity to extractive sites. They assemble town leaders in gatherings that serve as information sessions of upcoming projects in their territory, reinforcing Q’eqchi solidarity in the face of state-capital collusion.

On October 23, 2021, approximately 500 police officers and riot police descended on a road blockade in El Estor and fired tear gas at peaceful demonstrators. For more than two weeks, Maya Q’eqchi’ communities had cut off access to the Fenix nickel mine and processing facility to protest the lack of consultation for the project they say has polluted their air and water. The State mobilized its security apparatus to quash another cycle of indigenous resistance (Rivera Cusicanqui, 2020). A 30-day state of siege went into effect the following morning, and the consultation is now taking place under a highly-militarized context (Masek 2021). In the latest episode of a lengthy saga of repression and resistance, Maya communities demanding to be consulted about a foreign-owned nickel mine in their territories had to live under a state of siege once again. The massive show of military force in El Estor to suppress Indigenous communities is reminiscent of the armed conflict that resulted in genocide. The crackdown is the latest manifestation of a backslide in democracy in Guatemala—amid the ravaging effects of the pandemic and the climate crisis—that builds on a violent legacy of dispossession of Indigenous peoples.

5.4. Circulation of Life as Principle and *Valuation Language*

In one occasion, the Defensoría team members visited the community of El Caserío³ on the outskirts of El Estor, towards the town of Panzós. We drove past the nickel mine’s processing plant, which is only a short ten-minute drive from El Estor’s entrance. The metal facility is massive and sits on the edge of the dirt road. As we pass heavy trucks, Macloni tells me: “These are the ‘góndolas.’ They have the CGN logo on the front and side, see?” This serves as visual confirmation that the Russian company Solway, in coordination with CGN, continues to transport the raw material from the mine, thus defying a court order dating back two years.

We drive off-road for twenty minutes and reach a group of houses; a general store, a small Evangelical church, and a school. After parking on the side of the road, we

³ Using a pseudonym for this town’s name.

walk and arrive at the local elementary school and are welcomed in the central patio by the community leaders—two men wearing baseball caps, in their forties. They shake hands with Macloni and Martín, chat in Q'eqchi, and introduce me in Spanish as a “researcher living in the [United] States.” The five of us are wearing as face-masks on our chins. We walk inside an auditorium that also serves as a classroom and an indoor recreational facility. The concrete floor is cracked; there are some desks piled up in a corner. Men mostly stand around the room, wearing latex boots with dried-up mud stains. I stand next to them with my notebook. The women sit on plastic chairs; I notice how some have brought along their chairs. Some have small children with them. There is a total of twelve people in the room: two from the Defensoría, Macloni, and Martín; two community leaders, whose names are never disclosed; a young couple with one toddler; two men and two women; me.

Macloni, after expressing his gratitude for showing up to the “Defensoría’s visit” and begins addressing the group in Spanish. He says he’ll be “brief” and gives an update of the legal process towards being included as part of the *pre-consulta*. “We have taken several legal actions so that they listen to us and they do not listen to us. On June 26, we had the opportunity to speak with the vice president of the republic, Guillermo Castillo. We also met with the MEM vice minister, Óscar Perez. And nothing. Just a couple of legislators offering to meet with us.” The community leaders interpret in Q'eqchi. A woman begins speaking in Q'eqchi and one of the community leaders looks back at the Defensoría members. Martín picks up the conversation with a reflection, echoing their solidarity with the recent national strike in support of the prosecutor in exile who had uncovered the ‘magic carpet’ scandal.⁴ In Spanish, he says: “For a being that truly values its resources, there is no fatigue. It is unfortunate that there is a minority that does not understand the value of nature and instead bows to their god, which is money.”

What makes the Defensoría’s position one that is challenging to maintain is that they are trying to juggle two kinds of claimsmaking positions; one in which they speak on behalf of nature/environment, and another in which they speak on behalf of the locals and their need for political representation. Sometimes, speaking on behalf of nature results in the people becoming a less salient entity; conversely, speaking on behalf of the people does not guarantee that concerns about the environment are articulated. This is part of the challenge that a civil society organization faces when trying to defend a social group that is resisting being incorporated into modern capitalist relations or trying to do so on their own terms, and one that you’ve discovered via your grounded analysis.

Guha and Martínez-Alier (1997) argue that peasant and indigenous groups tend to defend their environment because they depend on it directly for their livelihood. Throughout the many resource extraction conflicts in history and today, the poor are often on the side of the preservation of nature against business firms and the State. This behavior is consistent with their interests and with their values. However, they note that those struggles may be expressed in different ‘valuation languages’, comprising not only livelihood needs but also human rights, indigenous recogni-

⁴ This is in reference to a news story released by Guatemalan and U.S. media, revealing that the Guatemalan Prosecutor’s Office Against Corruption (FECCI, in Spanish) investigated an alleged bribe by Russian businessmen to President Alejandro Giammattei to operate in port for mining resources in the Caribbean department of Izabal.

tion, sacredness, or claims for economic compensation (Guha and Martínez-Alier 1997; Martínez-Alier, 2001, 2002). It appears that Defensoría is articulating a repertoire of 'valuation languages' throughout Q'eqchi communities, acting on their interest to foster a sense of protection of the land through the emancipatory rights (right to land, right to water, right to the territory); and through its sacredness. These 'valuation languages' are culturally reinforced through *temporal imaginations*.

6. Some Conclusions: Temporal Ambiguities and the Paradox of Development

Groups face temporal contradictions in addition to other contradictions in meaning. The Defensoría Q'eqchi is an indigenous group that exercises their democratic right to have a say in how their territory is affected, but that is not necessarily the same as an indigenous group that feels like the State has violated their ancestral homeland. The latter group might be less willing to accommodate what the former group has in mind. While at the end of the day these are both "the same group," these self-definitions in effect change the group from one group of people to another depending on when/if they are active. Moments of ambiguity in future coordination for the group are negotiated in the space of temporal imaginations, rhetorically bringing the narrative of the struggle into the present tense grounded in the *larga memoria de los pueblos* ('long memory of the people', Rivera Cusicanqui 2020).

Over the span of two days in the field, I reviewed several files containing legal documents that Defensoría shared with me. Totaling over five hundred pages long, most documents dealt with the legal grounding and ramifications of the consultation. These documents were all written by state institutions—government ministries like the MEM and MARN. These documents sustained that it is the State's constitutional right to nationally exploit mineral resources. Conversely, the documents that emphasized the sociopolitical, economic, and environmental aspects of consultation were produced by a mix of domestic and international nonprofits.

Defensoría team members Ángela and Macloni sat in the main meeting room going over "community rosters," lists that outline community leaders in the towns they visit to provide legal assistance over land issues. They would later explain to me that these catalogs have been compiled by the Defensoría over the years. As they edited the rosters, I asked if I could sit with them, and they agreed. Unprompted, Macloni explained that the purpose of these lists serves as a register for "politically-inclined and active" residents that "have expressed concern with the mine." Macloni explains that they have been able to gather their contact information "only after continuously visiting" these localities: "gaining their trust" is based on "concerted attention to their demands." The cooperation of the locals cannot be taken for granted and is not a given. This is a good cue that the actual discursive work done with the locals should be studied, when the time comes to that, as that will tell a lot about what "trust" actually means. "The evictions, the riot police, the army—they have all tried to come and remove us from our land. So, they know we stand by them; we struggle is constant and binds us."

As they wrapped up the final roster, crossing over some names and adding new ones, Angela explained to me that there are 48 communities that the mine will

impact, so they need to “map out” who their point person is in each one of them to be able to coordinate any town-wide meeting once they decided to pay them a visit. “We are making sure that the people we talked to last time are still there,” Angela says. I ask how they go about doing such coordination, and Martín, who has been quietly sitting on the other end of the meeting room table scrolling through his mobile phone, says, “via WhatsApp” as he raises his phone and shows me the conversations. I then asked them whether there has been a previous presidential administration supportive of their consultation efforts. Ángela says there is a “fundamental lack of understanding” from the State regarding El Estor and the people that live there, “so not really.” The group seems to have such a negative view of the State, but somehow, they are still inclined to help the State facilitate this one project (i.e. the consultation). Macloni remarked to Martín, “we should probably switch from WhatsApp to Signal. It appears to be safer. Its encrypted.” Martín nodded.

This raises the paradox of development: how can something structurally violence be considered ‘development’, broadly conceived? The recent mobilizations against mining projects are the prelude to a debate on environmental justice that indigenous Guatemalans want to build. In an age where the effects of climate change will become irreversible, indigenous peoples must be recognized as crucial stewards and caretakers of a healthy environment for all. “This is for all indigenous Guatemalans,” says Ángela. “This has always been our fight,” echoes Macloni. This resonates with the collective memory that cuts through three different temporalities—the colonization process, the counterinsurgency campaigns that culminated in indigenous genocide, and the emergence of extractive capitalism that drives displacement. Deploying a temporal imagination that is both specific to the historic plight of the Maya in Guatemala, but also nondescript in time and space, the Defensoría historicizes a long, complicated relationship with the State. The fact that the entire state apparatus has been mobilized to suppress a small *bloqueo* of indigenous peasants in dramatic, brazen ways teaches us two things: the Guatemalan government is extremely motivated to keep mining at the Fénix site, and they are very concerned about the growing opposition to the mine.

Movement leaders can use collective memory to mobilize supporters and demobilize adversaries. These actions activate transnational solidarity networks that are instrumental to their survival in a contested environment for civil society groups to vie for political power. Going forward, a theoretical objective this project has is to refine how Mayan understandings of nature-society integrity is articulated and acted upon in the Maya Q’eqchi community of El Estor, Izabal. The goal is to illustrate that one cannot assume based on a group’s location in relations of production what their mode of resistance will be, or how they even interpret what those relations of production are in the first place. In different contexts, they have different ways of interpreting what is anti-mining, and some allow certain ways of imagining resistance. Empirical work, particularly that pertaining to questions like that of the role of memory in politics, means remembering both that ‘memory’ occurs in public and in private, at the tops of societies and at the bottoms, as reminiscence and as commemoration, as personal testimonial and as national narrative, and that each of these forms is important.

The Q’eqchi’ struggle at El Estor demonstrates how scholarship in the subfields of social movements and collective memory work can be produced as a macro-level study. Empirically, the paper examines cultural artifacts that uncover historical processes where movements compete with elites; and rhetorical competition that

shapes the cultural representation of heroic individuals, movements, or events. Examining the historical process by which remembering the past helps the Q'eqchi' express political interests in the present, the case uses the historical record to show that remembering can motivate present collective action. In Guatemala, genocidal denial is embedded into the country's mainstream historical record, which exacerbates violence and injustice against groups at the frontlines of this fight—both in the past and future. Discerning the ways Indigenous Maya Q'eqchi' use narratives of settler colonialism show how systems of oppression are dismantled through the complexities of political resistance.

References

- ABBOTT, ANDREW (2001): *Time Matters: On Theory and Methods*. Chicago: University of Chicago Press.
- ALONSO-FRADEJAS, ALONSO (2015): "Anything but a Story Foretold: Multiple Politics of Resistance to the Agrarian Extractivist Project in Guatemala." *The Journal of Peasant Studies* 42 (3–4): 489–515.
- APOSTOLOPOULOU, ELIA, and CORTÉS-VÁSQUEZ, JOSE (2018): *The Right to Nature: Social Movements, Environmental Justice and Neoliberal Natures*. London: Routledge.
- ARBOLEDA, MARTÍN (2020): *Planetary Mine: Territories of Extraction under Late Capitalism*. New York City: Verso Books.
- BATZ, GIOVANNI (2020): "Ixil Maya Resistance against Megaprojects in Cotzal, Guatemala." *Theory and Event* 23 (4).
- BECKERT, JENS, and SUCKERT, LISA. 2020. "The Future as a Social Fact. The Analysis of Perceptions of the Future in Sociology." *Poetics* 84: 101499. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101499>
- (2021): "The Future as a Social Fact: The Analysis of Perceptions of the Future in Sociology." *Poetics* 84 (February): 1–21. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101499>
- BOURDIEU, PIERRE (1998): *On Practical Reason: On the Theory of Action*.
- BURAWOY, MICHAEL (2005): "For Public Sociology: 2004 ASA Presidential Address." *American Sociological Review* 70 (February): 4–28.
- CEH (1999): "Guatemala Memoria Del Silencio: Comisión Para El Esclarecimiento Histórico." Truth Commission. Guatemala City, Guatemala: United Nations.
- CONSTANZA, JENNIFER N. (2015): "Indigenous Peoples' Right to Prior Consultation: Transforming Human Rights from the Grassroots in Guatemala." *Journal of Human Rights* 14: 260–85. <https://doi.org/10.1080/14754835.2014.997871>
- DEROCHER, PATRICIA (2020): *Transnational Testimonios: The Politics of Collective Knowledge Production*. Seattle, WA: University of Washington Press.
- DOUGHERTY, MICHAEL L. (2011): "The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala." *Bulletin of Latin American Research* 30 (4): 403–18.

———. 2019. “How Does Development Mean? Attitudes toward Mining and the Social Meaning of Development in Guatemala.” *Latin American Perspectives* 46 (225): 161–81. <https://doi.org/10.1177/0094582X18820273>

DUEHOLM RASCH, ELIZABETH, and CREMERS, GIJIS. 2016. “‘El Dios Dinero Que Manda’: Nature as a Field Force in the Western Highlands of Guatemala.” *Forum for Inter-American Research* 9 (2): 72–93.

DURKHEIM, EMILE (1995): *The Elementary Forms of Religious Life*. Detroit, MI: Free Press.

ELIASOPH, NINA, and LICHTERMAN, PAUL (2003): “Culture in Interaction.” *American Journal of Sociology* 108 (4): 735–94. <https://doi.org/0002-9602>

EMIRBAYER, MUSTAFA, and MISCHKE, ANN (1998): “What Is Agency?” *American Journal of Sociology* 103 (4): 962–1023.

ESCOBAR, ARTURO (2006): “Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A Political Ecology Framework.” *Development* 49 (3): 6–13.

FARTHING, LINDA, and KOHL, BENJAMIN H. (2013): “Mobilizing Memory: Bolivia’s Enduring Social Movements.” *Social Movement Studies* 12 (4): 361–76. <http://dx.doi.org/10.1080/14742837.2013.807728>

FENELON, JAMES V. (2015): “Critique of Glenn on Settler Colonialism and Bonilla-Silva on Critical Race Analysis from Indigenous Perspectives.” *Sociology of Race and Ethnicity* 2(2): 237–242.

FULMER, AMANDA M. (2011): “La consulta a los pueblos indígenas y su evolución como herramienta de negociación política en América Latina: Los casos de Perú y Guatemala.” *Apuntes* 68: 37–62. <https://doi.org/10.21678/apuntes.68.619>

FULMER, AMANDA M., GODOY, ANGELINA S., and NEFF, PHILLIP (2008): “Indigenous Rights, Resistance, and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine.” *Latin American Politics and Society* 50 (4): 91–121. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00031.x>

FULTZ, KATHERINE (2016): “Economies of Representation: Communication, Conflict, and Mining in Guatemala.” Dissertation, Ann Arbor, MI: University of Michigan.

GHOSHAL, RAJ ANDREW (2013): “Transforming Collective Memory: Mnemonic Opportunity Structures and the Outcomes of Racial Violence Memory Movements.” *Theory and Society* 43: 329–250. <https://doi.org/10.1007/s1186-013-9197-9>

GLENN, EVELYN NAKANO (2015): “Settler Colonialism as Structure: A Framework for Comparative Studies of U.S. Race and Gender Formation.” *Sociology of Race and Ethnicity* 1(1):52-72.

GLOBAL WITNESS (2020): “Defending Tomorrow: The Climate Crisis and Threats against Land and Environmental Defenders.” London, UK: Global Witness.

———. 2021. “Last Line of Defence: The Industries Causing the Climate Crisis and Attacks against Land and Environmental Defenders.” London, UK: Global Witness.

GÖBEL, BARBARA, and ULLOA, ASTRID (2014): *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GÓMEZ-BARRIS, MACARENA (2017): *The Extractive Zone: Social Ecologies and Decolonial Perspectives*. Durham, NC: Duke University Press.

GRANDIN, GREG (2011): *The Last Colonial Massacre: Latin America in the Cold War*. 2nd Edition. Chicago: University of Chicago Press.

GRANT, HOLLIE, and LE BILLON, PHILIPPE (2019): "Growing Political: Violence, Community Forestry, and Environmental Defender Subjectivity." *Society & Natural Resources* 32 (7): 768–89. <https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1590669>

———. 2021. "Unrooted Responses: Addressing Violence Against Environmental and Land Defenders." *EPC: Politics and Space* 39 (1): 132–51. <https://doi.org/10.1177/2399654420941518>

GUDYNAS, EDUARDO (2019): "Extractivisms: Tendencies and Consequences." In *Reframing Latin American Development*, 61–76. London: Routledge.

HALBWACHS, MAURICE (1925): *On Collective Memory*. Chicago: University of Chicago Press.

ILLMER, PATRICK (2018): "The Defence of Territory and Local Struggle for More Democracy in Post-War Guatemala." *Democratization* 25 (5): 771–86. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1420646>

JEDLOWSKI, PAOLO (2001): "Memory and Sociology: Themes and Issues." *Time & Society* 10 (1): 29–44.

JENSEN, ROBERT S. (2007): "Resurrection and Appropriation: Reputational Trajectories, Memory Work, and the Political Use of Historical Figures." *American Journal of Sociology* 112 (4): 953–1007. <https://doi.org/10.1086/508789>

KUBAL, TIMOTHY, and BECERRA, RENE (2014): "Social Movements and Collective Memory." *Sociology Compass* 8 (6): 865–75. <https://doi.org/10.1111/soc4.12166>

LAPLANTE, J.P., and NOLIN, CATHERINE (2014): "Consultas and Socially Responsible Investing in Guatemala: A Case Study Examining Maya Perspectives on the Indigenous Right to Free, Prior, and Informed Consent." *Society & Natural Resources* 27 (3): 231–48. <https://doi.org/10.1080/08941920.2013.861554>

LICHTERMAN, PAUL (2020): *How Civic Action Works*. Princeton: Princeton University Press.

LOARCA, CARLOS (2008): "Las consultas de buena fe en Guatemala y la Corte Interamericana de derechos humanos." Albedrío. 2008. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/cloarca-001.pdf>

MARTÍNEZ-ALIER, JOAN (2014): "The Environmentalism of the Poor." *Geoforum* 54 (July): 239–41.

MCGEE, GRANT (2009): "The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development." *Berkeley Journal of International Law* 27 (2): 570–635.

MÉRIDA, ALBA CECILIA, and KRENMAYR, WOLFGANG (2008): "Sistematización de Experiencias: Asamblea Departamental por la Defensa de Recursos Renovables y No Renovables de Huehuetenango." Huehuetenango, Guatemala.

MISCHE, ANN (2009): "Projects and Possibilities: Researching Futures in Action." *Sociological Forum* 24 (2): 694–704. <https://doi.org/10.1111/j.1573-7861.2009.01127.x>

———. 2014. "Measuring Futures in Action: Projective Grammars in the Rio+20 Debates." *Theory and Society* 43 (3/4): 437–64. <https://doi.org/10.1007/s11186-014-9226-3>

OLICK, JEFFREY K. (1999): "Collective Memory: The Two Cultures." *Sociological Theory* 17 (3): 333–48.

OLICK, JEFFREY K., and ROBBINS, JOYCE (1998): "Social Memory Studies: From 'Collective Memory' to the Historical Sociology of Mnemonic Practices." *Annual Review of Sociology* 24 (1): 105–40. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.105>

POLLETA, FRANCESCA, and GARDNER, BETH GHARRITY (2015): "Narrative and Social Movements." In *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.

RIOFRANCOS, THEA (2020): *Resource Radicals: From Petro-Nationalism to Post-Extractivism in Ecuador*. Durham, NC: Duke University Press.

RIVERA-CUSICANQUI, SILVIA (2020): *Ch'ixinakax Utxiwa. On Practices and Discourses of Decolonization*. London: Polity.

RODRÍGUEZ-MUÑIZ, MICHAEL (2021): *Figures of the Future: Latino Civil Rights and the Politics of Demographic Change*. Princeton: Princeton University Press.

SAITO, HIRO (2006): "Reiterated Commemoration: Hiroshima as National Trauma." *Sociological Theory* 24 (4): 353–76. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2006.00295.x>

SANFORD, VICTORIA (2009): *La masacre de Panzós: Tierra, etnicidad y violencia*. Guatemala City, Guatemala: F&G Editores.

SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT, and FLEMMER, RICCARDA (2015): "Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru." *Journal of Latin American Studies* 47 (4): 811–39. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000826>

SCHUTZ, ALFRED (1967): *The Phenomenology of the Social World*. Chicago: Northwestern University Press.

SIEDER, RACHEL (2011): "'Emancipation' or 'Regulation'? Law, Globalization and Indigenous Peoples' Rights in Post-War Guatemala." *Economy and Society* 40 (2): 239–65. <https://doi.org/10.1080/03085147.2011.548952>

SNIPP, C. MATTHEW. (1986): "The Changing Political and Economic Status of the American Indians: From Captive Nations to Internal Colonies." *American Journal of Economics and Sociology*. 45:457-474.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2014): *Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide*. New York: Routledge. <https://doi-org.libproxy1.usc.edu/10.4324/9781315634876>

———. 2020. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, and RODRÍGUEZ-GARAVITO, CÉSAR A (2005): "Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization." In *Law and Glo-*

balization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494093>

———. 2007. *El Derecho y La Globalización Desde Abajo: Hacia Una Legalidad Cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.

SVAMPA, MARISTELLA (2019a): *Development in Latin America: Toward a New Future*. New York: Columbia University Press.

———. (2019b): *Neo-Extractivism in Latin America: Socio-Environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

SVEINSDÓTTIR, ANNA G., AGUILAR-STØEN, MARIEL, and BULL, BENEDICTE (2021): "Resistance, Repression and Elite Dynamics: Unpacking Violence in the Guatemalan Mining Sector." *Geoforum* 118: 117–29. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.011>

SWIDLER, ANN (1986): "Culture in Action: Symbols and Strategies." *American Sociological Review* 51 (2): 273–86. <https://doi.org/10.2307/2095521>

TAVORY, IDDO, and ELIASOPH, NINA (2013): "Coordinating Futures: Toward a Theory of Anticipation." *American Journal of Sociology* 118 (4): 908–42. <https://doi.org/10.1086/668646>

ULLOA, ASTRID (2017): "Perspectives of Environmental Justice from Indigenous Peoples of Latin America: A Relational Indigenous Environmental Justice." *Environmental Justice* 10 (6): 175–80. <https://doi.org/10.1089/env.2017.0017>

ULLOA, ASTRID, and PRIETO ROZO, ANDREA IVETTE (2013): *Culturas, conocimientos, políticas y ciudadanías en torno al cambio climático*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UNITED NATIONS (2020): "Who Are Environmental Defenders?" United Nations Environment Programme. Accessed March 15, 2022. <https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/who>

URKIDI, LEIRE (2011): "The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala." *Journal of Agrarian Change* 11 (4): 556–80. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00326.x>

WAGNER-PACIFIC, ROBIN, and SCHWARTZ, BARRY (1991): "The Vietnam Veterans Memorial: Commemorating a Difficult Past." *American Journal of Sociology* 97 (2): 376–420. <https://doi.org/10.1086/229783>

WALTER, MARIANA, and URKIDI, LEIRE (2017): "Community Mining Consultations in Latin America (2002–2012): The Contested Emergence of a Hybrid Institution for Participation." *Geoforum* 84 (265–279). <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>

WARD, TARA (2011): "The Right to Free, Prior, and Informed Consent: Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law." *Journal of Human Rights* 10 (2): 54–84.

YAGENOVA, SIMONA V., and GARCÍA, ROCÍO (2009): "Indigenous People's Struggles Against Transnational Mining Companies in Guatemala: The Sipakapa People vs GoldCorp Mining Company." *Socialism and Democracy* 23 (3): 157–66. <https://doi.org/10.1080/08854300903208795>

ZELIZER, BARBIE (1995): "Reading Against the Grain: The Shape of Memory Studies." *Critical Studies in Mass Communication* 12 (2): 214–39.

ZERUVABEL, EVIATAR (2003): *Time Maps: Collective Memory and the Social Shape of the Past*. Chicago: University of Chicago Press.

ZUBRZYCKI, GENEVIÈVE, and WOŻNY, ANNA (2020): "The Comparative Politics of Collective Memory." *Annual Reviews of Sociology* 46 (1): 175–94. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054808>

Annex

Annex 1. Timeline of events at the Fénix Nickel Mine

- 1960 INCO, Canadian nickel company (and precursor to Skye Resources and Hudbay Minerals), begins negotiations with successive military governments regarding construction of an open-pit nickel mine near El Estor, Izabal.
- 1965 Guatemalan government grants Canadian-owned INCO a forty-year mining lease to an area 385 square kilometres in size near El Estor, on lands and territories where Maya Q'eqchi communities have lived and worked for generations.
- 1968-1981 Indigenous Maya Q'eqchi' farmers are regularly, illegally, and often-times violently expelled from land near INCO's proposed mining areas.
- 1970 Members of a committee of Guatemalan lawyers and academics who wrote a 1969 report criticizing the 1965 agreement between INCO and the Guatemalan government are killed, injured, and forced into exile.
- 1978 On May 28, the first large-scale massacre of the 'scorched-earth' military campaign era takes place in Panzós, thirty-five kilometers west of the mining company installations and plant, then owned by INCO and its subsidiary EXMIBAL. Hundreds of Q'eqchi people from mining-affected communities and other territorial struggles march to the central plaza of Panzós in a peaceful protest for land rights.
- 1982 General [Efraín Ríos Montt](#) was named president of the military junta after a coup in 1982. He continued the bloody campaign of torture, [forced disappearances](#), and "[scorched earth](#)" warfare. The country became a [pariah state](#) internationally, although the regime received considerable support from the [Reagan Administration](#).
- 1985 The Guatemalan army deposed Rios Montt in 1983 Constituent assembly elections were held on 1984. On 1985, after nine months of debate, the constituent assembly finished drafting a new constitution, which took immediate effect.
- 1996 In June, The Guatemalan Congress approves the ratification of the International Labor Organization's 169th Convention on Indigenous and Tribal Peoples, the most important operative international law guaranteeing the rights of indigenous and tribal peoples.
- In December, the [Guatemalan Civil War](#) ended with a peace accord between the guerrillas and the government, negotiated by the UN through intense brokerage by Norway and Spain.
- 1999 The Historical Clarification Commission (CEH) attributed more than 93% of all documented violations of human rights to Guatemala's military government, and estimated that indigenous Maya peoples accounted for 83% of the victims. It concluded in 1999 that state actions constituted genocide.

- 2004 Canadian company announces that it will sell it to Vancouver-based Skye Resources. Guatemalan subsidiary CGN operates conjointly. No consultation carried out with communities.
- 2007 Over four days in January, hundreds of police, military, and private security forces violently evict Maya Q'eqchi' farmers from various communities near El Estor.
- 2008 Hudbay Minerals purchases Skye Resources; Skye Resources changes its name to HMI Nickel Inc.
- 2009 In September, during a protest in front of the mine organized by the fishermen's union of El Estor, Adolfo Ich Chamán is shot and killed by security forces employed at Hudbay's Fénix mining project. Germán Chub Choc is shot and paralyzed by Fénix security personnel on the same day.
- 2011 Hudbay Minerals sells CGN, the Fénix Project, and all of its other Guatemalan assets to a Switzerland-based company, the Solway Investment Group.
- 2018 Guatemala's Supreme Court ruled in favor of the Fisherman's Union of Lake Izabal, the country's largest expanse of fresh water in the country, saying that locals had not been properly consulted when the Fenix license was renewed in 2004.
- 2019 The Constitutional Court (CC) confirms the sentence and orders Solway/CGN to comply with restitution by carrying out a free, prior, and informed consultation process as outlined by ILO's C169.
- 2021 *March 22:* CC ruling goes into effect; preconsulta process (where official representatives are selected) starts. Government selects a Council of Q'eqchi authorities but the Fisherman's Union and the Ancestral Authorities are excluded.
- September 28:* *Preconsulta* process begins behind closed doors. Meeting sites are purposely booked in venues that are miles away from El Estor.
- October 1:* The legitimate delegates of the communities present a writ at a Guatemalan court for their exclusion from the preconsulta.
- October 4:* Petition is denied, so peaceful resistance begins.
- October 24:* Peaceful resistance is repressed. State of siege, nightly curfew goes into effect in El Estor for one month.
- 2022 The Government of Guatemala announces the preconsulta has officially concluded and the Fénix Mine begins operations in January.

Silencios, ausencias y permeabilidades en la construcción de paz internacional: La relación de Macedonia del Norte y Kosovo.

Silences, absences and permeabilities in the construction of international peace: The relationship between North Macedonia and Kosovo.

Fernando Eutiquio Nuño Santana (Universidad Complutense de Madrid)

Resumen

Los múltiples significados posibles de “silencio”, incluyendo el acuerdo tácito, la objeción implícita, la ausencia de puntos de vista o, incluso, la falta de interés, han tenido consecuencias en las Relaciones Internacionales a lo largo de la Historia. En el Derecho Internacional, algunas de estas inacciones, no respuestas, omisiones u otras “ausencias” pueden producir efectos jurídicos que alimentan procesos directos o indirectos en la construcción de la paz internacional o en la ausencia de conflicto entre Estados. Otros procesos, ligados a la “permeabilidad” entre territorios, entendiendo ésta como un efecto positivo consecuencia de los flujos humanos y su influencia en otras esferas (intercambio de conocimiento, política, economía y cultura, principalmente) de la relación entre Estados, han contribuido a la construcción de paz. El objetivo de este trabajo es presentar los silencios, ausencias y permeabilidades que han permitido una paz duradera entre Macedonia del Norte y Kosovo, dos Estados con grandes retos en los últimos dos decenios, ambos en busca de armonizar los intereses geopolíticos de actores internacionales, la gobernanza regional y el desarrollo nacional de estos territorios de Balcanes.

Palabras clave: silencio, aquiescencia, permeabilidad, paz internacional, sociedad civil.

Abstract

The multiple possible meanings of “silence”, including tacit agreement, implicit objection, absence of points of view or even lack of interest, have had consequences in International Relations throughout History. In International Law, some of these inactions, non-responses, omissions or other “absences” can conclude on legal effects that feed direct or indirect processes in the construction of international peace or in the absence of conflict between States. Other processes, linked to the “permeability” between territories, understanding this as a positive effect as a consequence of human flows and their influence in other spheres (exchange of knowledge, politics, economy and culture, mainly) of the relationship between States, have contributed to the construction of peace. The objective of this work is to present the silences, absences and permeabilities that have allowed a lasting peace between North Macedonia and Kosovo, two States with great challenges in the last two decades, both seeking to harmonize the geopolitical interests of international actors, regional governance and national development of these Balkan territories.

Keywords: silence, acquiescence, permeability, international peace, civil society.

1. Introducción

La primera parte del estudio analiza los silencios, ausencias y permeabilidades que ayudaron a Macedonia del Norte y Kosovo a construir procesos de paz duraderos y evitar un nuevo conflicto armado en la región. En este estudio se utiliza el concepto “silencio” no como aquiescencia, sino como falta de acción temporal. Para que el silencio se considere consentimiento o conformidad requiere de un requisito subjetivo (que implica que quien guarda silencio tenga conocimiento de los hechos que motivan la posibilidad de contestación) y otro requisito objetivo, que exige que quien guarda silencio (“silente”) tenga obligación de contestar, o, en todo caso, fuera natural que manifestase su disconformidad, si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte (Diez de Velasco, 2012). Por otra parte, esta investigación incide en algunos de los procesos emprendidos por Macedonia de Norte y Kosovo para lograr un mayor nivel de cooperación e influencia de doble flujo, entendiendo ésta como “permeabilidad” positiva entre ambas. El desarrollo de acuerdos económicos y culturales, entre otros, ha generado una hoja de ruta que se ha convertido en un referente a nivel regional. Este apartado analiza también los intereses comunes de ambos Estados por acceder como socios a organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). el origen, evolución y características de Macedonia del Norte y Kosovo como Estados independientes modernos, así como sus relaciones de vecindad en el periodo anterior a la proclamación unilateral de independencia de Kosovo (2008) y los casi tres lustros transcurridos posteriormente.

Ambos territorios han desarrollado modelos paralelos de construcción de la paz. En Kosovo, de la mano de la misión de Naciones Unidas UNMIK, dentro del modelo de intervención predominante en los procesos de reconstrucción postbélica en los últimos años. En Macedonia del Norte, en un proceso de armonización interna que también precisó del apoyo de la fuerza de despliegue preventivo de Naciones Unidas UNPREDEP. El análisis sistematiza dos de las principales características de las operaciones de construcción de la ‘paz liberal’: la afirmación de un modelo identificado por Naciones Unidas como “multifuncional, multidimensional y complejo”, que persigue objetivos, reformas y pilares muy similares en cada uno de los escenarios en los que se ha aplicado: i) seguridad y gobernanza, ii) democratización y participación política, iii) recuperación socioeconómica y liberalización económica, y iv) justicia transicional (Newman, 2009). La segunda parte del análisis revisa los retos nacionales que Macedonia del Norte y Kosovo afrontaron por separado, teniendo en cuenta que el posicionamiento de una y otro afectaba positivamente y negativamente a los intereses nacionales y a las relaciones internacionales de las dos partes. En varios momentos del análisis intervienen otros actores regionales ineludibles, especialmente Serbia y Albania, países con los que Macedonia del Norte y Kosovo mantienen relaciones complejas, con conflictos aún sin cerrar. En este apartado, se analizan los silencios, ausencias y permeabilidades que ayudaron a ambos actores a construir procesos de paz duraderos y evitar un nuevo conflicto armado en la región.

Por otra parte, el estudio incide en algunos de los procesos emprendidos por Macedonia de Norte y Kosovo para lograr un mayor nivel de cooperación y “permeabilidad” positiva entre ambas. El desarrollo de acuerdos económicos y culturales, entre otros, ha generado una hoja de ruta que se ha convertido en un referente a nivel regional. Este apartado analiza también los intereses comunes

de ambos Estados por acceder como socios a organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta última parte del estudio se centra también en las permeabilidades que han surgido entre Macedonia del Norte y Kosovo tras el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y Kosovo, que entró en vigor el 1 de abril de 2016. Este acuerdo marca el inicio de la denominada Agenda de Reformas para Kosovo y un proceso de *europaización* que pretende armonizar cuestiones de gobernanza que han avanzado moderadamente y de manera desigual en ambos Estados en los últimos 10 años: despolarización política, estabilidad interna, desarrollo económico e institucional, mayor protagonismo de la sociedad civil y convivencia pacífica entre albaneses, serbios, macedonios y otros grupos minoritarios.

2. Silencios y ausencias en la construcción de la paz en Macedonia del Norte

La declaración de independencia de Macedonia del Norte en 1991 (entonces declarada Antigua República Yugoslava de Macedonia) fue un proceso especialmente complejo. Lo que distingue a esta transición de las acontecidas en las otras repúblicas yugoslavas es la forma en que se llevó a cabo. Macedonia logró obtener su independencia de forma pacífica. Es necesario remontarse a medio siglo antes para entender algunas decisiones claves de los macedonios que definieron su rechazo a la violencia. El 11 de octubre de 1941 comenzó la rebelión armada en Macedonia contra los ocupantes fascistas. Con este levantamiento, Macedonia pasó a formar parte de la lucha de los pueblos yugoslavos, sentando las bases del futuro estado macedonio dentro de Yugoslavia, que se materializó formalmente dentro de la federación. La vida común con los demás pueblos yugoslavos en un sistema de partido único, con una economía planificada, tuvo aspectos negativos y positivos para Macedonia. El lado más positivo fue que Macedonia era una unidad constitutiva de la Yugoslavia federal y formalmente un socio igualitario con las otras repúblicas. La nación macedonia fue reconocida como una nacionalidad más y el macedonio se convirtió en el idioma oficial de la República Macedonia. Durante este período de 50 años, los macedonios convivieron en la federación como socios iguales. Por ser Yugoslavia la primera en reconocer la singularidad macedonia, buena parte de los políticos de este país intentaron salvar a Yugoslavia también y ayudarla a transformarse. Este sentimiento fue compartido por la mayoría de la población. Macedonia empezó a desarrollar una postura conciliadora dentro de la federación yugoslava, frente al creciente enfrentamiento entre serbios, croatas y eslovenos. Los líderes políticos de Macedonia y Bosnia i Herzegovina pensaron que lo mejor para su futuro sería que Yugoslavia siguiera existiendo. La plataforma Gligorov-Izedbegovic (que toma su nombre del presidente macedonio Kiro Gligorov y su homólogo bosnio Alija Izetbegovic) propuso esta vía, que no fue aceptada por las otras repúblicas (Malorov, 2012).

Cuando Eslovenia y Croacia toman la decisión de declarar su independencia y abandonar la federación yugoslava, unos 36.000 soldados del Ejército Nacional Yugoslavo (ENY) y unos 45.000 serbios vivían en Macedonia con nacionalidad macedonia. Macedonia se ausentó de la línea "oficial" de secesionismo de Croacia y Eslovenia y demostró que cuando hablaban de preservar Yugoslavia, tenía una posición pro-yugoslava y no pro-serbia. Croacia y Eslovenia declararon su independencia el

25 de junio de 1991. La independencia de Macedonia se declaró 84 días después, tras un referéndum en el que participó el 75% de los macedonios y en el que el 95% votó por la independencia. La pregunta del referéndum reflejaba este equilibrio de silencios, ausencias y permeabilidades: “¿Está usted a favor de un estado soberano e independiente de Macedonia, con derecho a entrar en una futura unión de estados soberanos de Yugoslavia?”. La pregunta fue cautamente escogida y, si bien en su momento fue objeto de críticas por la segunda parte de su formulación, desde la perspectiva actual resultó estar adecuadamente redactada. Esto se debió a que la adición de la segunda parte la hizo menos provocativa y ayudó al éxito del referéndum. Tras el resultado positivo de la consulta, el 17 de septiembre se adoptó la Declaración de Independencia de Macedonia y el 20 de septiembre se declaró la Constitución de la República de Macedonia.

Tras ese primer paso, la vía pacífica de Macedonia en su salida de la Federación Yugoslava se enfrentaba al reto principal que suponía la presencia de los 36.000 soldados del ENY en suelo macedonio. El ejército yugoslavo permaneció en Macedonia hasta abril de 1992, interrumpiendo la soberanía macedonia. Desde el momento en que Macedonia abandonó la federación, las fuerzas militares yugoslavas que estaban estacionadas allí se convirtieron objetivamente en fuerzas extranjeras en el territorio de un país independiente. Aunque el ENY era todavía oficialmente un ejército federal, estaba cada vez más dominado por Serbia. En esa transición de 7 meses, Macedonia guardó silencio sobre lo que suponía una ocupación “de facto” por tropas extranjeras en su territorio. Incluso mantuvo su apoyo a Yugoslavia reclutando soldados macedonios que prácticamente luchaban por los intereses serbios en Croacia. Esta situación socavó temporalmente la independencia de Macedonia, pero evitó la guerra entre serbios y macedonios. En definitiva, para fortalecer su soberanía y confirmar su independencia, la joven República de Macedonia tuvo que encontrar la manera de hacer que el ENY abandonara el país y optó por no seguir el ejemplo de Eslovenia y Croacia, que ya habían experimentado el mismo problema y comenzaron a luchar con él para expulsarlo. Macedonia eligió un camino pacífico, incluso a costa de su soberanía temporal. Finalmente, en abril de 1992, el ENY abandonó voluntariamente y pacíficamente el territorio macedonio. La retirada de las fuerzas armadas yugoslavas ha sido interpretada históricamente como una maniobra táctica del presidente serbio Slobodan Milošević, para quien mantener sus tropas en Macedonia significaba acelerar la pérdida de influencia en Bosnia, donde se esperaba un gran conflicto entre la gran minoría serbia y los bosnios y croatas. La retirada se veía entonces como algo temporal. Macedonia mantuvo silencio frente a la estrategia del presidente serbio, quien aparentemente podía dejar ir a Macedonia sin renunciar necesariamente a que más tarde se convirtiera en parte de una Gran Serbia.

Con el fin de evitar esa dependencia militar de Serbia y asegurar la independencia (Milošević la dejó indefensa de forma intencionada, económicamente dependiente y expuesta a sus vecinos Albania, Bulgaria y Grecia), la soberanía de Macedonia requirió solicitar medidas adicionales al exterior. Una de ellas llegó con la resolución 743/93 de la ONU, que pedía el despliegue de tropas de Naciones Unidas (la UNPREDEP) en las fronteras de Macedonia. El despliegue de la ONU ascendió a 1.110 miembros en su mayor dimensión (una cifra casi simbólica comparada con los 36.000 soldados yugoslavos desplegados en suelo macedonio un lustro antes). El contingente de “cascos azules” no tenía el mandato de defender a Macedonia de una posible invasión, estaban allí para monitorear e

informar sobre la situación en las fronteras del norte y oeste de Macedonia. Sin embargo, fue crucial para las autoridades macedonias porque estas tropas estaban compuestas principalmente por soldados estadounidenses, lo que significaba el comienzo de un acercamiento entre Macedonia y Estados Unidos. Cuando la situación en Kosovo se deterioró de tal modo que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) intervino en marzo de 1999 y Estados Unidos tomó partido por los albaneses de Kosovo, Macedonia ya llevaba recorrido el suficiente camino de confianza para evitar que el enfrentamiento entre serbios y albaneses le afectara hasta entrar en el conflicto.

3. Permeabilidades entre Macedonia y Kosovo antes de 2008

El 17 de febrero de 2008, el Parlamento de Kosovo declaró su independencia de Serbia. En el período inmediatamente posterior, Estados Unidos y los estados miembros más grandes de la Unión Europea, muchos de los países balcánicos y otros países del mundo, reconocieron la independencia de Kosovo.

Anteriormente, las relaciones entre Skopje y Pristina habían marcado un mínimo a principios de la década de 1990. Macedonia iniciaba un proceso de armonización interna entre macedonios eslavos y albaneses mientras Kosovo vivía las mayores turbulencias en la represión del régimen serbio a los albanokosovares. Macedonia es, desde su independencia, un país multiétnico. Además de los macedonios étnicos que comprenden 64% de la población total, también hay 25% albaneses, 3% turcos y un 8% de romaníes, serbios y otros. La gran mayoría de los macedonios hablan macedonio y son ortodoxos, al igual que los macedonios valacos y serbios. Por otro lado, la mayoría de los macedonios de etnia albanesa, romaníes y turcos son musulmanes. Mientras que los macedonios pueblan todo el país, los albaneses étnicos se concentran predominantemente en el noroeste de Macedonia, es decir, la frontera con Kosovo y al oeste, a lo largo de la frontera con Albania. Hay albaneses macedonios que también residen en Skopje, la capital del Estado. Los serbios pueblan parte de Skopje y la región alrededor de la ciudad de Kumanovo, al norte y cerca de la frontera con Serbia. Los demás grupos étnicos están dispersos por toda Macedonia. Fue la armonización entre la mayoría eslava y la minoría albanesa el principal reto macedonio en la década de 1990, culminando en su historia de interacción durante la guerra en Kosovo.

Macedonia, un país de apenas 2 millones de habitantes, acogió a 245.000 refugiados albaneses que huían de Kosovo en 1999. Macedonia recibió a este ingente número de refugiados albanokosovares cuando aún no había cerrado el proceso de inclusión de los albaneses macedonios. Del mismo modo, para los albaneses macedonios, la independencia de Yugoslavia era tanto una bendición como una decepción. Por un lado, con la disolución de Yugoslavia federal y la proclamación de la independencia de Macedonia, los albaneses de Macedonia escaparon del destino del sufrimiento de sus parientes de Kosovo bajo el estricto gobierno de Slobodan Milošević. Dentro del nuevo sistema político de la República de Macedonia pudieron influir políticamente. Al menos en teoría, los albaneses macedonios se garantizaron todos los derechos civiles, políticos y sociales. Al mismo tiempo, las relaciones de permeabilidad entre Macedonia y Kosovo se mantuvieron, ya que los albaneses macedonios consideraron la independencia del país y las nuevas fronteras con respecto a Serbia como una limitación antinatural en sus relaciones con los

albanokosovares. Los albaneses étnicos en Macedonia perciben que los albanokosovares comparten su misma identidad cultural. De hecho, durante la época de Tito, Pristina era un centro regional para todos los albaneses de la antigua Yugoslavia, incluidos los de Macedonia. La Universidad de Pristina educó a muchas de las élites políticas y sociales de los albaneses macedonios.

La transformación pacífica de la sociedad macedonia y la armonización entre macedonios eslavos y albaneses fue precedida por un período difícil de consolidación democrática. Entre los diferentes factores que dificultaron este proceso está la lucha para el reconocimiento internacional del país, la presión económica (principalmente griega) para que la república cambiara de nombre, la disrupción de la economía debido a las sanciones de Naciones Unidas a Serbia que afectaban a Macedonia como principal socio comercial, así como el impacto de la intervención de la OTAN en Yugoslavia y la crisis de refugiados de Kosovo.

Desde junio de 1999, la protección de los derechos de los albaneses en Kosovo estaba garantizada por la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK por sus siglas en inglés), algo que provocó el malestar de algunos sectores albaneses de Macedonia, que seguían considerándose ciudadanos de segundo nivel en su propio país. En 2001, tras varios ataques armados en el noroeste del país por parte de guerrilleros albaneses apoyados por el antiguo Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), Macedonia implementó el Marco de Acuerdo de Ohrid, un instrumento para la gestión de la diversidad étnica (Felberbauer, 2008). La mejora de los derechos de los albaneses de Macedonia era una asignatura pendiente desde el nacimiento del nuevo Estado en 1991. En el referéndum de independencia, la participación fue del 72% y la mayoría de las personas de etnia albanesa no tomó parte en él. Paradójicamente, los políticos albaneses macedonios tomaron parte activa en la nueva configuración y expertos legales albaneses participaron en la redacción de la nueva Constitución. El gobierno de coalición de 1992 encabezado por la Alianza Socialdemócrata de Branko Crvenkovski (SDSM) incluyó cinco ministros albaneses. Si bien los macedonios han seguido insistiendo en un Estado-nación unitario, los albaneses se han negado a ser considerados una minoría étnica en un Estado-nación macedonio y han abogado por el binacionalismo oficial. Macedonia ha reconocido los derechos de las minorías nacionales y promovido el pluralismo en los medios de comunicación, la educación en lengua materna y el poder compartido interétnico en el ámbito nacional.

4. Ausencias y permeabilidades en las relaciones bilaterales desde 2008

Cuando en febrero de 2008, Kosovo impulsó su declaración unilateral de independencia, Macedonia se enfrentó a una situación en la que tenía que decidir si reconocer a Kosovo e interrumpir sus relaciones con Serbia, o no reconocer a Kosovo y encender el descontento de su minoría albanesa. Después del reconocimiento de Kosovo por parte de Estados Unidos, Macedonia reconoció la independencia de Kosovo un día después de que Serbia iniciara un procedimiento en la Asamblea General de la ONU, solicitando a la Corte Internacional de Justicia su opinión sobre la legalidad de la independencia de Kosovo. Si el reconocimiento hubiera tenido lugar un día antes, habría sido diferente (Daskalovski et al., 2008). Sin embargo, la República de Macedonia, con su decisión, se “ausentó” de un proceso sobre el cual

el alto tribunal podría pronunciarse en contra del acercamiento entre Macedonia y Kosovo, lo que potencialmente colocaba a aquella frente a sus peligros externos e internos: desde fuera, una Serbia debilitada tras perder temporalmente Kosovo, desde dentro la presión creciente de los albaneses macedonios. Lo único que exigió Macedonia fue la garantía de que se respetaría la demarcación definitiva de los 158 kilómetros de frontera con Kosovo, según el plan Ahtisaari. Macedonia reconoció a Kosovo el 9 de octubre de 2008, junto con Montenegro.

La trayectoria de las relaciones bilaterales entre Kosovo y Macedonia del Norte no ha contado con problemas abiertos entre los dos vecinos desde el cierre del problema fronterizo. Por el momento, Kosovo está parcialmente reconocido internacionalmente, sin membresía en la ONU, con tensiones constantes en su norte dominado por los serbios, poco desarrollado económicamente y con un desempleo alto. Como tal, es una fuente potencial de inestabilidad para toda la región, incluida Macedonia como su vecina. A medio plazo los intereses se cruzan y ese proceso de permeabilización pasa por que Macedonia del Norte y Serbia se conviertan en miembros de la OTAN y de la UE, con Kosovo (que aún no es miembro de la ONU) entre ellos. Si los tres vecinos se convierten en miembros de la UE y la OTAN y Kosovo también se convierte en miembro de la ONU, y si las relaciones entre Serbia y Kosovo se normalizan, el futuro de las relaciones entre Kosovo y Macedonia y la cooperación en la región en general serán muy favorables. Mientras tanto, Macedonia debe aprovechar su oportunidad de intercambio económico con Kosovo. Cualquiera que sea el desarrollo futuro de los acontecimientos en Kosovo, la República de Macedonia parece decidida a desarrollar sus relaciones con Kosovo como la vía más confiable para una coexistencia pacífica y próspera.

En el marco de los procesos de integración euroatlántica, Kosovo ha situado la integración en la OTAN como un objetivo nacional clave. Es una de sus prioridades desde que lanzó la Estrategia de Seguridad de Kosovo en 2014. El acuerdo mejorado entre la OTAN y Kosovo, lanzado a principios 2017, se ha quedado lejos del programa Asociación para la Paz que apuntaba Kosovo, pero representa un paso adelante para alcanzar el objetivo de integración de la OTAN.

Desde la declaración de independencia en 2008, Kosovo hizo de la integración de la Unión Europea una de sus principales prioridades de política exterior. Al mismo tiempo, el proceso de integración en la UE no puede considerarse al margen de la política exterior por su impacto significativo en el funcionamiento interno del país siguiendo la agenda de reforma europea y el proceso de alineación de sus políticas. Habiendo avanzado en los últimos años en sus esfuerzos para acercarse a la Unión Europea, sobre todo refiriéndose al Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA) con la UE – Kosovo ha dado pasos para seguir allanando su camino hacia la pertenencia a la UE. Pese a la neutralidad del estatus de la UE, sus pocos avances para conseguir que el diálogo entre Kosovo y Serbia siguiera en marcha y el ralentizado proceso de liberalización de visados para ciudadanos kosovares, la Unión Europea es percibida por Macedonia del Norte y Kosovo en 2022 como la alternativa más viable para estabilizar la gobernanza interna y las relaciones vecinales en los Balcanes.

Siguiendo la dinámica a favor de la integración en la UE de Kosovo y Macedonia, la agenda europea fue ampliamente impulsada por cada gobierno – independientemente de la orientación política de los partidos en el poder - en los últimos diez años. Este proceso paralelo ha ayudado a mejorar la percepción mutua que tienen

kosovares y macedonios de sus vecinos. Acerca de Macedonia, la mayoría de los kosovares consideran “amistoso” el trato hacia Kosovo. El cambio en la política en Macedonia y la reorganización del posicionamiento político hacia la comunidad albanesa dentro el gobierno ha sido un factor clave detrás de esta percepción. El cambio de actitud se ha reflejado en la postura de Macedonia hacia algunos eventos políticos claves que involucran a Kosovo, específicamente en el diálogo político relacionado con el intercambio territorial con Serbia. Además de esto, la frecuencia de movilidad entre los ciudadanos y la cooperación comercial y cultural especialmente en las zonas al otro lado de la frontera ha sido catalogado como datos positivos por las partes. Alrededor del 39 por ciento de los kosovares creen que Macedonia permanece neutral hacia Kosovo. Respecto al porcentaje de kosovares que consideran a Macedonia como un país hostil, cayó del 20.0 por ciento en 2016 al 13.5 por ciento en 2017 y al 8.0 por ciento en 2018.

5. La percepción ciudadana y la cooperación interfronteriza.

En el contexto regional, Albania se ha percibido como el país de Balcanes más amistoso con Kosovo, según varias encuestas realizadas en el último decenio dentro del Barómetro de Seguridad de Kosovo (KCSS, 2018 y 2019). El 86 por ciento considera a Albania como el principal socio y aliado estratégico de Kosovo. Croacia figura como el segundo socio estratégico regional de Kosovo. Alrededor del 73 por ciento de los ciudadanos ha visto a Croacia desde un prisma positivo, lo que confirma el hecho de que los kosovares perciben a Croacia, junto a Alemania, como el principal aliado dentro de la UE. Por su parte, Macedonia del Norte ha marcado una evolución positiva ascendente en los últimos años, con casi la mitad de los encuestados percibiéndola como un país amigo.

Ampliando el foco a las alianzas internacionales, la gran mayoría de los kosovares, alrededor del 86 por ciento, cree firmemente que Estados Unidos es el socio estratégico clave para Kosovo. Además, los albanokosovares se han declarado abiertamente a favor de la participación de EE.UU. en el proceso de diálogo con Serbia. El apoyo estadounidense en los esfuerzos para completar la transformación de las Fuerzas de Seguridad de Kosovo (KSF) en fuerzas armadas ha tenido un gran impacto en formar la actitud positiva entre los encuestados. Alemania ha sido clasificado en la cima de todos los países de la UE, con casi el 90 por ciento de los encuestados que perciben a Alemania como principal aliado estratégico dentro de la UE. Uno de los factores clave detrás de esta percepción positiva se deriva del enfoque de “mercado laboral abierto” que Alemania ha estado promoviendo en Kosovo. Alrededor del 70 por ciento cree que Turquía es un socio amistoso hacia Kosovo.

Dentro de los componentes positivos apuntados en las encuestas como parte del acercamiento progresivo entre Kosovo y Macedonia del Norte destacan los programas de Cooperación Interfronteriza (Cross-border Cooperation Programmes en inglés). En opinión de kosovares y serbios (KCSS, 2019), han ayudado a fortalecer las permeabilidades positivas entre Macedonia del Norte y Kosovo en la última década (2012-2022). Tres grandes programas de Asistencia de preadhesión (IPA) facilitados por la Unión Europea, han fortalecidos las relaciones económicas y culturales entre ambos países. Los programas IPA incluyen a tres regiones macedonias (Polog, Nordeste y Skopje) con una población total de 1.085.439 habitantes. Consta de 32

municipios más la ciudad de Skopje, incluidos 518 asentamientos (6 pueblos y 512 aldeas). El área de los programas en Kosovo incluye las regiones Este (Gjilan, Kaménica y otras), Sur (Prizren, Suhareka, y otras) y Central (incluye los municipios de Pristina, Lipjan y otros), con una población de 734.049. Casi la mitad de la población macedonia y kosovar ha participado directa o indirectamente en alguno de los programas y proyectos de Cooperación Interfronteriza en los últimos 10 años. Estos programas tienen su foco en la cooperación entre los habitantes, comunidades e instituciones de las zonas limítrofes, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico, la cohesión social y cultural y el desarrollo ambiental de las comunidades (*European Commission, 2021*).

Como parte de esa hoja de ruta compartida, Kosovo y Macedonia del Norte son miembros del CEFTA (Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central). El gobierno de Kosovo ha emprendido importantes reformas en los últimos años para fortalecer su economía y apoyar la candidatura del país a la Unión Europea. Aunque la tasa de crecimiento real está entorno al 4%, el PIB per cápita kosovar en 2019 fue de 3 986 euros, el segundo más bajo de Europa. A pesar del crecimiento sostenido, los niveles persistentes de desempleo se mantuvieron por encima del 30 % en promedio entre 2013 y 2018. En Macedonia del Norte, el PIB creció un 3,6 % en 2019. Las exportaciones de Macedonia del Norte a Kosovo en 2019 alcanzaron un volumen de 332 millones de dólares, principalmente en aceites de petróleo, cemento Portland, agua, productos laminados planos de hierro o acero sin alear, mientras que las importaciones de Kosovo a Macedonia del Norte supusieron 33 millones de dólares, principalmente en bienes de manufactura, productos químicos, alimentos y bebidas.

La economía interfronteriza también representa una oportunidad para Kosovo, donde las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyen el 99 % de las empresas kosovares. El sector industrial más grande de la economía de Kosovo es el sector minorista y mayorista, la fabricación y la construcción. Macedonia del Norte tenía 75 914 firmas activas en 2019, en comparación con 2018, su número aumentó en un 5 %. La mayor parte, el 80,7 % corresponde PYMEs.

El acercamiento político y económico entre Kosovo y Macedonia del Norte ha contribuido a la mejora de las relaciones e intercambios de sus sociedades civiles. En Kosovo, había más de 9.545 organizaciones de la sociedad civil registradas en 2017 y en Macedonia del Norte 15.476 y 69 redes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en 2019. Un Centro Nacional de Recursos para las OSC tiene oficinas en Kosovo y Macedonia del Norte. Ambos países participan en otras organizaciones regionales como la Red de Desarrollo de la Sociedad Civil de los Balcanes y la Oficina Regional de Cooperación Juvenil (RYCO). Estas organizaciones están apoyando a las OSC mediante el desarrollo de vínculos de cooperación con una dimensión regional.

Por último, la Cooperación cultural entre ambos países ha representado un componente de cohesión en aumento en los últimos años. El patrimonio cultural tangible e intangible de ambos lados es relevante. En Kosovo, la región Este cuenta con 252 sitios del patrimonio cultural (97 arqueológicos y 155 arquitectónicos) censados y la región Sur 308 sitios del patrimonio cultural, todos incluidos en la lista de sitios bajo protección permanente o temporal del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Macedonia del Norte tiene un papel clave en la protección del patrimonio cultural, en la mejora del sentido de pertenencia y

de compartir valores y tradiciones comunes. En la última década ha crecido la lista de monumentos de interés nacional y la plantilla de funcionarios a velar por su protección. También se ha apoyado la financiación de proyectos culturales y co-producciones, entre las que las cinematográficas han logrado una proyección internacional importante. Un ejemplo tangible más de la cooperación hacia una cultura de paz es Hive (2021), película de la kosovar Blerta Basholli, que ha formado parte de los programas de co-financiación entre Macedonia del Norte y Kosovo y que ha logrado varios premios internacionales (Festival de Sundance y candidatura al Oscar).

6. Conclusiones

Macedonia del Norte firmó un proceso modélico de independencia al abandonar Yugoslavia en 1991 sin disparar un solo tiro. Kosovo lo hizo a través de una declaración unilateral de independencia votada por su Parlamento durante la vigente Misión de Naciones Unidas UNMIK y bajo la protección militar de KFOR en 2008. Ese periodo está marcado por decisiones claves por parte de macedonios y kosovares que definieron su rechazo a la violencia. La armonización interétnica en Macedonia y los programas de Cooperación Interfronteriza han ayudado a fortalecer las permeabilidades positivas entre Macedonia del Norte y Kosovo en la última década. Como parte de esa hoja de ruta compartida, Kosovo y Macedonia del Norte son miembros del CEFTA (Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central) y comparten un Centro de Recursos para las Organizaciones de la Sociedad Civil que tiene oficinas en Kosovo y Macedonia del Norte. La trayectoria de las relaciones bilaterales entre Kosovo y Macedonia del Norte no ha contado con problemas abiertos entre los dos vecinos desde el cierre del problema fronterizo en 2001. Siguiendo la dinámica a favor de la integración en la UE de ambos países, la agenda europea ha sido impulsada por cada gobierno – independientemente de la orientación política de los partidos en el poder – en los dos países en los últimos diez años.

Referencias

ACHARYA, AMITAV (2014): “Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies”, *International Studies Quarterly*, 58(4), pp. 647-659.

ACHARYA, AMITAV y BARRY BUZAN (2019): *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge, Cambridge University Press.

ARENAL, CELESTINO DEL (2014): *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos.

AGENCIA FIDUCIARIA DE KOSOVO (2004): División SOE. Pristina. <http://kta-kosovo.org/html/index.php?modul=htmlpages&func=display&pid=1> (consultado el 9 de marzo de 2022)

ARMAKOLAS, IOANNIS (2017): *State-building in postindependence Kosovo: Policy Challenges and Societal Considerations*. Kosovo Foundation for Open Society.

- INVESTIGATIVE REPORTING NETWORK (2015). *Big Deal: Lost in Stagnation*. Pristina.
- CAPUSSELA, ANDREA L. (2015): *State Building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans*. London: I. B. Tauris.
- CRAMER, CHRISTOPHER (2007): *Civil war is not a stupid thing. Accounting for violence in developing countries*. London: Hurst & Company.
- CHOSSUDOVSKY, MICHEL (2005). *The Criminalization of the State: Independent Kosovo, a Territory under US-NATO Military Rule*. Global Research.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª Ed., Madrid, Tecnos, 2012.
- DOBRANJA, DITA (2017). *Privatization or Patronage: Assessment of Difficulties Kosovo's Privatization Process*. Kosovo Foundation for Open Society, Pristina.
- DOLI, DREN (2012): "The post-independence civil service in Kosovo: A message of politicization". *International Review of Administrative Science* 78, no. 4: 665-691.
- ELBASANI, AROLDA (2009): "EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts". KFG Working Paper Series, No. 2, July 2009, Kolleg-Forschergruppe (KFG).
- ELBASANI, AROLDA. SABIC, SENADA SELO (2017): "Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the Course of EU Enlargement". *Journal of European Public Policy*. OnlineFirst: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1315162> European Union: European Commission. Brussels. (acceso el 6 de febrero de 2022)
- ENGBERG-PEDERSEN, LOUISE (2008): "Local Governance in Fragile States". Danish Institute of International Studies. <https://gsdrc.org/document-library/local-governance-in-fragile-states/> (acceso el 10 de febrero de 2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2007), "2007-2013 IPA I Cross-border Cooperation Programme". Kosovo, North Macedonia. <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes> (acceso el 4 de abril de 2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2014), "2014-2020 IPA II Cross-border Cooperation Programme". Kosovo, North Macedonia. <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes> (acceso el 5 de abril de 2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2021), "2021-2027 IPA III Cross-border Cooperation Programme". Kosovo, North Macedonia. <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes> (acceso el 6 de abril de 2022).
- FELBERBAUER, ERNST (2008): *Cutting or Tightening the Gordian Knot?*, Study Group Information. Vienna.
- GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE KOSOVO: Ley de modificación y complemento de la Ley Número 04 / L-034 sobre la Agencia de Privatización de Kosovo, modificada y complementada por la Ley Número 04 / L-115.
- GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE KOSOVO: Ley de la Junta de Supervisión Independiente, N.º.03 / L-192.

GALTUNG, JOHAN (1975): Three approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. Peace, War and Defence. Essays in Peace Research. Volume 2. Copenhagen.

HAJREDINI, SHQIPE (2013): Civil Service Reform in Kosovo: A Debate on Concepts, Strategies and Developments. Group for Legal and Political Studies, Pristina. <http://bit.ly/2nuwAyJ> (acceso el 13 de marzo de 2022)

KALOVSKI, ZHIDAS and TALESKI, DANE (2008): "The Independence of Kosovo and the Consolidation of Macedonia. A Reason to Worry?". The Future of Kosovo and the Peace Process in the Western Balkans after the Decision on Independence. 16th Workshop of the Study Group Regional Stability in South East Europe. Vienna.

KOSOVO CENTER FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM (2014): Employment Party: Physiognomy of Political Patronage in Kosovo. Pristina.

KOSOVO SECURITY BAROMETER (2018). Kosovar Centre for Security Studies (KCSS).

KOSOVO SECURITY BAROMETER (2019). Kosovar Centre for Security Studies (KCSS).

LEBILLON, PHILLIPE (2003): "Buying peace and fueling war: the role of corruption in armed conflicts". Journal of International Development, Volume 5, N. 4.

MALAN, JANNIE (2008): "Understanding transitional justice". Peace and conflict in Africa. Zed Books, New York.

MALOROV, DEJAN (2012): Republic_of_Macedonia_Foreign_Policy. European Institute. Nice. Aydin University, Istanbul.

NEWMAN, EDWARD. PARIS, ROLAND y RICHMOND, OLIVER (2009): New Perspectives on Liberal Peacebuilding, United Nations University Press, New York.

ONU, Consejo de Seguridad (1993): Resolución 743/93, Nueva York.

ONU, Consejo de Seguridad (1999): Resolución 1244/1999, Nueva York.

PHILP, MARK (2008): "Peacebuilding and corruption". International Peacekeeping, Vol. 15, N.3.

PNUD (2005). Evaluación de la capacidad administrativa en Kosovo. Pristina. <http://bit.ly/2nR9RYV> (consultado el 13 de febrero de 2022)

PNUD (2017): Informe sobre el desarrollo humano de Kosovo 2016. Nueva York.

RICHMOND, OLIVER (2008): Liberal peace transitions. Between Statebuilding and peacebuilding. Edimburgh University Press, Edimburgh.

RIINVEST INSTITUTE (2002): Socially Owned Enterprises and Their Privatization. Pristina.

SRIRAM, CHANDRA LEKHA (2007): "Justice as peace? Liberal peacebuilding and Strategies of Transitional Justice". Global Society. Vol. 21. N.4.

TADIC, KATARINA (2017): Institutions´ International Templates and Political Patronage in the Recruitment of Civil Servants in Kosovo. Kosovo Foundation for Open Society. Pristina.

UNMIK (2001): Reglamento N° 2001/19 sobre el Poder Ejecutivo de las Instituciones Provisionales de Autonomía en Kosovo, Pristina.

UNMIK (2001): Reglamento N° 2001/36 sobre la administración pública de Kosovo. Pristina.

UNMIK (2002): Reglamento N° 2002/12, sobre el establecimiento de la Agencia Fiduciaria de Kosovo. Pristina.

El Crimen Organizado Transnacional y las maras en el Triángulo Norte Centroamericano: Una amenaza al desarrollo y la paz de la región

Transnational Organized Crime and the gangs in the Central American Northern Triangle: A threat to development and peace in the region

Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)

Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)

Sophia Roldan-Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)

Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)

Resumen

Desde la década de los 80 's en el Triángulo Norte de la región centroamericana, los procesos poco afianzados de los acuerdos de paz han constituido una raíz política, entre otras explicaciones dentro de la comunidad académica, para la persistencia de las maras y el crimen organizado. Estos acuerdos, cuyo fin constituye lograr el desarrollo por medio de la democracia, se han enfrentado a una debilidad institucional que se aprovecha para la impunidad ante la corrupción y la permeabilidad ante el crimen organizado, desdibujando las líneas entre ambos fenómenos. Otra raíz corresponde a la concepción del crecimiento económico como sinónimo de desarrollo y la superación de la pobreza, que sumado a una ausente acción estatal y promesas políticas rotas, se traducen en espacios que los grupos de crimen organizado podrían ocupar para proporcionar aquellos bienes y servicios que el Estado no provee, tales como seguridad o empleo.

Esta investigación analiza las condiciones relativas a la acción estatal, las crisis económicas enfrentadas por la región y la irrupción del crimen organizado, respondiendo a la interrogante: ¿Qué condiciones determinan el fortalecimiento del crimen organizado transnacional y de las maras en la región del Triángulo Norte Centroamericano, durante los períodos 1988-1992 y 2015-2019? El presente trabajo se basó en un análisis comparado a partir del Diseño de Triangulación concurrente (DIATRAC). Los periodos de estudio se construyeron tomando como referencia 1) el auge de las maras en el escenario político a finales de la década de los ochentas y 2) la vinculación con la situación actual de las maras y el crimen organizado en el Triángulo Norte centroamericano. Este estudio evidencia así la importancia de la acción estatal eficaz como un mecanismo de la construcción de la paz y del desarrollo económico, para enfrentar a los grupos de crimen organizado y la violencia en la región.

Palabras Clave: *Triángulo Norte centroamericano, Maras, Modelos de desarrollo, Construcción de la paz, Amenazas transnacionales*

Abstract

Since the 1980s in the Northern Triangle of the Central American region, the weak

processes of peace agreements have been a political root, among other explanations within the academic community, for the persistence of gangs and organized crime. These agreements, whose purpose is to achieve development through democracy, have been confronted with institutional weaknesses that are exploited for impunity in the face of corruption and permeability to organized crime, blurring the lines between the two phenomena. Another root corresponds to the conception of economic growth as synonymous with development and overcoming poverty, which added to an absent state action and broken political promises, translated into spaces that organized crime groups could occupy to provide those goods and services that the state does not provide, such as security or employment.

This research analyzes the conditions related to state action, the economic crises faced by the region and the irruption of organized crime, answering the question: what conditions determine the strengthening of transnational organized crime and maras in the Central American Northern Triangle region, during the periods 1988-1992 and 2015-2019? This paper used the comparative method of differentiation based on Mill's cases. The analytical periods were constructed taking as reference 1) the rise of the maras in the political scene in the late 1980s and 2) the link with the current situation of the maras and organized crime in the Central American Northern Triangle. This study thus demonstrates the importance of effective state action as a mechanism for peace building and economic development to confront organized crime groups and violence in the region.

Keywords: *Central America's Northern Triangle, Maras, Development models, Peace building, Transnational threats.*

1. Introducción

La desigualdad estructural, la política de la identidad y la violencia sistémica se han convertido en variables indispensables de las dinámicas sociopolíticas y económicas en Centroamérica. Estas variables se han llegado a considerar determinantes del entramado de las realidades de las personas en situaciones de resistencia bélica. Como lo señala Martín-Baro, los pueblos de la región centroamericana se encuentran sumergidos en un frecuente desangramiento, imposibilitando así, la capacidad de pronunciar la palabra "libertad" en sus cotidianidades (Martín-Baró, 1990). En el año 2017, Centroamérica registró 14.575 homicidios, confirmando a la zona como una de las más violentas a nivel internacional. Asimismo, el llamado Triángulo Norte (conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador) concentró el 61% de los homicidios en América Latina en el año 2019, siendo la mitad de las víctimas jóvenes entre 15 y 29 años.

La violencia juvenil se ha instrumentalizado como uno de los factores constitutivos de la proliferación de la tensión en Centroamérica. En los últimos años, las organizaciones delictivas juveniles se han estructurado como los principales generadores de delitos violentos en la región (Banco Mundial, 2011). Asimismo, ésta se observa en la relación única que existe de los hombres jóvenes como víctimas y, al mismo tiempo, como perpetradores de la violencia. A partir de los años 1990, como resultado del establecimiento de políticas represivas, incluidas la repatriación de estadounidenses (con raíces centroamericanas) que formaban parte de pandillas en los Estados Unidos, surge el fenómeno de la construcción sociopolítica de las pandillas juveniles, comúnmente conocidas como "maras". Es así que el fenómeno

es un producto exportado principalmente a El Salvador, donde se asientan personas que van a reproducir las estructuras de las pandillas norteamericanas y crear una especie de franquicia en suelo centroamericano. La estructura de las pandillas como organización, implica a su vez fuertes componentes sociológicos, de identidad de grupo, cultura y modelo de negocio, es por lo tanto una estructura organizada, muy diferente a la actividad criminal esporádica o individual no organizada (Demoscopia, 2007). Si bien es cierto su naturaleza no tiene como fin incidir en la política, se ha evidenciado su ligamen con organizaciones políticas (Pastor, 2020), así como la inminente vinculación en propuestas partidistas y planes de gobierno para su erradicación o atención en sus efectos por medio de políticas de mano dura. La presencia o ausencia de aparatos estatales ineficaces en la satisfacción de las necesidades y en sí una carencia de modelos de desarrollo inclusivos, las maras arribaron en un terreno fértil para crecer como organización, hasta evidentemente llegado sus tentáculos en la función pública.

Como organización las maras necesitan garantizar su supervivencia, por lo que han tenido que adaptarse en conjunto con las transformaciones de las sociedades, vinculándose fuera de las fronteras nacionales e internacionalizando sus actividades (Estados Unidos, Canadá, México, España, Portugal e Italia), así mismo las maras han alcanzado un nivel de expansión territorial masivo en la región centroamericana. En el año 2015, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declara a las pandillas Mara Salvatrucha y Barrio 18 como grupos terroristas. La sentencia emitida por el órgano judicial, mencionó cómo dichas organizaciones buscan arrogarse del adecuado ejercicio de las potestades pertenecientes al ámbito de la soberanía del Estado (BBC Mundo, 2015). Ante este contexto resulta fundamental cuestionarse cuáles han sido las causas que han motivado el fortalecimiento y expansión de la actividad de las pandillas a nivel regional. Lo anterior, reflejado en un aumento sistemático de los homicidios y una serie de acciones gubernamentales que no han sido suficientes en la gestión de las problemáticas estructurales del Triángulo del Norte.

Como respuesta a la oleada de actos delictivos y expansión de las maras en Centroamérica, las estructuras estatales se han encargado de promover diversos esfuerzos gubernamentales y políticos orientados a construir sociedades de paz y armonía, materializados en políticas públicas y acuerdos regionales como la Estrategia de Seguridad Centroamericana. Sin embargo la violencia de las pandillas genera la cifra más alta de muertes cotidianas, represiones políticas y sociales de ciudadanos, consecuentemente una masa de personas que huyen de la violencia, principalmente hacia los Estados Unidos. Así también, es importante mencionar cómo las pandillas juveniles se han constituido como un actor fundamental de la *Nueva forma de guerra* centroamericana, a través de la “ausencia de instituciones gubernamentales y privadas que integren positivamente a los ciudadanos, principalmente a la niñez y la juventud” (Benitez, 2015, p.216).

Con base en lo mencionado anteriormente, se fundamenta la necesidad de abordar la problemática de la violencia juvenil mediante el presente trabajo de investigación, visibilizando el accionar de los Estados en la gestión de las causas y consecuencias de su proliferación en la región del Triángulo Norte. En este caso, es importante señalar que se buscan analizar dos periodos en específico: 1988-1992 y 2015-2019, con el objetivo de estudiar mediante el método comparado las condiciones que permitieron una diferenciación en el fortalecimiento del crimen organizado transnacional y de las maras en la región. Asimismo, se tomarán como referencia la acción estatal, la irrupción del crimen organizado y la crisis económica como las

condiciones causales que permitieron en el periodo 2015-2019, un robustecimiento en el marco de acción y estructura organizativa del crimen organizado transnacional y pandilla juveniles.

Partiendo de lo expuesto, se delimita como tema de investigación “El Crimen Organizado Transnacional y las maras en el Triángulo Norte Centroamericano: Una amenaza al desarrollo y la paz de la región”, siendo los casos seleccionados los formulados a continuación:

- Caso 1: Situación regional del Triángulo del Norte en el periodo 1988-1992 y su vínculo con el crimen organizado transnacional y las maras.
- Caso 2: Situación regional del Triángulo del Norte en el periodo 2015-2019 y su vínculo con el crimen organizado transnacional y las maras.

De la misma manera, se plantea como pregunta de investigación la siguiente: ¿Qué condiciones determinan el fortalecimiento del crimen organizado transnacional y de las maras en la región del Triángulo Norte Centroamericano, durante los periodos 1988-1992 y 2015-2019? En concordancia con el tema seleccionado, la pregunta de investigación y los casos, se define tanto el resultado como las condiciones causales:

Variable dependiente	Variabes independientes
Y: Fortalecimiento transnacional de las maras.	X1: Acción estatal X2: Irrupción del crimen organizado (+) X3: Desarrollo (Económico, social, etc)

2. Desarrollo

2.1. Acercamiento a la implementación de acciones gubernamentales y políticas públicas por parte de los Estados del Triángulo Norte

Las acciones gubernamentales y las políticas públicas son una clara señal de las agendas e intereses que un Estado posee para con su ciudadanía. Tomando como referencia a Peters (1982) nos referiremos a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Además, como lo complementa Hugh Hecló (1972), la política pública también se define de acuerdo con lo que el Estado no está cumpliendo. Su ausencia o ineficacia para satisfacer las necesidades de la población pueden ser ocasionadas por una numerosa serie de razones, entre las cuales se encuentran la inestabilidad económica, la desconexión entre la clase política y la cotidianidad civil, las fricciones políticas que repercuten sobre las negociaciones en instancias de decisión, violencia sistémica e institucionalizada, entre otras. Bien lo exponen Torres-Melo y Santander (2019) indicando que “hablar de la materialización de la acción del Estado sin hablar de políticas públicas es difícil y estudiar las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal no tiene sentido” (p.23).

A su vez es menester integrar la relación entre políticas públicas efectivas y acción gubernamental, citando a Francesc Pallares (1988):

Las políticas públicas deben considerarse como un “proceso decisional”, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas (...) Para que a una política la podemos definir como ‘pública’ debe haber sido generada —o al menos procesada hasta cierto punto— en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva.

Pero la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas, sino a través de los productos primarios de esta acción (outputs), los cuales, a través de su impacto sobre la sociedad, dan lugar a unos ‘resultados’ (outcomes). Es decir, el ‘producto’ de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinados. (pp. 142, 143, 144).

Bajo estos marcos conceptuales, puede comprenderse el contexto de la formulación de política pública centroamericana en los dos períodos seleccionados. Tradicionalmente, y como consecuencia de la inestabilidad política en la región, las políticas y acciones gubernamentales se han caracterizado por ser más reactivas que proactivas. Es decir, responden a situaciones de emergencia, tensión social y presiones internacionales más que se un producto de diálogos, objetivos y metas basadas en su identidad y la proyección que las naciones del Triángulo Norte podrían diseñar. Así también, las primeras concepciones relacionadas al desarrollo y la cooperación se encontraban desconectadas de las necesidades inmediatas que sus coyunturas demandaban en las décadas de 1980 y 1990 (lo cual será profundizado en próximos apartados). Estas situaciones, eventualmente, se convierten en piedras que truncan los posibles *outcomes* que vendrían a mejorar en cierta medida la condición ciudadana tras los conflictos armados y la polarización social.

A ello, se le suman los proyectos políticos basados en la represión, el autoritarismo y la exclusión de poblaciones vulneradas por motivos étnicos, etarios, de género y de diversidades sexuales. Esto se vio materializado con la ruptura sobre el control territorial antes, durante y después de los conflictos en el Triángulo Norte, que en 1988 a 1992 respondían a la implementación de políticas económicas neoliberales y apertura acelerada de ciertos mercados clave. ¿Cuál es el *outcome*? La respuesta ha sido la expropiación de tierras indígenas en toda la región, conformación de guerrillas de defensa en Guatemala, traspaso de potestades a gobiernos locales para discriminar entre municipios pertenecientes a partidos políticos oficialistas y de oposición en El Salvador, y el enfoque militarista de Honduras combinado con la corrupción y una cooperación más enfocada en lo bélico que en el desarrollo y la asistencia humanitaria para prepararse para los diálogos de paz venideros. La institucionalidad que heredaron estas coyunturas ha sido tan frágil, que el segundo período de análisis aún lidia con los vestigios de acciones estructuralmente violentas, que podrían ser reformuladas o, incluso, abolidas.

2.2. Irrupción del crimen organizado en la configuración territorial de la región

La manera bajo la cual se configuran y distribuyen las maras a nivel territorial se considera un elemento fundamental de análisis puesto que promueve un mejor entendimiento de las dinámicas internas de las pandillas. Por una parte, esclarece en cierta medida la génesis de dicha problemática—explicado en la ocupación de las periferias de las ciudades— y por otra posiciona la situación geográfica —espacio compartido— como un factor que desde un inicio fortaleció la estructura de las redes de delincuencia a lo largo del eje centroamericano. Es por esto que el estudio de las fronteras es de suma importancia para entender que los límites terrestres se convierten en espacios que cargan una connotación identitaria, así como de negociación entre agrupaciones. Lo anterior en última instancia refleja el carácter simbólico que se deriva de los territorios, y de allí la necesidad de su estudio (Medina & Mateu-Gelabert citados en Demoscopía, 2007).

El Triángulo Norte Centroamericano, es una construcción académica y su carácter no deja de ser conceptual para hacer referencia a la tríada de países donde las pandillas encontraron su espacio de asentamiento. Así, como zona aledaña al istmo se ha caracterizado a lo largo del tiempo como un punto de concentración de problemáticas en la región. La situación en el territorio empeoró durante los años noventas, cuando se dio una transición de la Guerra Fría a la posguerra y con ello, se agravaron las consecuencias sociales, económicas y políticas de los territorios. Ahora, el desencadenamiento del fenómeno de las pandillas en la zona se debe a su vez gracias a diversos factores relevantes: el primero refiriéndose a la ubicación geográfica de los Estados y seguidamente a la debilidad de su institucionalidad (Báez, 2021) Esta situación no ha hecho más que contribuir a la permanencia de dichas agrupaciones en el interior de los países.

Iniciando con la geografía como aspecto determinante del fortalecimiento de las maras, se debe tomar en consideración que el Triángulo Norte posee una amplia zona costera que, a su vez, se encuentra llena de puntos focales que son imperceptibles para las autoridades de Gobierno. Esta situación facilita en el largo plazo el desarrollo de actividades ilícitas en dichos tramos terrestres, puesto que su total cobertura implica una presencia fuerte de autoridades policiales que controlen rigurosamente los servicios de contrabando, narcotráfico y trata de personas entre una frontera y otra. Por otra parte, territorialmente hablando, dicho eje colinda directamente con espacios territoriales de México y Estados Unidos, lo que genera una fuerte influencia de parte de los grupos organizados del sur de ambos países, así como también de la migración irregular, vulnerabilidades y delincuencia.

Es así, como consecuencia de las problemáticas que se viven en las fronteras ligadas a la inseguridad, se generan grupos poblacionales asociados a la desigualdad social. Dicho de otra forma, los aspectos que en su momento propiciaron la generación de las redes de ilegalidad también poseen un alto grado de inherencia en la agrupación de “minorías étnicas y de inmigrantes que son marginados y geográficamente segregadas en enclaves que se convierten en caldo de cultivo para el desarrollo de pandillas” (Medina & Mateu-Gelabert citados en Demoscopía, 2007, p.12). Y, por ende, se perpetúa la presencia de estos grupos en zonas fronterizas, ya que además de ser considerados puntos ciegos del Estado, se convierten en centros de reclutamiento, todo con el objetivo de expandir las generaciones de personas asociadas a la criminalidad.

Otro punto que ha facilitado la irrupción del crimen organizado en la región centro-americana durante las últimas décadas ha sido, como se mencionó anteriormente, el debilitamiento del aparato estatal en materia de seguridad y legitimación de su institucionalidad. Dicho deterioro, históricamente hablando, responde a los conflictos bélicos que se llevaron a cabo en los países miembros del Triángulo Norte. Relativo a lo anterior, el origen de la Mara Salvatrucha, una de las redes de crimen organizado mejor consolidada a nivel regional, se dio como consecuencia de los altos índices de la migración irregular por motivo de la Guerra Civil Salvadoreña y, en el marco de la Guerra Fría (Canales et al, 2019). Como efecto colateral de ello, en los barrios de California, los inmigrantes salvadoreños se empiezan a agrupar en comunidades y barriadas tal como otros migrantes lo han hecho en los Estados Unidos tales como los mexicanos, haitianos, cubanos, italianos y chinos entre muchos otros, aportando a la multiculturalidad, pero también conformando estructuras criminales.

De la mano de lo anterior, es lógico que se generara una propagación masiva de la delincuencia en estos países si al darse situaciones de violencia y amenazas a la población, el Estado falló en asegurar procesos de pacificación adecuados y en última instancia: seguridad para todos sus ciudadanos. En palabras de Báez, (2021): “La incapacidad de los Estados para brindar seguridad pública también ha contribuido a generar desconfianza y una baja colaboración por parte de la ciudadanía” (p.6). De este modo, se identifica que el elemento en común entre la propagación y permanencia de las maras en el Triángulo Norte se resume en la ausencia Estatal. Esta relacionada principalmente con las poblaciones marginalizadas que se encuentran en las periferias y no tienen otra opción que recurrir al crimen organizado puesto que este les resuelve problemáticas que el Gobierno no.

2.3. Influencia de la promoción de un desarrollo inclusivo en la cotidianidad de las sociedades en análisis

Como último punto de análisis teórico, resulta fundamental aproximarse al enfoque de desarrollo que se ha promocionado desde las estructuras estatales del Triángulo Norte. Lo anterior, porque en diversas ocasiones los Estados se encargan de promocionar políticas y acciones públicas, con el único objetivo de cumplir con compromisos políticos previos, dejando de lado la importancia del desarrollo inclusivo como motor de cohesión social. Es de esta manera que, las políticas sociales vistas como herramientas de intervención pública son fundamentales para el desarrollo, ya que tienen el objetivo de garantizar los derechos humanos, sociales y económicos de la ciudadanía; promover la ciudadanía social y la cohesión social; garantizar el acceso a servicios básicos, educación y salud; asegurar el ingreso y fomentar el trabajo decente; la equidad de oportunidades sin distinción de género, etnia, edad o pertenencia a grupos socioeconómicos específicos o localización geográfica (García & Miranda, 2020).

El presente apartado tiene como propósito diagnosticar cómo se ha materializado la promoción del desarrollo inclusivo en las sociedades en análisis, visibilizando la importancia de observar el desarrollo más allá de una cuestión meramente económica. Las políticas implementadas desde los años noventas del siglo XX, se enfocaron en contener de manera directa a las estructuras gubernamentales de seguridad (es decir la policía), generando como consecuencia el fortalecimiento estructural de

las cadenas criminales, la aparición de un vacío de gestión de la seguridad social y el aumento exponencial de las tasas de violencia, criminalidad y homicidios en Honduras, Guatemala y El Salvador (Benítez, 2015). No obstante, resulta fundamental mencionar que los sistemas políticos del Triángulo recién salían de conflictos armados que intensificaron el agravamiento de las problemáticas humanitarias, sociales y políticas de la región. Asimismo, es importante cómo la democracia prometida por los gobiernos de transición hacia la paz, “no logró traspasar las fronteras que dividen lo político con lo social y lo económico, ya que la desigualdad y la polarización social, continuando en los mismos márgenes estadísticos de los años setenta y ochenta” (p.213).

Durante la segunda década del siglo XXI, la economía centroamericana presentó efectos positivos en las variables macroeconómicas, manteniendo la estabilidad con bajos niveles de inflación, la cual se ubicó para el 2016 en 3,6%, y con una expansión del crecimiento económico de hasta el 4,1% para el 2015, aunado a una población joven que representa un bono demográfico (García & Miranda, 2020). Sin embargo, en material laboral persistente brechas de género, la informalidad, la discriminación y la precariedad como condicionantes para la inserción de las personas en la dinámica económica. Asimismo, resulta fundamental agregar cómo las comunidades indígenas, las mujeres y las juventudes son los principales actores inmersos en la economía informal, fomentando la importancia de “invertir en capacitación de la población y en el acceso al capital físico, como infraestructura de servicios básicos, electricidad, agua, transporte y seguridad, y garantizar los derechos asociados a la actividad laboral” (p.8).

Ahora bien, una de las variables económicas más importantes para analizar la desigualdad y falta de oportunidades, es el desempleo específico de las juventudes. Según el libro “Empleo y Desigualdad en Centroamérica”, para los jóvenes es cada vez mayor contar con un empleo estable, y aquellos que buscan emplearse por primera vez, no cuentan con las suficientes oportunidades para insertarse laboralmente en el entorno económico. Así también, las personas jóvenes que logran ingresar al mercado laboral no poseen un trabajo digno, sin tener una oportunidad real para desarrollar las competencias (2018). Por otra parte, es importante mencionar cómo aún más las juventudes rurales, indígenas y mujeres jóvenes presentan más obstáculos sociales, económicos e ideológicos en la búsqueda de oportunidades laborales. Las personas jóvenes representan un sinnúmero de cambios a lo interno de la estructura económica nacional, visibilizando la importancia de implementar políticas de desarrollo económico inclusivo, así como garantías de oportunidades laborales para las juventudes del Triángulo Norte. En los últimos años, como se observó en la sección II.1, en el Triángulo Norte ha incrementado el gasto público en educación, salud, seguridad social, cambios estructurales en los programas de asistencia social (tales como el programa Transferencias Monetarias Condicionadas), no obstante, queda un inmenso trayecto por recorrer en la lucha y gestión de la pobreza y desigualdad (García & Miranda, 2020). En cuanto a la arista de la educación, se ha avanzado de manera significativa en la universalización de la educación primaria, pero es de baja calidad, así también la educación secundaria no se encuentra universalizada, motivando la aparición de cifras como “en Honduras solo el 24 % de los jóvenes de las zonas rurales terminaron la secundaria” (p.16).

Sin duda alguna, los aparatos estatales del Triángulo Norte han modificado la toma de decisiones en cuanto a políticas sociales, motivando la aparición de programas y acciones sociales. Empero, dichos programas históricamente se han mantenido

como cambios meramente cuantitativos e inestables (es decir, distribución del gasto público), dejando de lado la importancia de generar impactos cualitativos en las comunidades. Los Estados deben velar por el fortalecimiento de la institucionalidad, así como aumentar la conciencia política sobre la mayor cantidad de desigualdades de grupos como los jóvenes indígenas y mujeres rurales, con el propósito de una verdadera garantía de la educación, salud y bienestar social como mecanismo de cambio y movilización social para todas las personas del sistema político nacional.

3. Metodología

El propósito del presente trabajo se articula en la elaboración de un estudio comparado de casos, basado en el diagnóstico de las coyunturas sociales, económicas y políticas de los Estados de la región conocida como el Triángulo Norte. Según Dieter Nohlen, el método comparado se entiende como el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio, que por lo general, es ejecutado con la finalidad de instrumentalizar generalizaciones empíricas y a la comprobación de la hipótesis previamente construida. Asimismo, resulta fundamental mencionar que desde la perspectiva cualitativa de la investigación:

La situación del estudio se encuentra caracterizada por un gran conjunto de variables y un pequeño número de casos (...) Los criterios de investigación seleccionados son casi siempre estructuras muy extensas, como una sociedad, un Estado o un sistema político, cuyo número es limitado, su estructura compleja y su selección por consiguiente no tan fácil de determinar en caso de que se persigan afirmaciones generales o se trate de confirmar (Nohlen, s.f).

En la presente estructura metodológica, los criterios de investigación se reflejan en el estudio de las acciones estatales en materia de promoción de una identidad colectiva (educación, bienestar social, estabilidad económica, entre otros), la aparición del crimen organizado como actor de peso en la arquitectura geográfica regional y el impacto de las crisis económicas en la cotidianidad de las personas. Lo anterior, tiene como principal objetivo, analizar cuáles condiciones impulsaron el fortalecimiento de las maras a nivel centroamericano. Por otra parte, la estrategia de investigación utilizada es el rastreo de procesos basado en la investigación empírica profunda de pocos casos. A sus inicios, Alexander George la conceptualizó como “un procedimiento para identificar los pasos en un proceso causal que conduce al resultado de una variable dependiente dada de un caso particular en un contexto histórico particular” (citado por George y Bennett, 2005, p.176).

Conforme el avance del tiempo y cambios estructurales, dicha estrategia de investigación modificó su esencia conceptual, definiéndose como una examinación sistemática del diagnóstico de evidencia seleccionada y analizada con el fin de investigar preguntas e hipótesis en investigaciones cuyo enfoque es intra-casos con datos cualitativos (Collier, 2011, p.823). En este escenario metodológico, en el cual la actual investigación encuentra su razón de ser, puesto que los dos casos y sus respectivos periodos de tiempo, cuentan con caracterización propia de los sistemas sociales que deben ser analizados a través de archivos, documentos oficiales, memorias, notas periodísticas y fuentes históricas secundarias. Estos elementos constituirán la configuración de cada caso para el estudio de sus características a través de la evaluación de las explicaciones teóricas existentes y adecuadas a las coyunturas en análisis.

Con respecto a la selección de casos en la investigación comparada, la autora Donatella Della Porta (2013) comenta que el análisis comparativo puede ser basado en casos o en variables. En este caso, se seleccionó una investigación basada en casos. Respecto a este enfoque, Della Porta menciona la determinación del grado de homogeneidad de los casos (mediante la respuesta a la pregunta «¿De qué trata este caso?») forma parte del proceso de investigación, que concluye con la construcción de tipos y con la distribución de casos en ellos. (p.223). Finalmente, resulta fundamental mencionar que tomando como referencia lo anterior, el presente trabajo de investigación se basó en lo expuesto por la autora en la selección de los casos, principalmente en la arista sobre la explicación de que las personas investigaciones pueden -intencionalmente- seleccionar casos de acuerdo al resultado que se está investigando (Della Porta, 2013).

3.1. Diseño de triangulación concurrente (DIATRAC)

En esta investigación dada las características de los tres Estados de estudio, donde no existe mucha información e indicadores de país oficiales y confiables, se optó por utilizar la triangulación concurrente ya que permite trasladar datos fiables de la Base de Datos del Banco Mundial, abarcando 3 niveles 1) recolección, 2) análisis e 3) interpretación de gráficos comparados. En este caso, el resultado cumple el propósito de integración de los datos, “según Edmonds y Kennedy (2017) y Baze (2010) indican que un tipo de datos es convertido en otro. Siendo que se cualifican datos cuantitativos o se cuantifican datos cualitativos para luego analizar ambos conjuntos dando lugar a un diseño conocido como de conversión” (citado por Hernández, 2018, p. 628). Este enfoque tiene como fin generar metainferencias, las cuales tienen como principal finalidad, comprender cuáles factores y/o condiciones causales se han encargado de desarrollar un rol fundamental en la estructuración de las maras a nivel centroamericano. Tomando como principales puntos de referencia, la importancia de la construcción identitaria a lo interno de las agrupaciones pandilleras, así como la presencia de factores macroanalíticos referentes al accionar gubernamental y situación de desarrollo.

4. Hallazgos

4.1. Metainferencias. Fortalecimiento transnacional de las maras.

4.1.1. El gasto militar es un elemento significativo que fortalece transnacionalmente las maras

Según se desprende de la interpretación de la base de datos del Banco Mundial, en las fechas correspondientes con esta investigación, se observa que mientras el gasto militar en Guatemala, se redujo a menos del 3% como porcentaje del PIB, se constata un crecimiento del PIB dos veces superior a El Salvador y Honduras. En esta dinámica coinciden— *de forma correlacionada negativa no estadística*— que a mayor gasto militar menor crecimiento del PIB, ampliamente documentado por Nicole Ball desde los años ochenta (Ball, 1982).

En este sentido resulta paradójico —que la región que no ha estado en conflicto desde los años ochenta y la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas— enfrenten

el gasto militar como gasto público corriente (Ball, 1983 p.87) siendo que el Triángulo Norte necesita financiar dos estructuras de seguridad, tanto la civil como la castrense.

Ahora bien, ¿Cómo se fortalece se fortalecen transnacionalmente las maras al margen del gasto público militar? La correlación entre ambas no es ni direccional, intencional o simple de identificar. En este sentido, tanto las generaciones que vivieron –y en muchos casos perdieron familiares– en los enfrentamientos de los ochentas desconfían de las instituciones castrenses, ya que muchos crímenes quedaron en la impunidad. La expulsión de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de Naciones Unidas (CICIG) en 2019, no hizo más que hacer presente la resistencia de grupos de poder político y militar que se sintieron amenazados.

Así mismo, el balance de poder a partir de la creación de la Fuerza Trinacional (Estepa, 2016) conformada por un cuerpo propio de policías, soldados e inteligencia de los tres países del Triángulo Norte, no hizo más que potenciar el equilibrio de poder de las Maras al punto de su fortalecimiento. La alianza generó una espiral armamentista y de escalada.

Así mismo como señala Antonio López (2020) en buena medida otros fenómenos como el migratorio tienen su génesis en el conflicto armado entre militares y civiles:

En Guatemala existe una tradición migratoria importante, en un principio provocada por el conflicto armado que sufrió el país desde inicios de la década de 1960, que se recrudeció durante los dos decenios siguientes, y posteriormente, por situaciones económicas y de seguridad interna muy difíciles. (López et al, 2020 p. 28)

Una luz en este sentido representa también el factor de crecimiento de remesas familiares provenientes principalmente de los migrantes en los Estados Unidos. Citando a Antonio López et al, en 2018 en Guatemala los flujos financieros por concepto de remesas familiares representaron el 12,1% (PIB) en El Salvador el 21% y Honduras el 18% respectivamente (López et al, 2020 p. 22) Este fenómeno de doble rasero causa la desintegración familiar y desarraigo de aquellas familias que ven cómo sus vecinos reciben remesas y tienen mejores condiciones de vida (2020 p.23).

Las remesas familiares, que en el caso de Guatemala fueron el ingreso del 38% de la población, son significativas ya que terminan de ser la motivación principal de jóvenes y adultos para escapar del reclutamiento de las Maras (Demoscopia, 2007 p. 49-52)

4.1.2. Las maras se han ido expandiendo a lo largo del tiempo convirtiéndose en una amenaza de carácter transnacional

Según cifras del BCIE (2021) los costos asociados a la seguridad y combatir el crimen en “El Salvador representan un costo anual en torno al 16.0% del PIB; destacándose el gasto promedio de las empresas en torno al 10.0% de su ingreso por ventas” (BCIE, 2021 p.52) Para el caso de Honduras este mismo rubro representa el 13.8% del PIB, además que:

“A nivel micro, entre tanto, el 70.0% de las empresas encuestadas mencionaron que pagaron para poder hacer frente a aspectos relacionados con la

seguridad o con los servicios de seguridad, cuyos costos por superar dicha condición oscilan entre el 5 y hasta el 7.0% del total de los ingresos por ventas” (BCIE, 2021 p. 11-14)

Siguiendo con Guatemala que tiene un costo asociado a seguridad y combate del crimen que ronda el 9% del PIB. (Ibid). Estos números indican la amenaza del crimen organizado en la región del Triángulo Norte, traslada sus costes a la distracción el gasto público y a todos los sectores y no solo al aparato estatal. La transnacionalización del crimen organizado es una realidad que evidencia la capacidad de adaptación de las organizaciones en Baez (Baez, 2021) citando a Jütersonke, Muggah y Rodgers se indica que “las maras y pandillas tienden a funcionar como aparatos de seguridad local para los pequeños cárteles de la droga, que a menudo son manejados por ex mareros”(Baez, 2021 p.8). Así mismo en Baez se indica que según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC en 2016, indicó que “a finales de los 2000 ya había alrededor de 67 000 miembros en las maras de Centroamérica” (Ibid).

4.2. Metainferencias. Acción estatal

La liberalización repentina de las economías, de la mano con marcadas enemistades entre los partidos políticos que impiden consensos y coaliciones representativos de la sociedad, posee efectos nocivos directos en la sociedad civil, pero históricamente se ha sostenido gracias a las remesas y (más en la macroeconomía que en las economías familiares) por condiciones laborales precarias. Por ello es por lo que mientras para académicos como Quiteño y Vega (1999):

“Fueron años de gran crecimiento económico, lucha contra los desequilibrios macroeconómicos, inicio del proceso de apertura comercial, reducción del papel del Estado, consolidación de la democracia y trabajo por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz” (p.38).

Para otros como Lungo (1989) se presentaron una recomposición de las clases dominantes en la política y una continuada crisis de hegemonía en los bloques de poder, lo que produjo la diseminación de poderes alternativos y nuevas formas de organización capaces de responder al sentimiento de abandono estatal y desconfianza de los procesos de toma de decisión, reflejados posteriormente en la acción de las pandillas en 1988-1992 y 2015-2019.

4.2.1. La ineficiencia de la acción estatal promueve la pobreza y violencia como problemáticas estructurales en el Triángulo Norte en 1988-1992

En el caso de El Salvador, en el primer período de tiempo, se denota una fuerte tendencia a ceder acciones relativas a vivienda, empleo y salud a actores no gubernamentales, como organizaciones y empresas privadas, además del aumento en el poderío político de las municipalidades por medio de iniciativas como el Programa Municipalidades en Acción en 1989 y la Ley General Tributaria Municipal en 1991. Esta situación se vio reforzada en las regiones que otrora fueron declaradas zonas de guerra (siendo éstas, exclusivamente, las controladas por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Al contrario, la capital contó a partir de 1988 con la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS),

única con ese enfoque en Centroamérica. Estas medidas, de la mano con la privatización del sector bancario y liberalización de los sectores agropecuario y textil, se relacionaron con una contracción en la asignación de presupuestos públicos y un auge en las remesas en 1992 (consecuencia de las altas tasas de emigración durante el período de estudio).

La situación no es muy distinta en Honduras. Según recopila el Centro de Investigación de Crimen Organizado de InSight Crime (2016), las regiones costeras en el norte han sido las principales receptoras de proyectos en el sector agrícola, ganadero y minero, simultáneo al poco o nulo desarrollo de infraestructura que las empresas privadas transnacionales propiciaron durante el siglo XX. La reforma agraria durante la década de los ochenta contribuyó a repartir las tierras inequitativamente, prevaleciendo los intereses de estos conglomerados y de miembros de las élites socioeconómicas hondureñas. Estas acciones también generaron una profunda ruptura territorial entre el gobierno central de Honduras y estos territorios, que acabaron en aislamiento y presentando aumentos exponenciales en los índices de pobreza y violencia, como puede observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Incremento de la Violencia en Honduras

AÑOS	1988	1992	1994	1996	2000
DENUNCIAS	9,949	13,162	25,192	34,412	46,200

Fuente: Castellanos (2002) con datos de la Dirección Nacional de Investigación (1986) y de la Dirección General de Investigación Criminal (1992 – 2000).

En cuanto a Guatemala, el Gobierno fue débil e ineficiente tanto para responder a las nuevas criminalidades como para satisfacer las necesidades fundamentales de su población. Una de las principales críticas proviene del informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1988, en el que resume la gravedad de las desapariciones forzadas irresueltas por el Estado y atentados a las oficinas de medios de comunicación. Aunque Guatemala respondió enumerando los eventos y la cantidad de personas aparecidas y desaparecidas (siendo la proporción apenas 1:4), no hubo una rendición de cuentas completa a las familias de las víctimas, especialmente quienes interpusieron *habeas corpus*. Los datos posteriores han arrojado que estos eventos, por supuesto, eran aún más graves en los territorios y asentamientos indígenas.

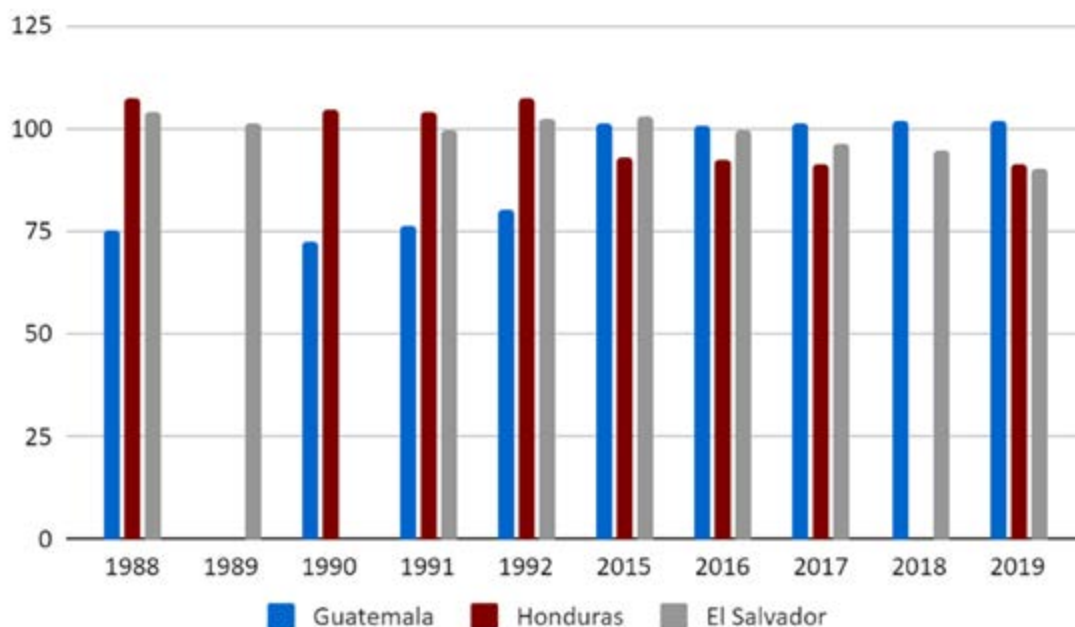
Esto es relevante debido a que las políticas contrainsurgentes se destinaban en mayor medida y severidad a las guerrillas de oposición y activistas contra el genocidio, que a las propias pandillas transnacionales que comenzaban su expansión. La violación sistémica a los derechos humanos en zonas rurales se observó en políticas carcelarias, seguridad social, explotación de recursos naturales y derechos de la niñez, que afectaron gravemente el posterior desarrollo y recuperación de Guatemala. *Para los 3 Estados del triángulo norte, la ineficiencia de la acción estatal promovió la pobreza y violencia como problemáticas estructurales en 1988-1992.*

4.2.2. La acción estatal ha logrado controlar el fenómeno del crimen organizado en la región en 2015-2019

La acción gubernamental del Triángulo Norte es más reactiva que preventiva, tanto en la búsqueda por reducir la criminalidad como en la resolución de necesidades insatisfechas. A partir de 2015, retomando la figura del “bien de familia” para mejorar las condiciones de las familias con recursos escasos, se modificaron los derechos territoriales en el marco de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador (PNVH), junto con una serie de iniciativas como el Plan Nacional contra el Cambio Climático y educación en acción climática, un aumento inédito del salario mínimo interprofesional en 2017 (de \$258,64 a \$326,30), la creación de una oficina especializada en atención a mujeres víctimas de violencia, la dolarización de la economía en 2019 y el cumplimiento de sus objetivos en el área de mortalidad materna e infantil.

En participación educativa, empero, el Gráfico 2 ilustra la caída sufrida por El Salvador desde 2017. A pesar del crecimiento en 2.5 puntos porcentuales en la economía, el acceso a educación primaria y secundaria pública se ve truncado por deficiencias en infraestructura, carreteras, desastres relacionados con el cambio climático y un mal diseño del currículum educativo. Además, el desempleo ha empujado tradicionalmente a las familias centroamericanas a enviar al niño, niña, adolescente a trabajar para contribuir con la economía del hogar, lo que irremediamente le expone al reclutamiento en agrupaciones de oposición (sindicatos, colectivas...) o, inclusive, pandillas.

Gráfico 2. Inscripción escolar en nivel primario, por porcentaje bruto, por país, por período de tiempo



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2022).

Esa coyuntura se replica en Honduras quien, aunque no ha tenido un dramático decrecimiento en la participación escolar como El Salvador, también enfrenta descontento popular por las consecuencias que la baja escolaridad acarrea. El 13% de personas que no saben leer ni escribir (además de un 60% que ha desertado en primaria, secundaria o no ha asistido a la universidad), se convierten en mano de obra barata y el chivo expiatorio en la fabricación de productos de mala calidad, la artesanidad de los procesos y la resistencia ante innovaciones tecnológicas (BCIE, 2021). Estas tensiones produjeron en 2016 una serie de protestas y choques entre trabajadores rurales y fuerzas militares y paramilitares vinculadas a grandes empresas agrícolas y latifundistas. Estas situaciones se reflejan en el aumento de los flujos migratorios por tierra (que serán profundizados en el siguiente apartado) y en la persecución que las personas migrantes indocumentadas por parte de las agrupaciones criminales transnacionales, de la mano con la propia violencia ejercida por el Estado.

El caso de Guatemala se caracteriza por un aumento de la participación escolar en el segundo período de estudio, comparado con los años de 1988 a 1992, pero se mantiene como el país con menos índice de alfabetización de América Latina. En general, se ha relacionado la corrupción en Gobierno con la mala redistribución de los recursos económicos y la paupérrima infraestructura en salud y educación. En 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y el Ministerio Público encontraron una serie de redes de corrupción entre funcionarios de alto nivel, empresarios, militares y presidencia, que funcionaron durante los 30 años de conflicto armado. Sus vestigios, han tenido efectos dolorosos en la población guatemalteca; la violencia ejercida por las Maras toca hospitales, escuelas y calles, y la respuesta es exclusivamente marcial, lo cual genera un aumento del gasto militar frente al estancamiento de acción gubernamental con enfoque en programas sociales.

4.3. Metainferencias. Irrupción del crimen organizado

4.3.1. La irrupción del crimen organizado ha aumentado a lo largo del Triángulo Norte por medio de los flujos migratorios

El Triángulo Norte durante los últimos 30 años ha reportado como región altos índices de violencia. Lo anterior siendo que las agrupaciones criminales se encuentran en una disputa por territorios de influencia entre las poblaciones menos favorecidas, tomando en consideración que estas se posicionan como el caldo de cultivo de las maras. Consecuentemente, el recrudecimiento de los conflictos armados durante la década de 1980 repercutió en los flujos migratorios hacia Estados Unidos y con ello, las deportaciones de inmigrantes desde los Estados Unidos. Ahora, como efecto directo de la excesiva inmigración de nacionales de vuelta a El Salvador, se generaron olas de violencia fruto del descontento de las poblaciones puesto que migraron con la intención de mejorar su calidad de vida ante un Estado ausente y deficiente.

Ahora, el incremento de manifestaciones de la violencia causó que se llevaran a cabo procesos de reclutamiento forzoso por parte de los grupos criminales, utilizando métodos como la manipulación, extorsión y revictimización de las personas en condiciones de vulnerabilidad. Así, las presiones que ejercen las agrupaciones de mareros salvadoreños se han ido replicando en Guatemala y Honduras. Como

evidencia de la intervención de las maras en los eslabones más frágiles de la sociedad, se construyó el Plan de Acción Económico de Centroamérica y los acuerdos suscritos por la OCAM en 1990, buscando instruir a las autoridades competentes en lo relativo a transporte de personas y mercancías para simplificar trámites aduaneros y migratorios (PAECA, 1990, OIM, 2021).

Sin embargo, dicho tipo de medidas se consideran ineficientes puesto que los flujos migratorios regulares hacia los Estados Unidos no han disminuido a lo largo del tiempo. Por el contrario, para el año 2017, el Triángulo Norte Centroamericano reportó la tasa de migrantes irregulares más alta en Estados Unidos proporcionalmente, con un 58%, siendo más de la mitad de los Hondureños, Salvadoreños y Guatemaltecos que residían en el país de manera ilegal (Canales et al, 2019). Desde otra perspectiva, se puede observar que la migración es considerada un medio por el cuál las redes de mareros se inmiscuyen fácilmente en la cotidianidad de las personas, ya sea como detonante para migrar o bien como parte de la red de trata de personas, así como de tráfico de migrantes conocido en la región como “Coyotaje”. Lo anterior se afirma a partir de la interpretación de los datos brindados por el Banco Mundial, siendo que tanto para Honduras, El Salvador y Guatemala a partir del año 2016 y en adelante los flujos migratorios han ido creciendo exponencialmente.

En la misma medida, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe establece que los países con mayores niveles de retorno de parte de migrantes irregulares eran Honduras y Guatemala con un porcentaje de 56% y 65% respectivamente. Al respecto Canales et al (2019) afirman:

“La migración irregular proveniente de los países del NCA muestra una tendencia de crecimiento sostenido. La migración irregular pasó de 1,2 millones en 2005 a 1,8 millones en 2015 y se ha mantenido en ese nivel en 2016 y 2017. Esto implica un crecimiento acumulado de casi 50% en estos 12 años (p.96)”.

Lo que pone en evidencia que efectivamente existe una correlación entre la migración como fenómeno estructural y la amplificación de las redes de crimen organizado a lo largo de la región puesto que los datos sustentan el vínculo que poseen los reclutadores de las maras con los migrantes irregulares, deportados y retornados. En este sentido, se deja ver la utilización de la migración como un mecanismo de acceso a personas vulnerabilizadas que buscan un sentido de pertenencia del cual adolecen, así como una mejor calidad de vida. Y finalmente, deja entrever que las cifras confirman las manifestaciones socioeconómicas del crimen organizado a nivel regional.

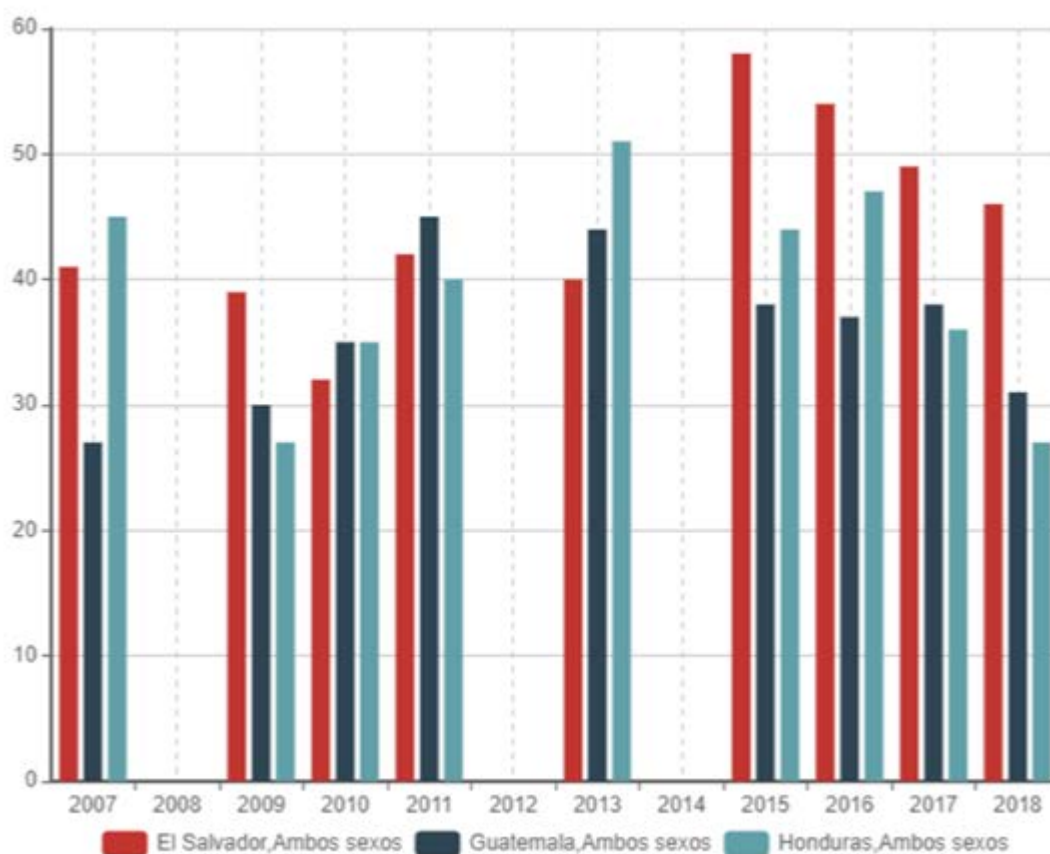
4.3.2. Las maras irrumpen directamente en las sociedades generando mayores niveles de inseguridad ciudadana

Para finalizar con el presente apartado, es necesario traer a colación la seguridad como un elemento fundamental en el accionar de las maras. Lo anterior dado que estos entes se encargan de romper con los esquemas de seguridad a nivel tanto local como estatal y regional. Relativo a ello, las redes de crimen organizado generan un sentimiento de inseguridad en las sociedades ya que perpetúan “significativos incrementos en los índices de violencia homicida, y que se agudiza en el grado de crueldad y barbarie” (Aguilar, 2007, p. 1). En esta misma línea, es importante destacar que la inseguridad se puede interpretar de muchas maneras, siendo que los

mareros la reproducen por medio de prácticas ilícitas como lo son el sicariato, el narcotráfico, los secuestros el tráfico de objetos ilícitos, la trata de personas y el lavado de dinero.

Así, como se observa en el siguiente gráfico brindado por la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde el año 2007 y hasta el 2018 El Salvador, Honduras y Guatemala han presentado altos niveles de sensación de inseguridad entre sus sociedades, siendo que las personas viven con un constante miedo ser violentadas de alguna manera. Al respecto, El Salvador por ejemplo presenta un mayor porcentaje de su población sintiéndose insegura, número que alcanzó un 58% del total de las personas y aunque dicha cifra ha disminuido con los años, esta se ha mantenido por encima del 45% lo cual sigue siendo significativo si a la inherencia de las maras se refiere en materia de seguridad.

Gráfico 3. Temor a ser víctima de un delito según sexo, en puntos porcentuales, por país, por período de tiempo.



Fuente: CEPALSTAT-CEPAL-Naciones Unidas

Finalmente, por medio del presente desarrollo se evidencia que la metainferencia planteada corresponde de manera afirmativa a lo experimentado por la región del Triángulo Norte desde hace tres décadas y hasta la actualidad. Al respecto se debe de esclarecer que si bien problemáticas como el narcotráfico, la violencia y los homicidios no son exclusivamente ejercidas por las maras ya que las mismas existen

por sí mismas), estas sí se encuentran relacionadas directamente con las redes de mareros y por ende, constituyen a las maras como “el principal foco de inseguridad e inestabilidad en Centroamérica y una de las mayores amenazas a la seguridad hemisférica” (Prado, 2018). Lo cual en última instancia reafirma que estos grupos tienen la capacidad de irrumpir de manera directa en la cotidianidad de las personas locales.

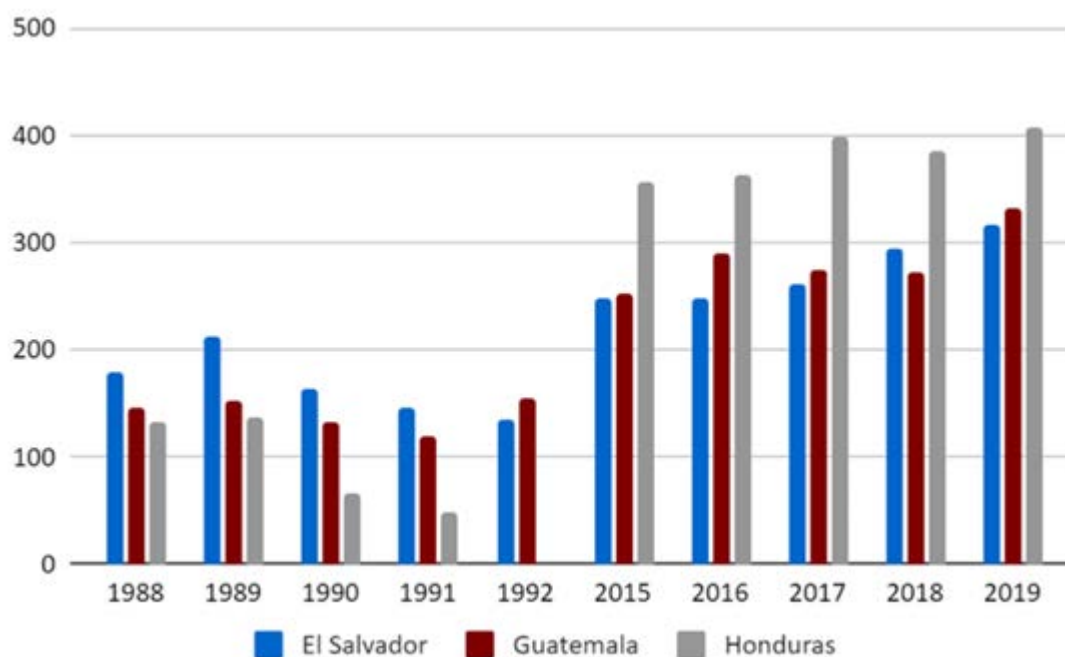
4.4. Metainferencias. Desarrollo

4.4.1. El gasto militar es un elemento significativo en el desarrollo en términos de crecimiento

En este caso, es de suma importancia analizar cómo las acciones de los Estados fomentan la construcción de espacios y oportunidades para el desarrollo. En el periodo analítico 1988-1992, la realidad de la zona se articuló en la construcción conjunta de proyectos regionales como mecanismo para promover el desarrollo posterior al conflicto guerrillero. A finales de la década de los ochenta, los Estados se concentraron en fomentar la cooperación y la integración de la región. Por ejemplo, entre 1987-1988 los Gobiernos definieron la estrategia de desarrollo y financiamiento del Acuerdo de Cooperación con la OEA y el IICA (García, 2019). Asimismo, los Estados se encargaron de promocionar actualizaciones jurídicas a instrumentos de cooperación regional. En lo que respecta a las dinámicas de seguridad y gasto militar, desde los años noventa con la firma de los Acuerdos de Paz, los Gobiernos optaron por reducir de manera drástica los ejércitos, así como la desmilitarización de los cuerpos policiales. Generando como resultado, un vacío de gestión de la seguridad, el cual fue aprovechado por las redes de crimen organizado y grupos pandilleros (Benítez, 2015).

Los esfuerzos gubernamentales orientados a la reducción del poder de las fuerzas armadas no ocasionaron una garantía real de la seguridad pública. Por el contrario, el proceso de pacificación en El Salvador y Guatemala y la democratización en Honduras, construyeron cuerpos policiales que no pudieron enfrentar el fenómeno del crimen y expansión de la violencia en los territorios. No obstante, como resultado del fracaso en la gestión de la seguridad de la población, la variable del gasto de Gobierno dedicado a las fuerzas armadas aumentó de manera considerable en el periodo 2005-2013. Por ejemplo, en el caso de Honduras el gasto subió 199%, en Guatemala un 81% y finalmente en El Salvador 35% (Benítez, 2015). Lo anterior, evidencia cómo los Estados se vieron en la obligación de reestructurar las agendas políticas, incorporando un aumento sistemático de las fuerzas armadas materializado en; más gasto de Gobierno en personal y armas y menos recursos para programas de desarrollo social, cultural y económico.

Gráfico 4. Gasto militar en millones de dólares (USD\$), gasto corriente, por país, por período de tiempo



Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI 2021

Por otra parte, en el segundo periodo de análisis las acciones gubernamentales se instrumentalizan con énfasis en la elaboración de programas sociales. Sin embargo, los niveles de intervención estatal aún son ineficientes, evidenciando la importancia de un aumento de la cobertura en los territorios del Estado (García & Miranda, 2020). Finalmente, es relevante mencionar cómo el gasto militar *si presenta una relación directa con el fomento y crecimiento del desarrollo*. Ya que, desde una perspectiva de acción pública, las estructuras gubernamentales deben desviar fondos económicos hacia las Fuerzas Armadas, los cuales podrían ser implementados en la construcción y garantía de programas sociales y políticas públicas orientadas al desarrollo y paz a nivel doméstico.

4.4.2. Las redes de crimen organizado coadyuvan al estancamiento económico del Triángulo Norte

Como último punto de análisis, se evidencia el rol protagónico de las redes de crimen organizado en el agravamiento de las problemáticas económicas de los Estados del Triángulo Norte. En este caso, resulta importante mencionar cómo las dinámicas de violencia y la proliferación de las redes se construyen como variables analíticas del escenario político de los países. Asimismo, el accionar del crimen organizado genera como resultado que las sociedades no logren alcanzar incrementos en los índices de desarrollo humano y económico. A causa de la falta de oportunidades, la población del Triángulo Norte se ve condicionada a migrar para satisfacer sus necesidades y crear un proyecto de vida sustentado en el desarrollo y seguridad pública.

Para efectos de explicar el funcionamiento y prácticas sociales de reproducción de los grupos pandilleros, es de relevancia mencionar sus factores característicos. En primer lugar, se encuentran los factores económicos, los cuales hacen referencia a cómo la violencia se desenvuelve como mecanismo generador de la desigualdad, pobreza y exclusión en las sociedades. Por otra parte, aparecen las variables culturales vinculadas a la construcción violenta como un legado de la colonización y los conflictos. Así también, se encuentran los factores coyunturales relacionados al crecimiento del crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas (Prado, 2018). Los anteriores factores, son resultado del “deficiente funcionamiento del Estado en términos de protección ciudadana y seguridad pública, principalmente por la corrupción y por los sistemas de justicia incompetentes, que se traducen en altos índices de impunidad” (p.4).

Lo anterior, evidencia cómo las redes de crimen organizado aumentan el estancamiento económico del Triángulo Norte. En dicha situación, la falta de oportunidades para los jóvenes, así como la poca presencia de un Estado como aparato que gestiona / atiende las demandas y necesidades ciudadanas son elementos potenciadores de las problemáticas económicas. En el periodo 2015-2019, la extorsión de las maras aparece como el principal elemento que detiene el desarrollo económico de la región. Como lo menciona el medio de comunicación internacional ABC, casi la mitad de los pequeños negocios en El Salvador se ven obligados a pagar mensualmente a las pandillas. Es por esta razón, que la extorsión y sus múltiples tipologías se canalizan como obstáculos para garantizar la estabilización económica de los países. Según el Informe de International Crisis Group, para el 2017 se estimó que la extorsión representa un aproximado de 756 millones de dólares anuales para las empresas de El Salvador (2017).

Sin duda alguna, el modus operandi de los grupos pandilleros es un factor determinante en la gestión de las problemáticas sociales y económicas históricas del Triángulo Norte. Los Estados se encuentran frente a un fenómeno en expansión, el cual se encuentra aumentado sus redes transnacionales con el paso de los años.

5. Conclusiones

Los hallazgos entre los datos cualitativos arrojan un vínculo entre la acción estatal ineficiente y el incremento de la violencia social y el crimen organizado en ambos períodos de tiempo. Los Estados del Triángulo Norte efectuaron una serie de violaciones a los derechos humanos durante los conflictos armados, lo cual pudo concretarse simbólicamente en el abandono a los grupos marginalizados (afines a partidos de oposición, poblaciones indígenas, fronterizas, mujeres, niñez y adolescencia) por medio de rupturas territoriales a partir de 1988 y hasta la firma de los acuerdos de paz en 1992. Por otro lado, en 2015-2019, se visualiza la herencia de las manifestaciones de violencia estructural – identificadas desde el deficiente diseño de las políticas públicas y el ejercicio excesivo de la fuerza– la cual tiene un efecto degenerativo en la educación, la salud y, por consiguiente, la cantidad y calidad de empleos generados, el incentivo a la inversión y consecuentemente del empleo. Las organizaciones y los espacios se reparten representación de sectores por exclusión, para el reclutamiento en agrupaciones de oposición al gobierno –sean no violentas: organizaciones colectivas informales y sindicatos, o violentas: Maras y pandillas–, con un cúmulo de promesas alrededor de mejores condiciones de vida como moneda de cambio.

Finalmente, se comprueba que las redes de crimen organizado son un obstáculo determinante para la promoción del desarrollo a nivel territorial del Triángulo Norte. Como se evidenció en el presente trabajo, el modo de operar de los grupos pandilleros en especial el mecanismo de extorsión, se ha convertido en un lastre que ha generado el estancamiento del desarrollo económico, condicionando de entre un 5-15% de las ganancias de empresarios, así también como mecanismo del financiamiento de las maras.

Aunque se conoce que la acción estatal puede controlar el efecto del crimen organizado, en ninguno de los tres países ha sido lo suficientemente efectiva debido a su orientación bélica y la poca cobertura de las necesidades básicas insatisfechas.

Referencias Bibliográficas

ACEVEDO, C. (2003). *La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo.

AGUILAR, JEANNETTE. (2007). *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*. <http://www2.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2007.pdf>

ARGUETA, O. & WALTER, K. (2020). *La Función Política de los Militares en Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Heinrich Böll Stiftung.

BAEZ, G. (2021). *Crimen organizado transnacional y maras en el Triángulo Norte de Centroamérica*. Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 64-2021.

BALL, N (1983). *La militarización en el tercer mundo. Gasto militar y desarrollo económico*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. UNESCO. Vol XXXV. nº1. p. 85-103.

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (2021). *El triángulo norte centroamericano: una mirada a las restricciones del crecimiento*.

BANCO MUNDIAL. (2021). Inscripción escolar nivel primario. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.ENRR?view=chart>

BLASCO, E. (22 de noviembre de 2018). *La extorsión de las maras lastra el desarrollo socioeconómico centroamericano*. ABC Internacional.

BENITEZ, R. (2015). *Centroamérica: Geopolítica, Militarización y Crisis Humanitaria*. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales (15), pp. 211-239

CÁCERES, GABRIELA. (2020). *Bukele defiende que policías usen “fuerza letal” para contrarrestar el aumento de homicidios*. Periódico digital El Faro.

CANALES, A., FUENTES, J. & LEÓN, CARMEN ROSA. (2019). *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

CARDOZA-MONGE, C. & VELASCO-LINARES, A. (2004). *La función redistributiva de la política fiscal en El Salvador en el período 1989-2002*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- CASTELLANOS, JULIA. (2002). *Honduras y la violencia en cifras*.
- CEPAL. (2018b). *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica* (LC/PUB.2018/23). Santiago, Chile.
- COLLIER, D. (2011). *Understanding Process Tracing*. PS: Political Science and Politics 44 (4): 823-30. <https://dx.doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (1993). *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. Naciones Unidas.
- DEMOSCOPIA. (2007). *Maras y Pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Agencia Sueca de Cooperación Internacional y Banco Centroamericano de Integración Económica.
- DELLA PORTA, DONATELLA. (2013). *Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables*. En Donatella della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal.
- ESTEPA, H. (2016) *La fuerza militar conjunta con la que Centroamérica quiere acabar con las 'maras'*. El Confidencial.
- EQUIPO DE REDACCIÓN (25 de agosto del 2015). *Corte Suprema de El Salvador declara a la Mara Salvatrucha y a Barrio 18 como grupos terroristas*. BBC News.
- GARCÍA, L & MIRANDA, R. (2020). *Desarrollo en Centroamérica: hacia una agenda de políticas sociales*. Cuadernos Inter, 17 (2). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/intercambio/article/view/41765/42274>
- HECLO, H. (1972). *Policy Analysis*. British Journal of Political Science, 2 (1) 83-108.
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R, ET AL. (2018). *Metodología de investigación. Las rutas cuantitativas, cualitativas y mixtas*. Editorial McGraw-Hill.
- INSIGHT CRIME. (2016). *Élites y crimen organizado en Honduras*.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2017). *El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica*.
- MALDONADO, R., BARRERA, S., LEMUS, L. & LLOPIS, O. (2018). *Empleo y Desigualdad en Centroamérica*. Buenos Aires: Colección Estudios sobre Desigualdades.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE EL SALVADOR. (2016). *Análisis del gasto por áreas de gestión del presupuesto general del Estado y Presupuestos Especiales 2015-2016*. <https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/DC6012.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA DE EL SALVADOR. (2018). *Análisis del gasto por áreas de gestión del presupuesto general del Estado y Presupuestos Especiales 2017-2018*. <https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-IF-2018-00010.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA DE EL SALVADOR. (2019). *Análisis del gasto por áreas de gestión del presupuesto general del Estado y Presupuestos Especiales 2018-2019*.

ONU-HABITAT. (2013). *Perfil del sector vivienda de El Salvador*. Servicio de secciones de publicación UNON Nairobi.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2021). *Estudio sobre la relación entre movilidad de personas, desarrollo económico e integración comercial en Centroamérica*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

PAECA. (1990). *Plan de acción económico de Centroamérica (PAECA)*. Relaciones Internacionales, 32(1), 113-116.

PASTOR, M. (2020) *La influencia política de las maras en El Salvador*. Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 32/2020. 1-14.

PALLARES, F. (1988). *Las políticas públicas. El sistema político en acción*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) (62) 141-162.

PETERS, B. G. (1982). *American Public Policy*. Franklin Wats Publications.

PRADO, R. (2018). *El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las Maras*. México: Sociológica.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR. (2016). *Informe de labores de la procuraduría para la defensa de los derechos humanos. Junio 2015 - Mayo 2016*.

QUITEÑO, G. & VEGA, L. (1999). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*. Naciones Unidas.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. (2021a). Military Expenditure Database. <https://www.sipri.org/databases/milex>

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. (2021b). National Reports on Arms Exports. <https://www.sipri.org/databases/national-reports>

TORRES-MELO, J. & SANTANDER, J. (2019). *Introducción a las políticas públicas*. IEMP ediciones

Private Security Companies and the Limit of Coercion: China Case Study

Ana Luquett (University of Minho)
Ricardo Pereira (University of Minho)

Abstract

This article analyses, through China case study, how China in the 21st century overcomes the limit of coercion through the use of Private Security Companies (PSCs) since the end of the Cold War until 2021. For this purpose, the Security Governance approach was applied to understand how the decentralization and fragmentation of the security monopoly by the state power could result in convenient coercive acts against societies. To base the argument, we analyse the novel phenomena of Chinese's PSCs, based on a secondary source analysis. We point two paths of observation: an international path - the protection of the Chinese diaspora and the Belt and Road Initiative (BRI) facilities; and a national path - the governmental interests that pave the monitoring and controlling mechanisms on Chinese society. Thus, it was observed an evolution of the concept of private security. This demonstrates the increase of state power at the national and international levels, and public and private spheres, which is more supported by cooperation than by competition between state and PSCs. In addition to the introduction and the conclusion, the article is divided into three sections: Security Governance and Private Security; the evolution of Private Security in China; and the agency of Chinese Private Security Companies at international and national levels.

Keywords: Private Security Companies; Security Governance; Coercion; China.

1. Introduction

Privatization of security is a phenomenon that has hugely grown since the 90s due to some factors, such as changes in global governance and, consequently, in security governance. This process is modelled by the development of Private Military and Security Companies (PMSCs), which are companies that provide a myriad of security services, for instance, guard services, logistics, and tasks during conflicts and wars. This is not a particular development of liberal democracies from the global North or developed states of the South, but a global phenomenon that exist in peaceful societies, as well as in societies that are experiencing conflicts and military operations (Berndtsson and Stern, 2016). As a result, it is necessary to understand privatization of security in non-Western countries, such as China, where governments can develop their own understanding about the privatization of security.

The idea of security in China has changed over the years, especially in the 2000s. These different understandings entail different ways to deal with its economic and security interests and with threats. Private security in China has started to grow between 2000 and 2010 and then from 2013 because of the Belt and Road Initiative (BRI). During these years, China has increased its investments abroad, which means more Chinese citizens living and moving across foreign countries. Thus, Chinese

investments and people were more exposed to risks, such as, highjacks and terrorists attacks. In consequence of that, hiring Private Security Companies (PSCs) introduced a solution to solve this problem. This type of company in China has its own characteristics and functions according to Chinese security notions and interests abroad as we will see in the last part of this article.

From the above, we seek to answer the following question: how China overcomes the limit of coercion through the use of Private Security Companies (PSCs) from the end of the Cold War until 2021. This article pretends to understand how the Chinese government conceives its security design inside and outside its frontiers; how Chinese companies work; and what are its specific characteristics. Through these questions, we seek to understand how China employs PSCs, considering that the literature about private security outside the Occidental axis, for example, in China, is scarce and limited (Arduino, 2018; Ghiselli, 2018b; Yang, 2016).

Thus, this article intends to contribute to the literature presenting another vision of thinking about security, the Chinese vision, specifically the Chinese private security one. Private security handles with the conjunction of two factors: the political and economic ones. The former looks to governmental issues, like how the Chinese state handles its coercion through this private tool. The latter pays attention to economic opportunities as a national security issue, the main example is developed in the context of the BRI, a multibillion-dollar plan aimed at integrating multiple continents (Ghiselli, 2018b).

A case study of development on privatization of security in China will be carried out, in order to understand how this phenomenon has modified the security relations between the state and its population. The case study will be based on secondary sources related to the case of Chinese PSCs and will have as backdrop the Security Governance theory.

In order to answer the research question, and the objectives to be met, this article is divided into three sections, besides this introduction and the conclusion. The first part of this article develops the theoretical approach to security governance in the 21st century. The second part will present the private security concept. Lastly, we analyse privatization of security in China.

2. Security Governance

Security Governance became a popular concept to justify the changes that occurred in the end of the Cold War. The old security architecture took a new form by combining new actors and practices. The new security architecture is organized by governmental and non-governmental actors, public and private institutions. These changes have produced a theoretical necessity to understand these issues (Abrahamsen and Williams, 2007; Krahan, 2003). The close theoretical approach that can achieve this is global governance. Global governance brings us the change in political authority by pointing to the fragmentation of political authority “among a diversity of public and private actors across levels of analysis” (Krahan, 2003, 6). This fragmentation results in the transition from government (centralized system) to governance (split and complex system) (Yo and Ziao, 2011; Krahan, 2003).

Specifically in security matters, this change results in the appearance of new security institutions located in new geographical centres. Since states are no longer the core of security, regional and subregional institutions have appeared to fill the security gap that prevail in some regions like West Africa or South Africa (Bénit-Gbafou *et al*, 2008; Ebo, 2007; Krahman, 2003).

The appearance of this new actors is related to the emerging of non-traditional security challenges that produce “new” forms of security governance, considering the changing security relations at different levels between different actors, with regard, the management of different threats (Branovic and Chojnacki, 2011; Yo and Ziao, 2011). To Branovic and Chojnacki (2011) some authors attach security governance to “the fragmentation of political authority between state and non-state actors, and thereby to a variety of forms of coordination, including regulation, collaboration and self-regulation” (Branovic and Chojnacki, 2011, 555) pointing to complex security structures, and to “the functions of governance structures as a means of managing social relations within civil wars” (Branovic and Chojnacki, 2011, 555) that indicate formal and informal mechanisms of conflict resolutions.

Furthermore, security governance doesn't have specific features, once it can be understood differently depending on the author. For Krahman (2003) there are seven dimensions of security governance: geographical; functional; distribution of resources; interests; normative; decision-making; and policy implementation. Although, to Weber *et al* (in Yu and Ziao, 2011, 32) there are five dimensions: hierarchy; the interaction of many both public and private actors; formal and informal institutionalization; relations between actors that are ideational in character, structured by norms and understandings as much as by formal regulations; and collective purpose. Finally, to Yu and Ziao (2011) there are six dimensions of security governance: actors; direction; channel; form; model; and scope. These three approaches will explain the constructions of the security conception of the state and present the security objectives the state wants to achieve.

Therefore, security governance results in security opportunities (economic, geographic, and conflict-related) that culminate in logics of security markets, and strategic action (Branovic and Chojnacki, 2011). The latter divides into two categories: strategic insecurity, a stage of shortage of armed protection, emergence of non-state armed groups, and a lack of collective binding rules; and strategic security, a stage that fulfils political, economic and identity-based functions within a territory and provides for various degrees of scope and inclusiveness by various actors, such as civil defence groups, external military forces and private military and security companies. Branovic and Chojnacki (2011) attached another category, coercive security, which involves specific actions from military potent actors who invest in the establishment of monopolies in the use of force and so advance processes of governance formation.

Moreover, following the point of Abrahamsen and Leander (2016) about neoliberal forms of governance, “governing through the market became important and affected security institutions, so that they emphasized fiscal, cost-benefit and efficiency issues” (Abrahamsen and Leander in Ferreira, 2020, 167). Markets become essential for security governance, and private security becomes a necessity for the private and public sectors (Leander, 2019; Ghiselli, 2018a). A quick reflection about this issue is found in the current problem of SARS-CoV-2, where state surveillance is applied through security forces and agents of private security companies, by controlling the many spaces, such as museums, universities, public services, and imple-

menting social distance measures. These actions take form once the state is limited in human resources and has a need to be in constant dynamism and evolution in its concept of security governance, adapting to new threats and society's new needs. Krahmman calls this movement, 'societalization' (in Ghiselli, 2018b, 5).

Governance explains how the public sector and other private institutions manage themselves and their relations with societies. The process of this management consists in finding ways to identify goals and means to achieve them (Peters, 2013; Yu and Ziao, 2011).

Berndtsson and Stern (2016) bring the logic of the modern sovereign state. This reflection is responsible for ensuring security, once that responsibility relies on public goods and the locus of the public is the state. We can add the Weberian notion that the state should be the provider of security. This idea is clear in the political imagination, however, it does not reflect the reality of today's complex networks and sets of actors, logic and security technologies (Berndtsson and Stern, 2016). One can still add the ideas of Abrahamsen and Williams (2007) that the privatization of security is not simply a retreat of the state as a locus of authority, but a re-articulation of it. The authors argue that private security is simply the erosion of state authority that obscures the extensive range of operations and challenges that privatization poses to understanding authority in the global order. Therefore, today, looking at the complex networks of actors, logic and tools of security, it no longer makes sense to think that security is only a state responsibility or that its privatization is the result of a process of state erosion. In the following sections, it will be shown how states are actively involved in this privatization process and how they benefit from it.

Berndtsson and Stern (2016) point out that because of this political imaginary there is a discomfort with the inexistence of a line that draws boundaries between the public and the private, which in practice do not exist because there is no way of knowing where one begins and the other ends, they are entangled. Therefore, what happens with the development of security governance is a clash between what is expected in theory and what happens in practice. In theory, one often goes along with the Weberian idea of a monopoly on the legitimate use of force by the state. In practice, what we see is the action of various actors beyond the state who use different tools and technologies and who organize themselves in complex and globalized networks.

Abrahamsen and William (2007) state that research on global governance, as it has developed, has overcome these limitations and drawn attention to the expanding role of private actors in different spheres of life. They further point out that the globalization of private security clearly shows the changing structures of global governance as a whole. The authors consider that private security has considerable authority in contemporary international politics. For them, authority is "the right and ability to speak and act legitimately" (Abrahamsen and Williams, 2007, 238). It is added, according to the authors, that this authority arises from the connections between these private agents and the state and cannot be based on the old distinctions between internal-external, global-local or public-private, because the authority comes from these changes in the form of governance (Abrahamsen and Williams, 2007). According to the authors, there are three factors that give authority to private security companies: "first, the dominance of neoliberal economic policies; second, the commodification of security and its concomitant constitution as a domain of expertise; and, third, the integration of PSCs into 'hybrid' security networks." (Abrahamsen and Williams, 2007, 241).

The concept of authority runs between coercion and persuasion (Abrahamsen and Williams, 2007). In this sense, authority is linked to legitimacy and consent and public recognition of the right of certain people or institutions to rule or exercise authority over someone or some territory. "At the same time, it is clear that authority cannot be entirely divorced from coercion and that domination and persuasion exist as potentialities that can be employed if there is doubt or consent." (Abrahamsen and Williams, 2007, 240).

This point of view of the authors on authority takes into account a socially constructed nature of it. It depends on an audience that recognizes certain people, institutions or statements as authority holders. The authority that allows the coercion that the state applies when it sees the need to look to the individual to create its own security. However, from the end of the Second World War and the Cold War, the contract around Human Security, developed by the United Nations, limited the state in its action of coercing population, it has needed to seek new mechanisms through governance that would enable informal exercise on populations and thus free themselves from the responsibility of International Law. It is added that from the very beginning the modern state promotes order through its capacity founded on armed force, which is nothing more than the resource of coercion, which turns out to be "(...) one of the main foundations of Modernity - one of the factors that make the notion of the modern state possible." (Casarões and Lopes, 2009, 30).

The privatization of security and, consequently, the development of Private Security Companies are a consequence of the changes in global governance, "Instead of clearly delineated spheres of public and private authority, the governance of specific domains more often emerges from a combination and cooperation of public and private actors." (Abrahamsen and Williams, 2007, 242).

3. Privatisation of Security

At least two factors are central to the flourishing and development of both security and private military companies, and which justify the application of security governance, namely the legal factor and social identity, which, as the present study points out, in some cases are decisive for the growth or fall of these services, this can result, in the legal framework formulated in a transparent way with regard to the issue of privatization of a state pillar, which is considered crucial for the sovereignty of a State, as well as its population, or point out dubious leading to harmful issues may exist.

This article focuses on the theoretical approach of security governance, being one of the main drivers of the process of evolution of private security that takes place through the Private and Military Security Companies (PMSCs). The phenomenon of security privatization developed considerably throughout the 1990s, a period marked by global events, such as the end of the Cold War and the acceleration of the globalization process, which contributed to this fact. However, private security does not have a direct causal relationship with any event of that time, because there were several factors that favoured the development of security privatization. This paper focuses on the factor related to changes in global governance and consequently security governance as one of the main drivers of the process of private security evolution that takes place through the Private Military and Security Companies (PMSCs).

Private security is not new, there have always been mercenaries, but the cases were punctual and benefited the individual who was being hired, nowadays, there are companies, which compete like any other company in the international market (Leander, 2019; Oliveira, 2010). The terms to refer to this type of company vary, but the present work uses the term Private Security Company (PSC), Because it is the term used in the literature when it comes to Chinese companies, as they do not have the military characteristic of Private and Military Security Companies (PMSCs).

PMSCs are companies that provide military or security services to States, companies, International Organisations or any other entity that hires them. The services vary from case to case and even the name given to these companies may vary. According to Paoliello (2016), the classification of these companies is more accurate if done by contract than in general, because at some times the same company may provide military services and at another time provide security services. Generally speaking, Private Security Companies (PSCs) offer various services, such as “basic manned guarding to alarm, patrol and response services, as well as more sophisticated satellite surveillance and tracking systems” (Abrahamsen and Williams, 2007, 239) and, recently, some consultancy and risk management services are also offered because of the increasingly challenging operational environments abroad faced by contractors, and also because of the security awareness that is tied to the “society of risk”, which means that today societies follow a logic of risk, in other words, future threats will be answered in the present and this gives way to a security market because companies are looking for companies that develop risk identification and management technology, such as PSCs (Abrahamsen e Leander, 2016).

Private security in the Occident also includes the military issue. American companies, for example, usually offer military services, such as logistics, equipment maintenance, training and also combat services (Paoliello, 2016). These actors emerge in the context of new wars, which has new methods marked by a strategy based on guerrilla warfare and counter-insurgency, that is, avoiding battles and dominating the territory through political control of the population (Kaldor, 2012). In addition, there are different decentralized groups that wage conflicts using advanced technology, such as paramilitaries, warlords, gangs, police forces, and mercenaries, in addition to armies (Ferreira, 2020). Furthermore, American PMSCs or PSCs play an important role in conflicts, in wars, such as Blackwater in the Iraq War. They are hired by the United States of America to provide different types of services related to the conflict, from support and security for US personnel to handling weapons.

According to Oliveira (2010), these companies have an increasing role in the foreign policy of a State, “in the promotion of democracy, in the provision of humanitarian assistance, in wars, in the fight against international terrorism and in reconstruction operations. national” (Oliveira, 2010, 67). Since they were created, these private forces have been active in conflicts outside the state where they are based, such as in the case of Blackwater in Iraq. The performance stage of these companies is in another State, which shows that they are “essentially globalized” actors (Paoliello, 2016:20). The literature about that is not necessarily explaining about Occidental companies, but once we understand how non-Occidental PSCs work, we can conclude that these characteristics are of Occidental companies.

Moreover, the privatization of security in Russia happened in the context of the dissolution of the Soviet Union, which led numerous soldiers to unemployment, making the phenomenon of the creation of companies in national and international

action in defence and security issues (Varga, 2013; Terlikowski *et al.*, 2013; Pop, 2013; Allison, 2015; Berndtsson and Stern, 2015; Østensen and Bukkboll, 2018). In Russia, these companies are pointed as prolific for their realization, since the factor of textual practices limits the scope and sometimes confuses the interpretation of the theme (Berndtsson and Stern, 2015; Østensen and Bukkboll, 2018). In some cases, these services are seen as private extensions that serve as a path to corruption, while in others, they are seen as a new mechanism at the service of the State and its interests (Telikkowski *et al.*, 2013). Russia has developed its own style of positioning itself toward these companies. At the legal level, there are dubious spaces through which the transition of the shares of these companies is possible. Initially, the prohibition of the existence of private services capable of offering military and armed force mechanisms is expressed, something that ends up being circumvented through the Russian legislation itself, which contains a grey area in the case. Therefore, many companies that focus on the military area hide behind the notion of a security company, legal in the country, and end up having two purposes, both security and defence.

Russian law itself is based on dubious contours, often allied with government figures who represent private interests and end up using these companies to achieve their own goals, as an example of the connection between companies Wagner, Wagner Bank and Euro Polis, whose purpose was to establish contracts on the exploration oil action with the Islamic State group (Østensen and Bukkboll, 2018). This turns out to be interconnected with the evolution of these actors in Russia, which in the early 90s, were posed as a type of neoliberal defence market, without ties to the State, but which quickly became interconnected with personalities and state structures and ended up transforming into a hybrid form, in which the state itself ends up getting involved and using these services, albeit informally (Østensen and Bukkboll, 2018), as can be seen in the speech of the President of the Russian Federation, Vladimir Putin: "I understand your question and I think that this (the constitution of PMSCs) is undoubtedly an instrument for the realization of national interests where the State itself does not have to be involved" (in Østensen and Bukkboll, 2018, 29).

A different approach to private security can be observed in other regions of the globe, such as West Africa. After the colonial period, the states of West Africa have at no point in time had a monopoly of legitimate force. A defining characteristic of security governance is the failure of states in the subregion to provide and guarantee public security, with Sierra Leone and Liberia being the worst cases. In this region, security is far away from being a public good. Security is just available to those who can pay for private security contractors. Related to this, there is a scepticism about the capacity of multiple entities with potentially diverging interests to manage complex social demands. The myriad of non-state actors like international organizations, non-governmental organizations, civil associations, and others use these companies to assure their facilities, assets and staff security (Ebo, 2012). As West African governments attempt to lead with their security responsibilities, non-states actors will continue to fill the security vacuum.

Debates on security have moved from the public domain to the private, the executive, and thus PSCs can decide how issues should be defined and handled (Leander, 2005). So, the power understood as the ability to decide on the use of force by these companies can be, mostly, of the state, but it should be noted that power must also be understood as the ability to implement what is decided and that the PSCs have (Leander, 2005).

Thus, Abrahamsen and Leander (2016) point to some factors that they consider fundamental to the privatization of security, such as the learning of military resources around the world, the influence of the neoliberal economic model, and the revolution of military affairs. The authors argue that the development of the “society of risk” influences the privatization process. That means today’s societies follow a logic of risk, where future threats will be answered in the present days and that gives security markets arise because individuals seek companies that develop risk identification and management technology, such as Private Security Companies.

4. Private Security in China

According to Arduino (2017), Chinese PSCs began their development in 2004, in response to the protection needs of the Chinese diaspora, but the peak of this phenomenon occurred in 2015. This is already an indication that Chinese PSCs are different from Western ones, once the latter started their actions at the end of the 20th century. Sukhankin (2020), when referring to comparisons between Chinese and US or Russian companies, states that “Most likely, the Chinese model will differ from both patterns. Legalized entities are likely to remain under tight control of the state, which will allow the Chinese government to use its PSCs to promote Beijing’s geopolitical and economic interests in strategically important areas. As the PRC’s [People’s Republic of China] economic presence continues to expand overseas, China’s growing private security industry is likely to follow in its stead.” (Sukhankin, 2020, 24).

In order to understand how PSCs behave in the Chinese context, it is necessary to understand the meaning of security in China. Ghiselli (2018a) states that few authors address non-traditional security issues, that is, everything that focuses on people, not the State. The non-traditional idea of security appears gradually and changes over the years in documents on Chinese defence and security, following the new governments and their understanding of Chinese foreign policy.

Deng Xiaoping already linked security and development, but despite this, security still had a militarized aspect (Ghiselli, 2018a). This understanding changed in 1996 from the use of the term “new security concept”, which considered that threats affect the stability of the external environment necessary for Chinese development, even if it did not directly affect the state, because of that there should be an effort to deal with that threats (Ghiselli, 2018a). Hu Jintao, who took over the government in 2002, embodies a new vision of security in the 2004 Defence White Paper, which presents the “comprehensive security concept”. This concept continues to link security and development and focuses on non-traditional threats that could affect the political, economic, military and social sectors (Ghiselli, 2018a). In the 2009 Defence White Paper, this idea was reinforced and added the notion that the Chinese citizens are the essence of foreign policy and that their protection should be a priority for the government (Ghiselli, 2018a).

Finally, Xi Jinping in 2013 presented a new perspective on security. He introduced the idea of holistic security (Ghiselli, 2018a), that is, a global view of security, which analyses its components together, without distinction. In this sense, “this new concept aims at balancing internal and external, traditional and non-traditional security, and protecting both China’s existence and development interests” (Ghiselli, 2018a, 616). It becomes clear that security is understood in an increasingly non-traditional

way in China, therefore, PSCs could be a new response to threats. According to Yuan (2021), China follows a foreign policy principle of non-interference and worries about the negative impact that a military intervention could cause on its image as a pacific power, but facing new threats overseas the government is changing its opinion about interference and PSCs is a possible answer to this dilemma. Moreover, security is always linked to the development and protection of its citizens abroad as well, which becomes a priority for foreign policy.

This prioritization came into being as a result of events of violence and the evacuation of Chinese people who lived and worked abroad, which drew the government's attention to thinking about private security. Yuan (2021) shows that the most common risks are kidnappings and ambushes. "According to one study, between September 2001 and 2017, over 77,000 terrorist attacks took place in more than 60 countries along BRI routes, of which about 8,600 were directed at businesses." (Yuan, 2021, 3). From these events, one of the Chinese Communist Party (CCP) reaction was to establish the Department for External Security, the External Emergency Coordination Group and other bodies that "issued new regulations calling for companies operating abroad to improve their risk-assessment capabilities." (Ghiselli, 2018b, 7).

Private personal protection has always been common in China, guards were used for the transportation of commerce, personal valuable belongings and protection for wealthy families (Yuan, 2021). When the Popular Republic of China was established, security became a state responsibility, specifically through the Ministry of Public Security, thus, according to Yuan (2021), private security did not make sense. Although, according to Yuan (2021), since the 80s it has started to make sense because of the economic opening, and the first company that seemed like a PSC was founded in 1984. One of the main issues in the literature about private security is PSCs undermine state's monopoly of violence and this concern affects China's perspectives about private security, mainly if the state can have this monopoly and at the same time facilitate Chinese PSCs development to protect China's interests abroad (Yuan, 2021).

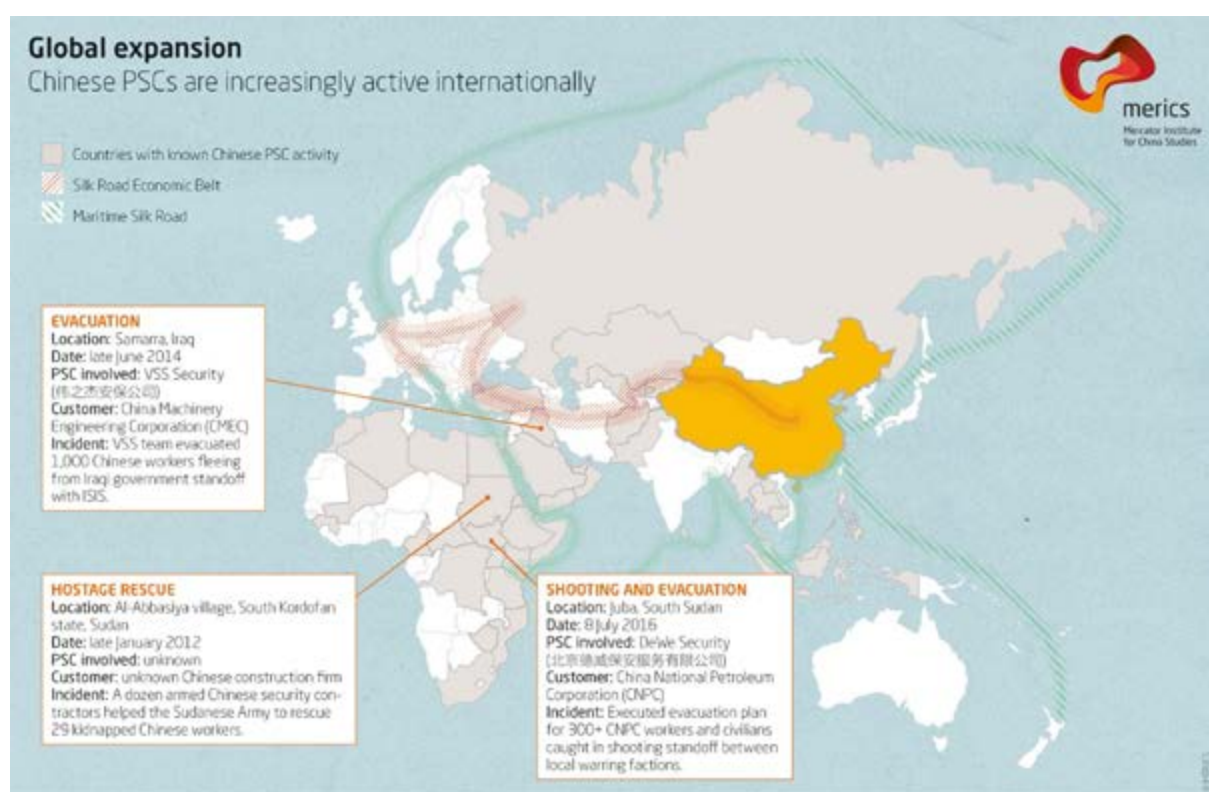
According to Sukhankin (2020), in 2009, the government established a regulatory framework for the private security industry in the country and legalized PSCs through the document "Regulation on the Administration of Security and Guard Services", before that, only companies that belonged to the Public Security Bureau could manage PSCs (Yuan, 2021). This Regulation characterizes PSCs in two types: security companies, and security companies engaged in armed escorting services (Ghiselli, 2018a; Yang, 2016). However, according to Sukhankin, the document provided a domestic regulation but did not make many references to the external context. Another measure was the "Regulation on the Safety Management of Overseas Chinese-Funded Companies, Institutions and Personnel", published in 2010 by the Ministry of Commerce, which obligated Chinese companies to train their personnel before sending them overseas (Yuan, 2021).

Furthermore, in 2018, the same Ministry launched the "Security Management Guideline for Overseas Chinese-Funded Companies, Institutions and Personnel", which aims to guide security measures for Chinese companies overseas. Three years ago, the Ministries of Public Security, Foreign Affairs, Commerce, State Assets Supervision and Administration Commission released the "Security Training Guideline for Overseas Chinese-Funded Companies' Personnel", requesting that all Chinese

workers that are going overseas have to do security courses and training provided by their employees (Yuan, 2021). The body responsible for monitoring the actions of Chinese PSCs is the Ministry of Public Security (Ghiselli, 2018b).

Moreover, according to Yuan (2021), “China’s National Security Law (2015) and the defence white papers published over the years emphasize that protecting national security interests, including overseas Chinese interests require all-government efforts that enlist armed forces (PLA), paramilitary such as the People’s Armed Police (PAP) and Coast Guards), PSCs, SOEs, and host-country provided security to ensure the security and safety of Chinese assets and personnel.” (Yuan, 2021, 5).

Figure 1. Chinese PSCs action across the world



Source: Mercator Institute for China Studies, 2018.

The presence of Chinese companies and, consequently, Chinese workers abroad is due to the fact that, throughout the 2000s, China has sought an increasing opening for cooperation in strategic areas for its internal development. From this, the government realized that the threats that arise go beyond the military scope and put at risk not only the enterprises but also its citizens, as we can see in figure 1. In other words, Chinese PSCs grew along with the Chinese economic growth, which highlighted its citizens. Furthermore, Ghiselli (2018b) states that the Chinese market for force has expanded from the increase in the gap between the demand for security (because of these threats abroad) and what the government could offer to deal with it.

The case of Chinese PSCs is particular for a few reasons, an important issue is the unusual separation between public and private in China, despite Deng Xiaoping's reforms reducing state interference to some extent (Ghiselli, 2018b). Another difference is about the role of these companies, which do not operate in war, or armed conflicts, but in situations of evacuation and security of their citizens who live in other parts of the globe, mainly, those involved in the BRI (Arduino, 2017).

Figure 2. Chinese PSC Deployment and Chinese BRI Investments



Source: Center for Strategic & International Studies, 2022.

The BRI is a development program which has economic, energetic security and diplomatic goals and different stakeholders, such as, the government, companies and financial institutions (Yuan, 2021). "As of 2017, the BRI involved close to 70 countries covering Central Asia, South Asia, ASEAN, Central and Eastern Europe, West Asia, and North Africa, over 900 projects, and 800 USD billion." (Yuan, 2021, 3). According to Yuan (2021), Frontier Services Group, China Shiled Consulting Service, Xinjiang Shamo Tewe, China Security & Protection Group and China Security Technology Group are present in Kazakhstan and Uzbekistan because of BRI's projects and China's government developed military and security strings with Turkmenistan. Besides that, according to Yuan (2021), there are also many Chinese PSCs in Africa because of BRI, such as DeWe Security Group Limited that acts protecting SOEs in the construction of railways and oil fields.

According to Arduino (2017) four groups of Chinese PSCs can be identified, as presented in table 1. While Chinese PSCs are often favoured by SOEs for hiring because of cultural proximity and trust, Chinese PSCs suffer competition from internation-

al companies, since these companies offer higher quality services and use weapons abroad, practices that Chinese PSCs cannot do (Ghiselli, 2018b). According to Sukhankin (2020), according to the law, only the People’s Liberation Army (PLA) (police and militias) can have weapons and anyone who has a weapon abroad can be arrested. Therefore, Chinese PSCs cannot protect themselves and their customers with armaments and are limited to reporting threats to local authorities (Sukhankin, 2020).

Chinese PSCs are mainly employed in States that are part of the BRI, which offer risks of different natures to Chinese workers and commercial projects but do not have the capacity to guarantee the safety of Chinese workers (Arduino, 2017). Another major problem is the lack of perception of risk caused in local communities because of the impact of BRI (Arduino, 2017), which also generates instability for the Chinese as well. Therefore, private security, intelligence and logistics services are products in the BRI market (Arduino, 2017) and the Chinese government has encouraged the use of Chinese PSCs for the protection of its citizens and enterprises, which is within the scope of its foreign policy agenda and corresponds to the national interest as pointed in figure 2.

Table 1. Types of Chinese Private Security Companies

Type of Chinese PSC	Description
Domestic companies.	Basic services.
Domestic specialized companies.	Specialized services.
Companies that cooperate with foreign companies.	Chinese local support and international security and risk assessment services.
Companies with international experience.	Security services and cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and SOEs.

Source: own elaboration.

Since 2019, according to Sukhankin (2020), the professionalism of Chinese PSCs has grown and earlier this year Frontier Services Group (a company of former Blackwater founder, Erik Prince) created a training base in Xinjiang, investing US\$600,000 in a training centre. The Xinjiang region is autonomous and has drawn attention to several cases of violence against the Muslim Uighur minority, including reports of concentration camps in the region, which the Chinese government denies, claiming that they are centres of education against terrorism and Islamic fundamentalism (Folha de São Paulo, 2020).

According to Yuan (2021) there are a lot of differences between Chinese PSCs and western and Russian PSCs. First of all, Chinese PSCs are newer, and their experience abroad is even more recent, particularly from the 2000s, when their Western and Russian counterparts were already well-established and well-resourced. The second reason is that the Chinese PSCs, although formed by ex-military and police, need qualification, training and real combat experience, as the ex-soldiers hired by Western and Russian companies, who worked in Iraq, Afghanistan, Syria and other conflicts. Thus, Chinese PSCs still need to follow established international standards and best practices due to differences in clients and types of services. Finally, while

Western/Russian companies are less subject to government controls, Chinese PSCs are under government regulations, which they must comply with both domestically and abroad.

Layton (2020) studied how Chinese PSCs “might develop to meet the BRI’s demands, in particular through employing advanced technology such as large-scale urban surveillance networks, big data, artificial intelligence, bio-metrics, drones, robotics and remote support” (Layton, 2020, 876).

To this end, the author evaluated the characteristics of the Chinese private security industry and then discussed how the development of the technologies mentioned above is being applied to “digitise and automate security in China’s Xinjiang province” (Layton, 2020, 876). This autonomous region is an important part of the BRI, as three major routes pass through it and it has been an important centre for testing new security technologies.

Also, according to Layton (2020), “In terms of technology, the core of the large ecosystem of social monitoring and control in Xinjiang is the Integrated Joint Operations Platform (IJOP).” (Layton, 2020, 879). According to the author, the collected data are structured to later be analysed through artificial intelligence so that the IJOP provides automated identification of people detected by sensors and makes a prediction of their possible activity in the short term. The author points out that “While data is collected on everyone in Xinjiang, the database is apparently optimized for the particular groups and individuals of interest.” (Layton, 2020:880). Still, according to the author, “IJOP effectively erects a series of virtual fences that limits system-specified individuals’ freedom of movement.” (Layton, 2020:880). According to Layton (2020), these security and surveillance technologies are not developed to stay only within Chinese borders, but also with the intention of exporting these tools to regions covered by the BRI.

From Krahmman’s approach, according to Layton (2020), Chinese PSCs tend toward liberalism and this will keep getting stronger if this observed digitization and automation continues to expand. The author predicts that China will stick with liberalism, with its emphasis on security contracting. Another issue pointed out by Layton (2020) is that Chinese digital technology used in security depends on big data that is owned by the State, which makes them even closer to it. The author also adds that “If the Chinese Communist Party seeks ‘socialism with Chinese characteristics,’ so China’s new digitised and automated PSCs may become considered ‘PSCs with Chinese characteristics.’” (Layton, 2020, 892).

Thus, it is observed how, in fact, these companies, in the new governance of global security, are always linked to the State, and its functioning. A PSC with Chinese characteristics also shows how much the interpretation of the privatization of security varies with the state context and does not follow a pattern, especially when it comes to non-Western states.

Therefore, in China, the effort for private security was initially developed for the protection of its citizens abroad, who are said to be part of its national interest, which is closely related to its expansion towards the West. However, within its borders, private security serves to monitor and surveillance groups and this can include minorities that are oppressed, such as the Uighur in the Xinjiang region, which is a reference in the development of monitoring and data control technologies. As much as there is no direct coercion and the use of force by the Chinese state towards its

citizens through PSCs, from the above, it can be seen how China uses this privatization to coerce its population through surveillance and stock forecasting and how it can be done selectively. It is also noteworthy that this is being developed for the use of these technologies not only within its territory but also abroad, in its expansion through the Belt and Road Initiative.

Backing to the seven dimensions of security governance of Krahman (2003), we can attend to the unique Chinese understanding of security, since its conception is built on the idea of economic power, the new BRI, the protection of the Chinese diaspora, the secure Chinese assets abroad, and national security. In accord with that, we watch the application of geographical, functional, distribution of resources, interests and policy implementation dimensions in the Chinese PSCs. China contracts private services more specialised in surveillance and monitoring its targets than direct aggression, in this way, China presents itself as an actor that prefers virtual and social coercion to physical coercion, or, at least, the latter is used in the ultimate case. In the same way, we need to tack the idea of Leander (2019) that “commercial security is no longer something states are (or even should be) condemning” (Leander, 2019, 138) and notice, although, the privatization of security in China has a focus more external than internal, States continue to have the state sovereignty and the defence of their centre, but in China, according to Gihiselli’s (2018b) republican and liberal model, it has a flexibility, at the internal level, it follows a republican line, using public defence institutions and safety, but at the international level that is not what happens, it’s PSCs who act.

5. Conclusions

After analysing the evolution of the privatization of security in China, the formulations drawn regarding the limit of coercion show that the linearity with which one sometimes tries to portray the construction of these actors ends up being reductionist in the aspect in which it leaves factors such as state identity and legislation aside. The notion of coercion ends up being shared through the legitimacy of the authority of the state, which executes, within the established social contract, the molds of coercion. Through this point and with the help of the present contribution, it can be seen that the limit of coercion, whether it is applied domestically or externally, is elastic, since it adapts to each society and interest of states, as well as to their peculiarities both cultural and legal.

China, as in other areas, follows a very particular security and privatization path. The Chinese Communist Party has developed a relationship with the privatization of security for its citizens abroad, who face threats, especially with the advance of BRI through Southeast Asia and Eastern Europe. Within the Chinese borders, the privatization of security seems to serve another purpose and the Xinjiang region becomes a kind of laboratory for the development of surveillance technologies, which are used with the local population and are intended for use on the BRI. Coercion, therefore, passes through Chinese PSCs when it serves the interest of the state, for example, in the case of the development of technologies that will serve the practices of coercion.

In conclusion, the image of coercion or its own limit does not depend directly on the privatization of security, but rather on the relationship and organizational structure of the state, being also composed by the elites and the mass of the population, which in certain cases has a greater democratic participation, legitimizes or

not these recent processes of security governance. Since these new actors or their representatives, end up not being strangers to the state apparatus and, as noted above, end up being a hybrid form adopted by some governments and states as a way to achieve both public and private goals, as in the Chinese case. Thus, we cannot create a rule that linearly defines the coercion executed by PSCs, a rule that passes through the notion of total empowerment for the act of coercion by these actors. This results in the sparse application of these services, especially in the case of obligations contained in external missions, which the relevant states are obliged to fulfil and bet on the application of these services, presenting themselves more as a necessity than a desire to develop an informal arm of the country's security.

The very performance of these companies has already given wings to what is proposed here, the question of the limit of coercion, of how states currently find ways to overcome this barrier erected by Western countries after the Second World War and reinforced with the end of the Cold War. Mainly, when we hear about the Blackwater scandal, it is automatic to think about the limits to which these companies are bound, however, both through security governance and international law itself, we can understand that it is still a regulatory framework that is too simplistic and that frames the new ways in which these companies operate together with the states (Allison, 2015; Østensen and BukkboLL, 2018).

Some questions for future approaches in the investigation of security privatization can be putted, such as, understanding the role of political, economic and defence elites in the privatization process and the employment of PSCs both at the national and international level. Furthermore, to analyse whether the democratic phenomenon is central or peripheral to good regulation and oversight, as well as its application to PSCs. Another interesting point will be to deepen the research of the problematic itself by increasing the cases of study of the privatization of security, as well as the study of the limit of coercion to more states, such as Brazil and Russia.

References

ABRAHAMSEN, RITA and WILLIAM, MICHAEL C (2007): "Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance", *International Relations*, 21 (2), 237-253.

ABRAHMSSEN, RITA and LEANDER, ANNA (2016): *Routledge Handbook of Private Security Studies*, Routledge, Oxon.

ALLISON, OLIVIA (2015): "Informal but Diverse: The Market for Exported Force from Russia and Ukraine", En: DUNIGAN, MOLLY and PETERSOHN, ULRICH (Eds.): *The Markets for Force*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

ARDUINO, ALESSANDRO (2015): "Security Privatisation with Chinese Characteristics: The Role of Chinese Private Security Corporations in Protecting Chinese Outbound Investments and Citizens", RSIS.

ARDUINO, ALESSANDRO (2017a): *China's Private Army – Protecting the New Silk Road*, Springer Singapore.

ARDUINO, ALESSANDRO (2017b): "China's Belt and Road Initiative Security Needs: The Evolution of Chinese Private Security Companies", RSIS.

ARDUINO, ALESSANDRO (2018): "China's Belt and Road Security: The Increasing Role of Insurance and Private Security Companies", En: ARDUINO, ALESSANDRO and GONG, XU (Eds.): *Securing the Belt and Road Initiative*, Berlin: SPRINGER.

BÉNIT-GBAFFAU, CLAIRE; DIDIER, SOPHIE and MORANGE, MARIANNE (2008): "Communities, the Private Sector, and the State Contested Forms of Security Governance in Cape Town and Johannesburg", *Urban Affairs Review*, 43 (5), 691-717.

BERNDTSSON, JOAKIM and STERN, MARIA (2016): "Private Security Guards". En: ABRAHAMSEN, RITA and LEANDER, ANNA (Eds.): *Routledge Handbook of Private Security Studies*, London: Routledge.

BIGO, DIDIER (2006): "Protection: Security, territory and population", En: HUYSMANS, JEF; DOBSON, ANDREW and PROKHOVNIK, RAI (Eds.): *The Politics of Protection: Sites of insecurity and political agency*, New York: Routledge.

BOURNE, MIKE (2011): "Netwar Geopolitics: Security, Failed States and Illicit Flows", *British Journal of Politics and International Relations*, 13, 490-513.

BRANOVIC, ŽELJKO and CHOJNACKI, SVEN (2011): "The logic of security markets: Security governance in failed states", *Security Dialogue*, 42 (6), 553-569.

EBO, ADEDEJI (2012): "Non-State Actors, Peacebuilding and Security Governance in West Africa: Beyond Commercialisation", *Journal of Peacebuilding & Development*, 3 (2), 53-69.

FOLHA DE S.PAULO (2020): "Estudo aponta que China construiu quase 400 centros de detenção em Xinjiang", São Paulo, link: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/estudo-aponta-que-china-construiu-quase-400-campos-de-concentracao-em-xinjiang.shtml>

GHISELLI, ANDREA (2018a): "Diplomatic Opportunities and Rising Threats: The Expanding Role of Non-Traditional Security in Chinese Foreign and Security Policy", *Journal of Contemporary China*, 27 (112), 611-625.

GHISELLI, ANDREA (2018b): "Market Opportunities and Political Responsibilities: The Difficult Development of Chinese Private Security Companies Abroad", *Armed Forces & Society*, 46 (1), 25-45.

HOLLIS, SIMON (2010): "The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance", *Cooperation and Conflict*, 45 (3), 312-330.

KRAHMANN, ELKE (2003): "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 38 (1), 5-26.

LAYTON, PETER (2020): "Artificial intelligence, big data and autonomous systems along belt and road: towards private security Companies with Chinese characteristics?", *Small Wars & Insurgencies*, 31 (4), 874-897.

LEANDER, ANNA (2005a): "The Power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies", *Millennium: Journal of International Studies*, 33 (3), 803-826.

LEANDER, ANNA (2005b): "The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies", *Journal of Peace Research*, 42 (5), 605-622.

- LEANDER, ANNA (2019): "Making Markets Responsible: Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force", En: SWED, ORI and CROSBIE, THOMAS (Eds.): *The Sociology of Privatized Security*, Berlín: SPRINGER.
- LEGARDA, HELENA and NOUWENS, MEIA (2018): "Guardians of the Belt and Road: The internationalization of China's private security companies", MERICS.
- MARKUSEN, MAX (2022): "A Stealth Industry: The Quiet Expansion of Chinese Private Security Companies", CSIS.
- NALLA, MAHESH and GURINSKAYA (2019): "Private Police and Security Governance: Mapping Emerging Trends and Future Directions", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 1-9.
- NEBOLSINA, A, MARIA (2019): "Private Military and Security Companies: A Theoretical Overview", *RUSSIA IN GLOBAL AFFAIRS*, 17 (2), 76-106.
- OLIVEIRA, ARIANA BAZZANO DE (2010): "A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a 'Guerra ao Terror'", *Carta Internacional*, 5 (1), 64-77.
- ØSTENSEN, ÅSE and BUKKVOLL, TOR (2018): "Russian Use of Private Military and Security Companies", Norwegian Defence Research Establishment.
- PAOLIELLO, TOMAZ OLIVEIRA (2016): "Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a empresa DynCorp em perspectiva global", São Paulo: UNESP, UNICAMP, PUC-SP, Tese de Doutorado.
- PATTISON, JAMES (2011): "The legitimacy of the military, private military and security companies, and just war theory", *European Journal of Political Theory*, 11 (2), 131-154.
- POP, LILIANA (2013): "Romania: the high and low politics of commercialization", En: LEANDER, ANNA (Eds.): *Commercialising Security in Europe*. Londres: Routledge.
- RASAHUGAN, VIGNESWARY and KHALIL, SAMIHAH (2021): "Systematic literature review on private security governance by government", *Journal of Applied Security Research*, 1-25.
- REUTERS (2019): "Erik Prince company to build training centre in China's Xinjiang", link: <https://www.reuters.com/article/us-china-xinjiang-idUSKCN1PP169>
- SCHNEIKER, ANDREA; DAU, MAGNUS; JOACHIM, JUTTA; MARTIN, MARLEN and LANGE, HENRIETTE (2018): "Hiding in plain sight: Private military and security companies' use of Twitter as a distraction tool", *Media, War & Conflict*, 12 (4), 483-503.
- SPEARIN, CHRISTOPHER (2011): "UN Peacekeeping and the International Private Military and Security Industry", *International Peacekeeping*, 18 (2), 196-209.
- SPERLING, JAMES and WEBBER, MARK (2019): 'The European Union: Security governance and Collective Securitisation', *West European Politics*, 42 (2), 228-260.
- SUKHANKIN, SERGEY (2020): "Chinese Private Security Contractors: New Trends and Future Prospects", *China Brief*, 20 (9), 18-24.
- TERLIKOWSKI, MARCIN; MADEJ, MAREK and GÓRKA-WINTER, BEATA (2013): "Poland: indirect and ad hoc", En: LEANDER, ANNA (Eds.): *Commercialising Security in Europe*. Londres: Routledge.

TIAN, XIN (2020): "Private Security Companies Emerging Protectors of China's Overseas Interests", *China Quarterly of International Strategic Studies*, 6 (2), 205-221.

VARGA, KRISZTIAN (2013): "Hungary: from outsourcing to insourcing", En: LEANDER, ANNA. (Eds.): *Commercialising Security in Europe*. Londres: Routledge.

VOICE OF AMERICA (2021): "Analysts: Beijing Behind Rise of Chinese Private Security Companies Worldwide", Link: <https://www.voanews.com/a/analysts-beijing-behind-rise-of-chinese-private-security-companies-worldwide-/6317444.html>

YANG, ZI (2016): "China's Private Security Companies: Domestic and International Roles", *China Brief*, 16 (15), 15-19.

YU, XIAOFENG and LIAO, DANZI (2011): "Security Governance: A Case Study in Civil Defense", *IACSIT Press*, 17, 31-35.

YUAN, JINGDONG (2021): "China's private security companies and the protection of Chinese economic interests abroad", *Small Wars & Insurgencies*, 33(1-2), 173-195.

Conflicto armado y crisis humanitaria en Cabo Delgado: contribuciones para la descolonización de los estudios por la paz en África

Jokin Alberdi Bidaguren (HEGOA-UPV/EHU)

Teresa Cunha (CES/Universidad de Coimbra)

Liliana Zambrano-Quintero (Universidad de Deusto)

Resumen

En 2017, en la parte norte de esta provincia mozambiqueña estalló un conflicto armado con episodios violentos perpetrados por insurgentes islamistas que están siendo respondidos por las Fuerzas de Seguridad y Defensa de Mozambique (FSD), apoyadas por el ejército ruandés y una operación militar de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), por empresas militares privadas que trabajan para el Estado y para las compañías de hidrocarburos que tienen megaproyectos gasísticos, y por otras organizaciones criminales que operan en esa zona fronteriza con Tanzania. Son casi 3.500 las muertes y más de 740.000 las personas desplazadas por el conflicto.

La emergencia compleja que ha provocado esta “nueva guerra” en Cabo Delgado requiere dar pasos de un enfoque humanitario y de paz liberal hacia otros enfoques que priorizan la agencia, el bienestar colectivo y la construcción local para la paz. Los planes humanitarios para hacer frente a la vulnerabilidad de las personas desplazadas, la misión militar de la SADC (SAMIM) que apoya la acción de las Fuerzas Armadas mozambiqueñas y los planes de reconstrucción financiados por diferentes potencias extranjeras y las multinacionales extractivas que operan en el territorio son insuficientes para recuperar la cohesión social.

Con esta comunicación se quiere hacer una contribución a la descolonización del conocimiento por la paz en África desde el enfoque del triple nexus (acción humanitaria, desarrollo y paz) en este contexto de desplazamiento provocado por esta nueva guerra. Se presentará un análisis de coyuntura, un marco teórico-analítico decolonial sobre la paz para comprender mejor que está pasando en Cabo Delgado, una fotografía de las causas de la guerra y la situación humanitaria, y los principales aprendizajes en torno a alternativas de vida, miradas feministas de construcción de paz y fortalecimiento de redes de la población desplazada.

Palabras clave: conflicto armado, paz, decolonial, Mozambique

1. Análisis de la coyuntura: Una aproximación a las conflictividades en Cabo Delgado

En los comienzos de la década anterior, los megaproyectos de gas y piedras preciosas en Cabo Delgado (Mozambique) generaron una imagen prometedora de mejoras socioeconómicas y de expectativas de las condiciones de vida locales. Desgraciadamente, poco más de una década después, una nueva guerra y su consecuente crisis humanitaria no ha hecho más que profundizar en las dinámicas de exclusión y desigualdad.

La puesta en marcha de varios megaproyectos extractivos de gas licuado en la costa norte, y de rubíes, oro y grafito en la zona interior-sur de Cabo Delgado, incrementaron cuantitativa y cualitativamente las violencias en esta provincia (Alberdi & Bidaurratzaga, 2014; Augé, 2014; Cruz de Silva, Mendes de Araujo & Neves de Souto, 2015; Cunha, et al. 2019). Surgieron enfrentamientos entre las comunidades locales mineras, pesqueras y de pequeños comerciantes con los inmigrantes que venían a buscar fortuna a la “nueva tierra de las oportunidades”.

Las nuevas actividades extractivas, particularmente las relacionadas con las piedras preciosas, contribuyeron a la desestructuración de unas débiles economías agrícolas familiares. Mientras los hombres abandonaban a sus familias por la fiebre de los rubíes, las mujeres se quedaban a cargo del hogar y de sus huertos o “machambas”, teniendo que hacer frente a los crecientes niveles de criminalidad y agresiones sexuales, y a los casamientos prematuros de sus hijas. En estos años, se incrementaron los episodios de abusos y violaciones cometidas por las compañías de seguridad privada contra los “*garimpeiros*” y “*buscavidas*”, y por unas fuerzas de seguridad estatales que, ante sus bajos salarios y pésimas condiciones laborales, actuaban con total impunidad ante las poblaciones locales, extorsionándolas y despojándolas de los pocos bienes que disponían.

Además, el incumplimiento de las promesas de empleo y de las mejoras de los servicios sanitarios, educativos y comunitarios que auguraron el gobierno y las grandes empresas, y los reasentamientos y desplazamientos forzados por la ocupación de tierras por parte de las empresas transnacionales que no compensaron suficientemente a las comunidades afectadas, han defraudado las expectativas de amplios sectores sociales, particularmente entre la juventud.

Es en este contexto, cuando en las zonas costeras cercanas a las exploraciones gasísticas que iniciaron las empresas Anadarko y ENI, y que continuó, principalmente *Total Energies*, en octubre de 2017, se sucedieron los primeros ataques violentos protagonizados por un grupo insurgente islamista local “Ahlu Sunnah Wa-Jama” (Al Shabab).

2. Desde una mirada feminista, la descolonización del conocimiento por la paz en África

En el contexto de intervenciones militares y humanitarias que se están llevando a Cabo Delgado, a nuestro entender, se hace imprescindible introducir en los análisis algunos elementos del pensamiento feminista y decolonial.

Una primera apreciación es que es necesario descolonizar la idea de Paz ya que los conceptos aún dominantes, tanto en la academia como en las instituciones internacionales, están generados a partir de la experiencia histórica occidental, europea y norteamericana. El largo ciclo colonial europeo ha condicionado y sigue condicionando de forma considerable la vida de las/los habitantes de los países que fueron colonia.

Es tan así, que los conocimientos locales generados en los sufrimientos que las generaciones anteriores experimentaron a través de la conquista, la ocupación y la explotación colonial, rara vez son tenidos en cuenta para explicar las violencias y para construir los caminos deseados y posibles hacia la Paz. En las estructuras de

poder transnacional y en la academia, se constata la persistencia de esa lógica colonial, que invisibiliza otros conceptos de violencia y paz que serían más adecuados y sostenibles para los esfuerzos para su construcción.

Las violencias generan dolor, daño y sufrimiento, y hay que evitar que las personas sufran en ninguna circunstancia. Sin embargo, no hay que olvidar que estos daños y sufrimientos están fuertemente marcados por la historia, la experiencia de las personas, sus culturas y sus modos de resolver sus conflictos. Y, en consecuencia, las respuestas que pueden prevenir, reparar y restaurar la armonía y la Paz no pueden ser más que contextuales y situadas.

Infelizmente, en la guerra y en el desplazamiento poblacional que está viviendo Cabo Delgado, como se verá, no se está escuchando suficientemente a las voces locales que experimentaron en sus propias carnes, las violencias, guerras y episodios de reconciliación de estas últimas seis décadas. Se sigue sin tener en cuenta las experiencias y conocimientos de las personas que sobrevivieron a la violencia colonial y a la guerra de liberación, que celebraron la independencia nacional, que tuvieron que volver a padecer el sufrimiento y las penurias de la guerra de los 16 años entre Frelimo y Renamo, que depositaron sus esperanzas en el retorno de la paz tras los Acuerdos de Roma y que, ahora, tienen que revivir otra guerra que les arrebató de nuevo sus formas de vida, sus hogares, sus familias y sus esperanzas.

Descolonizar la Paz significa, entonces, que la gente de Cabo Delgado, desde la base, desde abajo, pueda definir por sí misma lo que significa la Paz para ellas, en un horizonte de emancipación personal y colectiva.

Una segunda idea es la constatación de que el modelo de paz que se propone desde Occidente, que esa "*Pax Liberal*", solo puede sostenerse a costa de la guerra contra los demás. Es imposible hacer la Paz, sin aceptar que existe una economía política de la guerra que trasciende las fronteras de los Estados-nación, y que va más allá de los medios que se disponen para tratar de poner fin a los conflictos violentos. Ninguna guerra es puramente doméstica. La geopolítica de los intereses de los países, tanto en el nivel regional como internacional, es un elemento fundamental que siempre hay que tener presente para entender el estallido y el mantenimiento de los estados de guerra en el mundo.

La continuidad de las relaciones coloniales a través del capitalismo extractivista, de las intervenciones militares y del negocio armamentista son cuestiones muy relevantes a tener en cuenta en el estudio de los conflictos africanos y de los esfuerzos para la construcción de la paz.

En el caso de Cabo Delgado, no se puede dejar fuera del análisis, las relaciones políticas y los intereses comunes de países como Francia y Ruanda, que se han concretado con la presencia militar ruandesa en el teatro de operaciones. Tampoco puede ser ignorado el interés de Portugal y otros estados europeos por participar activamente en las operaciones militares, y que ha conseguido implicar a las instituciones de la Unión Europea. Si bien el colonialismo político terminó, las relaciones intergubernamentales y los intereses económicos y energéticos, siguen operando en las claves del viejo orden político-militar.

Tampoco se puede obviar en la explicación de esta guerra en el norte de Mozambique, el papel que juega ese 1% de la población, que controla el capitalismo financiero y extractivista neoliberal, y que están interesadas en el acceso a las materias

primas y recursos naturales y en la libre circulación de bienes y capitales. Estas élites globales son por naturaleza depredadoras, y no dudan en recurrir a la violencia, y a las corruptas élites locales para seguir acumulando y conseguir sus resultados de beneficios. Es imprudente pensar que no existen relaciones directas entre las guerras que sufren unos, y los remansos de paz y prosperidad en los que viven otros.

La deslocalización de industrias a países donde se esclaviza a la mano de obra, los diamantes de sangre que se exhiben en fiestas de lujo, las redes de tráfico de personas y explotación sexual de mujeres, el negocio del narcotráfico, la floreciente industria armamentística de países como Francia, Reino Unido, EE. UU ... son una parte de las oscuras relaciones que provocan violencias estructurales permanentes que prenden guerras en el continente africano, donde los pueblos no pueden defenderse.

Además del colonialismo y el capitalismo, el patriarcado es la tercera cabeza del monstruo opresor que actúa en articulación con los demás (Cunha & Casimiro 2019). Todo conflicto y todas las violencias están enmarcadas en unas relaciones de poder fuertemente desiguales, que tienen una de sus principales bases en las identidades sexuales y el género. En consecuencia, para descolonizar el pensamiento sobre la Paz, es imprescindible la mirada feminista. A este respecto subrayar varias ideas.

Cómo se podrá observar en la bibliografía de esta comunicación y de otros trabajos sobre la guerra en Cabo Delgado, se constata que hay pocos estudios realizados por mujeres (Da Silva & Cunha, 2021; Cunha 2021), y que apenas hay estudios que analicen las exclusiones y discriminaciones que sufren las mujeres y sus capacidades para ponerle fin a esta guerra, y de sus propuestas para pasar a una fase de reconstrucción y sanación social que posibilite una paz efectiva y duradera.

Otra consideración es que las informaciones periodísticas y la literatura especializada sobre las mujeres en la guerra del norte de Mozambique, recurren insistentemente a la perspectiva de la victimización de las mujeres y las adolescentes. El foco suele estar en los abusos sexuales, violencia de género, pérdida de familiares, mortalidad materno-infantil... temas que, sin duda, es importante que sean tratados pero que, casi siempre, tienen el efecto perverso de ocultar la agencia y la inteligencia de las mujeres en otras esferas de la vida donde desempeñan papeles sociales que son vitales.

Los aprendizajes de muchas feministas que analizamos ésta y otras guerras, es que para hacer la curación social y alcanzar la paz, como dicen en Cabo Delgado, también es importante "*reconstruir las almas*". Y para ello, además de lo anterior, es necesario: a) comprender y valorar las violencias específicas hechas a las mujeres en contextos de continuum de violencia, violencias que van desde el frente de combate hasta la intimidad de la habitación del hogar; b) hacer un trabajo de memoria, que no imponga el olvido mediante políticas de omisión o negligencia histórica, que incluya a mujeres de todas las edades, que respete su dignidad humana, dejando espacio para su curación, y que sirva para que toda la sociedad comprenda sus historias y para que aprendan de ellas.; c) saber que la denuncia de las violencias contra las mujeres y las niñas no pueden convertirse en una forma de victimización y silenciamiento de sus voces y agencias.

Al contrario, la paz requiere justicia cognitiva donde los conocimientos generados en los sufrimientos de las mujeres tienen que ser tenidos en cuenta, y tienen que estar en el centro de los análisis científicos y preocupaciones políticas.

Esta mirada feminista y decolonial tiene que trascender concepciones que entienden la paz como el mero cese de las hostilidades bélicas, o como algo abstracto y universal. La paz y sus procesos de construcción son múltiples, polifónicos, con historias y experiencias diversas. Es por ello que hay que rescatar visiones de Paz desde abajo, desde las sabidurías ancestrales, que valoren las herramientas para resolver sus conflictos de forma positiva, transformadora y no violenta que están en todas las culturas.

Por ejemplo, en la cultura Emakhuwa, uno de los grupos étnico-lingüísticos de Cabo Delgado, Wunnuwana (da Silva & Cunha, 2021) significa “crecer con” la naturaleza, con las personas y con lo sagrado. Sólo se puede ser, sólo se puede crecer en Paz consigo mismo, participando en la vida de una comunidad que implica a las criaturas humanas de todas las épocas: las que son, las que han sido y siguen siendo, las que aún no son, pero serán.

La paz, según esta lección, solo se consigue en el cuidado que exige y promueve esta relación permanente, y que requiere de un trabajo constante, incansable e inquebrantable. Hacer las paces es “crecer con”, es saber que mi humanidad es rehén de la humanidad de la otra persona y del resto y, por lo tanto, cada ser debe cuidar siempre de la humanidad de la otra persona.

3. Análisis de la guerra y la situación humanitaria en Cabo Delgado: Alternativas al enfoque del triple nexo

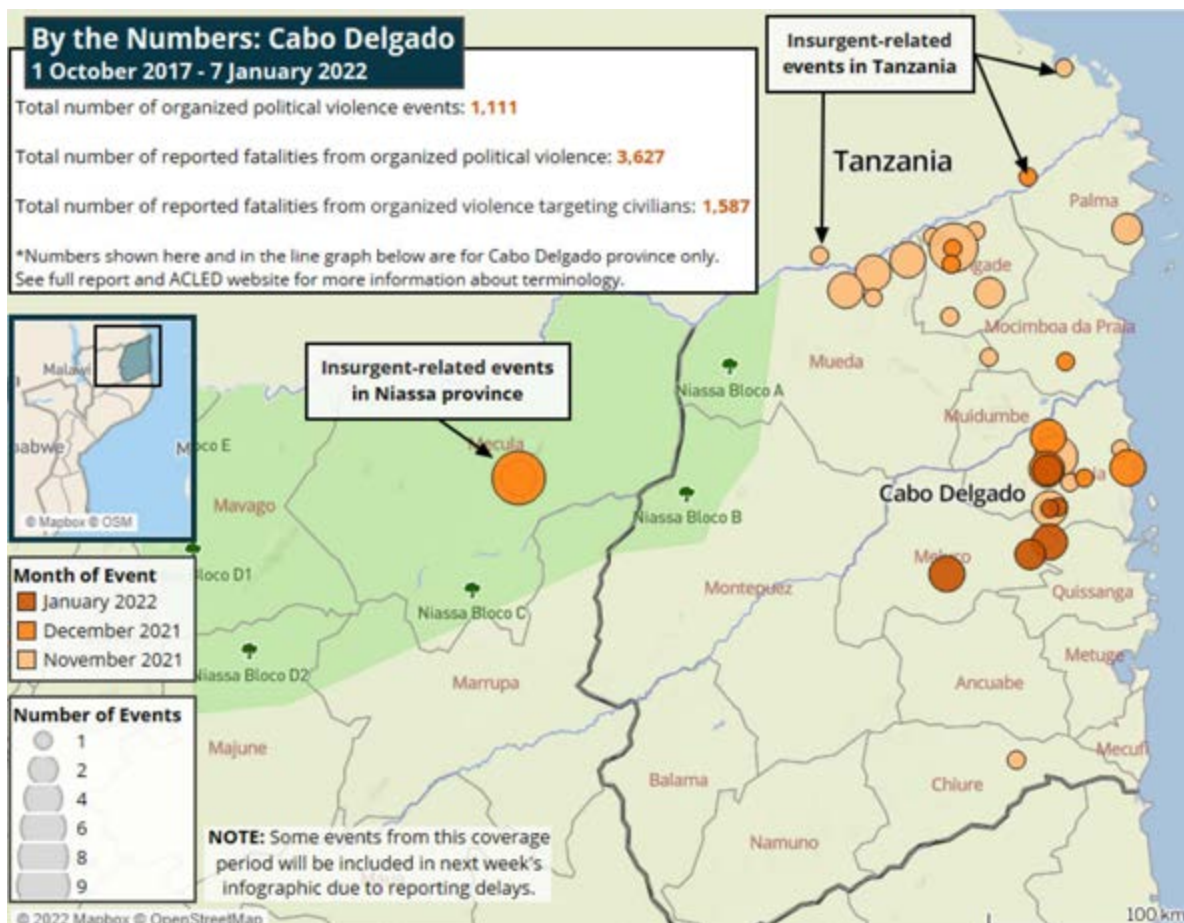
3.1. Discrepancias en el análisis de las causas de la guerra

Tras los primeros ataques violentos de los jóvenes autóctonos de Al Shabab en 2017, en los últimos años, el conflicto se ha ido internacionalizando con la aparición de nuevos actores armados en el territorio. Ante una insurgencia, aparentemente reforzada con mercenarios de otros países y asistencia militar del Estado islámico, la respuesta de los cuerpos policiales, y las Fuerzas de Seguridad y Defensa mozambiqueñas se demostró insuficiente, por lo que empresas militares privadas rusas y surafricanas (*Grupo Wagner, PSME-STEPP & Lancaster 6 Group...*) fueron contratadas con opacidad y secretismo por altos cargos del Gobierno del FRELIMO, que vieron en esta “nueva guerra” un negocio con el cual lucrarse.

El conflicto ha ido escalando en los años 2020 y 2021, particularmente a partir de los ataques y ocupaciones por la insurgencia de las ciudades de Moçímboado Praia y Palma, lo que ha obligado a huir a cientos de miles de personas hacia el sur de la provincia, y a que la multinacional francesa *Total energies*, decidiera que su personal abandonara el proyecto energético que estaba desarrollando en esta zona norte de Cabo Delgado.

Ante el avance rebelde y la ineficacia del ejército mozambiqueño, el gobierno de este país negoció a dos bandas la ayuda militar ruandesa y una misión militar de la SADC en Mozambique (SAMIM) dirigida por Suráfrica con fuerzas de Botsuana, Angola, Lesotho y Tanzania que, en pocos meses, recuperaron estas plazas, posibilitando el retorno de la multinacional francesa, y la reanudación del proyecto gasístico Mozambique LNG.

Con el argumento de contener la expansión islamista hacia Malawi y Tanzania, el Presidente Macron, en la Cumbre Europa-África de 2022, ha confirmado el apoyo financiero y militar a las tropas ruandesas y a la SAMIM. De esta forma, Francia y la UE siguen apoyando los intereses de la multinacional francesa *Total Energies* en Cabo Delgado, y siguen en negociando acuerdos entre la SADC y la UE para el control y reparto de las bolsas de gas en esta zona sur de Tanzania y Norte de Mozambique.



Fuente: Cabo Ligado, weekly: 13 december-9 january (2021-2022)

Un conflicto que, de momento, deja alrededor de 3.500 víctimas mortales, aproximadamente la mitad civiles, más de 740.000 personas desplazadas internamente, y 1.300.000 personas dependientes de la ayuda humanitaria.

No hay acuerdo sobre las causas de esta nueva guerra. El relato oficial sobre terrorismo islámico como origen de este conflicto compartido por el gobierno de Nyusi y otros gobiernos y organizaciones internacionales, mantienen la tesis de que la insurgencia islamista local ha ido creando lazos con el crimen organizado, el wahabismo y el Isis, y que se trata de una guerra que tiene como propósito la extensión del Estado Islámico en el África Suroriental. Mientras que sectores de la sociedad civil organizada, de la academia y otros/as analistas, prefieren análisis más complejos donde se pueden solapar diferentes hipótesis sobre el origen de la nueva guerra (Almeida dos Santos, 2020).

Para tratar de explicar lo que está sucediendo en Cabo Delgado no basta con señalar el creciente apoyo militar y financiero del Estado islámico a los insurgentes. Esta es una narrativa simplificadora que no quiere abordar otras claves del conflicto, como los desencuentros y agravios entre grupos étnicos y la falta de expectativas de la gran mayoría de la población que tiene que enfrentar una creciente pobreza y desigualdad, la corrupción de unas élites gubernamentales y su codicia por el control de los recursos de Cabo Delgado, y el creciente interés por las bolsas de gas por parte de grandes corporaciones y las potencias mundiales que tienen que ir ampliando sus fronteras extractivas ante la acuciante crisis energética (Hanlon, 2020; Alberdi & Barroso, 2021).

3.2. La grave situación humanitaria

Las autoridades de Mozambique, NNUU, y las organizaciones nacionales e internacionales, a través de los clústeres humanitarios, los planes de reconstrucción de la Agencia de Desarrollo Integrado del Norte (ADIN), y las operaciones militares de la SAMIM y el ejército ruandés financiadas por Francia y la UE, están tratando de abordar la situación con un enfoque integral de triple nexo tratando de conectar las iniciativas humanitarias, de desarrollo y construcción de paz.

La respuesta humanitaria internacional ante los ciclones Kenneth e Idai de 2019, tuvo que ampliarse con un nuevo Plan de respuesta rápida para Cabo Delgado, por el incremento exponencial de las personas desplazadas tras la escalada de la guerra en 2020, y su situación de inseguridad alimentaria.

En las zonas afectadas directamente por el conflicto y en los distritos del interior y sur de la provincia hay casi un millón de personas con escasez de recursos, que tienen pocas posibilidades de producir alimentos por falta de tierras, o que están desempleadas o tienen trabajos precarios o informales, por lo que dedican prácticamente todos sus ingresos a la compra de alimentos.

El grueso de la ayuda alimentaria y de abrigo se distribuye en la capital y los cercanos centros de acogida del distrito de Metuge, y en otros centros provisionales o reasentamientos, principalmente, en los distritos de Chiure, Ancuabe y Montepuez. Los informes de NNUU y otros organismos (UNHCR, 2021; Abellán & Gueña, 2021; entrevistas trabajo de campo, 2022) reconocen la insuficiencia de la ayuda en la mayoría de los distritos, particularmente en los más afectados por el conflicto armado.

La ayuda alimentaria se reparte en función del número de miembros de la unidad familiar, o bien en especies o en dinero en efectivo a través de unos cheques que, junto a los ingresos por comercio informal, trabajos temporales o las donaciones de familiares y amigos, son las principales fuentes de ingreso de muchas de las familias desplazadas por la guerra.

Destacar también que la guerra y la pandemia han tenido consecuencias en las cadenas de suministro de Cabo Delgado, que posee una alta dependencia de productos importados de otras provincias y países, razón por la cual se han disparado los precios. La presión demográfica en algunas zonas está esquilmando los recursos pesqueros, por lo que también el sustento vital de muchas familias se ve claramente mermado.

Además, la guerra ha incrementado los problemas de acceso a los servicios de salud y educación. La guerra ha destruido cerca de un tercio de los centros de salud que había en la provincia por lo que casi no hay asistencia sanitaria en los centros de acogida y zonas de conflicto armado, salvo la ofrecida por las unidades móviles sanitarias gubernamentales y de ONG internacionales. La escasez de medicinas para combatir la malaria, el cólera, el VIH y el COVID-19 es generalizada. La ampliación de plazas escolares en las zonas de acogida es limitada, por lo que la lucha contra el analfabetismo y la escolarización de esta provincia con malos indicadores de educación previos, va a retrasarse unos cuantos años.

A pesar de algunas iniciativas de la acción humanitaria para combatir la violencia de género (violencia sexual y secuestro por grupos armados, violencia en la pareja, matrimonio forzado, explotación sexual y sexo de supervivencia...) no hay ni servicios ni condiciones suficientes para garantizar la seguridad de estas mujeres y niñas. Tampoco hay asistencia adecuada para enfrentar los traumas que sufren las personas desplazadas derivados de los asesinatos, pérdida de familiares queridos, separación de familias, reclutamiento de niñas/os, secuestros, extorsiones y la pérdida de patrimonio que está provocando esta guerra.

La agudización de la falta de acceso a los servicios básicos provocada por la guerra, los límites de la acción humanitaria, la pobreza y la necesidad de la supervivencia diaria afecta a las comunidades desplazadas y, también, tiene graves efectos en las familias de acogida y en el resto de la sociedad de Cabo Delgado, lo que se está traduciendo en la quiebra de vínculos de solidaridad, modificaciones de la moralidad, xenofobia, desconfianza, intolerancia, y desafectos entre culturas, etnias, comunidades y clanes familiares.

Las comunidades desplazadas están confundidas y apesadumbradas ante la falta de claridad de las respuestas gubernamentales sobre sus posibilidades de retorno, lo que las paraliza en su decisión de iniciar nuevos proyectos vitales en sus lugares de reubicación o en sus preparativos para el regreso a sus lugares de origen. Ante esta espera se acrecienta la dependencia hacia una ayuda humanitaria, que carece de un diseño adecuado para atender la diversidad de realidades y situaciones de desplazamiento existentes.

En este contexto están surgiendo confrontaciones en el acceso de recursos (alimentos, tierra, refugio, educación, salud...) que crean tensiones entre las comunidades locales y de acogida. La convivencia entre las personas que llegan de los distritos del Norte y las poblaciones locales es un reto, teniendo en cuenta que mucha de la población desplazada interna no va a retornar ni siquiera una vez finalizado el conflicto armado. Se observa que, si bien las generaciones mayores tienden a querer retornar a sus hogares de origen, la juventud desplazada muestra más reticencias, ya que no quieren regresar a su actividad campesina o pesquera anterior, ya que han ampliado su familia durante el desplazamiento, y prefieren construir un nuevo proyecto vital en su nueva realidad.

3.3. La insuficiencia del enfoque integral del triple nexo que se quiere aplicar

Aunque incluso desde el CAD/OCDE llegan recomendaciones sobre la necesidad de reforzar la agencia colectiva local y la perspectiva de género en los enfoques de

triple nexo (CAD/OCDE, 2022), desafortunadamente, los esfuerzos de los principales donantes por articular un planteamiento que simultaneé las iniciativas de acción humanitaria, desarrollo y paz en Cabo Delgado, parecen conformarse con hacer frente a las vulnerabilidades de la población afectada, y restaurar la seguridad para que los megaproyectos extranjeros puedan continuar con su negocio extractivo.

Las intervenciones emprendidas por el Gobierno y la comunidad internacional están generando dependencias de la ayuda humanitaria y truncamientos de proyectos de vida en las comunidades desplazadas, incrementando su victimización, y tampoco tienen en cuenta o ningunean las capacidades locales para la construcción del bienestar colectivo, de la paz y de la cohesión social que tienen las propias comunidades afectadas.

La respuesta a esta emergencia compleja que ha provocado esta “nueva guerra” en Cabo Delgado debe abandonar estos enfoques humanitarios asistencialistas y de paz “corporativa” liberal, y caminar hacia otras propuestas que prioricen la agencia, el bienestar colectivo y la construcción local para la paz. Los planes humanitarios para hacer frente a la vulnerabilidad de las personas desplazadas, la misión militar de la SADC que apoya la acción de las Fuerzas Armadas mozambiqueñas y los planes de reconstrucción financiados por diferentes potencias extranjeras y las multinacionales extractivas que operan en el territorio son, en la actualidad, manifiestamente insuficientes para recuperar la paz y la cohesión social.

Tras la revisión de la abundante literatura académica y de coyuntura sobre la situación en el norte de Mozambique, y con la experiencia del trabajo de campo realizado en las diferentes investigaciones sobre la guerra y la situación humanitaria que estamos realizando los equipos del Centro de Investigación para la Paz de Gernika Gogoratuz y del Centro de Estudios para la Acción y la Paz (CEAP) de Cabo Delgado¹, queremos compartir algunos de los aprendizajes y prácticas, y contribuir así a un replanteamiento crítico de ese enfoque integral del triple nexo para Cabo Delgado.

4. Aprendizajes y recomendaciones

Partiendo de la base de las voces y narrativas de las personas desplazadas y liderazgos populares de Cabo Delgado, que han compartido sus visiones y conocimientos en nuestras investigaciones que parten de un marco analítico, decolonial, feminista y de propuestas alternativas al enfoque de capacidades (Alberdi et al. 2019), se proponen las siguientes acciones para enfrentar la crisis humanitaria y hacer las paces:

1. Las poblaciones desplazadas tienen derecho a la verdad sobre lo sucedido, a saber, lo que encontrarán si regresan, o si podrán volver alguna vez, y qué tipo de apoyo van a tener del gobierno y las instituciones humanitarias y de desarrollo. Esto es particularmente importante para las mujeres culturalmente responsables de sus familias y de la producción alimentaria;

¹ Para conocer el trabajo de estos equipos en los últimos años en Cabo Delgado en el marco del proyecto *Territorios en Conflicto*, se puede ver: <https://territoriolab.org/cabo-delgado-mozambique> Particularmente, además de la investigación en curso y del trabajo de campo con entrevistas en profundidad a personas expertas y líderes/as comunitarias/os, y cuestionarios a familias desplazadas que las autoras de este artículo estamos realizando para el “Estudio de redes y capacidades de las personas desplazadas en Cabo Delgado (Mozambique)” para la ONGD Ayuda en Acción, caben mencionar otras investigaciones previas realizadas: Cunha et al. (2019); Cunha T. (2021); Alberdi & Barroso (2021); Da Silva & Cunha (2021).

2. Para hacer las paces entre todas y todos hay que conocer las raíces de la violencia, tener en cuenta la penetración secular de esta violencia en la sociedad de Cabo Delgado, sus impactos específicos en las identidades sexuales y de género, y como eso sigue siendo instrumental para los intereses nacionales y transnacionales de explotación contemporáneos;
3. Solo la voluntad política puede acabar con la guerra. No hay una solución militar, y la creciente militarización del territorio solo está ampliando el ciclo de la violencia; la capacidad mediadora y negociadora del diálogo interreligioso, de los liderazgos comunitarios y de las autoridades locales comprometidas con la paz puede poner fin a la violencia directa generada por los grupos insurgentes locales y las fuerzas de seguridad mozambiqueña
4. La construcción de la paz solo es posible si se da espacio a las memorias y narrativas múltiples, a los conocimientos generados por los sufrimientos de todas y todos sin excepción. La paz se logra desde abajo, desde la cotidianidad de las personas concretas;
5. Las organizaciones de ayuda humanitaria y desarrollo necesitan comprender las culturas locales y sus modos de ayuda mutua y toma de decisiones, y respetar así a las personas, su dignidad humana y ajustar sus estrategias de apoyo a la realidad existente. Además, tienen que desburocratizar y reducir los despilfarradores costes de las actuales operaciones humanitarias con altos gastos de estructura, y caminar hacia modelos humanitarios y de cooperación al desarrollo más independientes, modestos en sus presupuestos y honestos en sus formas de trabajar para el fortalecimiento de las capacidades comunitarias;
6. La necesidad de empezar a establecer estrategias que aborden la emergencia, pero que puedan formular respuestas más definitivas, es decir, pasar de la fase de emergencia a una fase de reconstrucción partiendo de la base de que muchas personas no podrán regresar a sus lugares de origen;
7. La ayuda humanitaria es mucho más que alimentos y acceso a apoyo médico y medicinas de emergencia. Se trata de una población muy traumatizada y sin acceso a medios de cualificación profesional, por eso hay que formular estrategias de sanación mental, espiritual, social y de medios de vida, de forma integrada y respetándose los ritmos y valores locales por la paz.

El debate no está tanto en cómo avanzar en ese enfoque integral del triple nexo que sincronice las iniciativas humanitarias, de desarrollo y paz, que reduzca las vulnerabilidades de las IDP (personas desplazadas internamente) a la vez que se inicia la reconstrucción de Cabo Delgado, y se termina con la violencia directa provocada por la insurgencia. La clave está en un cambio de paradigma, con herramientas teórico analíticas feministas, decoloniales y de economía política crítica que sirvan para comprender mejor la realidad, y que contenga propuestas de alternativas de vida, basadas en los propios conocimientos y experiencias, y en el fortalecimiento de las redes de las comunidades desplazadas.

Bibliografía

Abellán, B.; y Guereña, A. 2021. *Emergencia Alimentaria en Cabo Delgado, Mozambique. Conflicto armado y desplazamiento forzado como motores de la inseguridad alimentaria*. Ayuda en Acción/IECAH. <https://iecah.org/publicacion-del-informe-emergencia-alimentaria-en-cabo-delgado/>

Alberdi, J. & Bidaurratzaga, E. (et. al) (2014) *Desarrollo Humano Local en Mozambique*. HEGOA, UPV/EHU, Bilbao.

Alberdi J. et al. 2019. *Territorios en Conflicto. Claves para la construcción de Alternativas de Vida*. Red Gernika, Gernika Gogoratz <https://territoriolab.org/libro/>

Alberdi, J. & Barroso. M. 2021. Brodening the Analysis of Peace in Mozambique: Exploring Emerging Violence in Times of Transnational Extractivism in Cabo Delgado. *Global Society*, Vol. 35, Issue2, <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1772730>

Almeida dos Santos, F. 2020 War in resource-rich northern Mozambique – Six scenarios, *CMI Insight*, nº 3, May 2020.

Augé. B. 2014. *Gas in Mozambique a High-risk Economic Revolution*. L'Ifri, Sub-Saharan Africa program, pp 1-26.

CCCM Cluster Mozambique – Complaint and Feedback Mechanism, Monthly Report –December 2021 <https://reliefweb.int/report/mozambique/cccm-cluster-mozambique-complaint-and-feedback-mechanism-monthly-report-december>

Chichava, S. 2020. Who is “the enemy” attacking Cabo Delgado? Short presentation of the hypotheses of the Mozambican government, *IDeIAS_Nº127e* – Maputo, 28 de Abril de 2020.

Cruz de Silva, Teresa; Mendes de Araujo, M.G.; Neves de Souto, A. (Orgs.). 2015. *Comunidades Costeiras: Perspectivas e realidades*. CESAB & FES, Maputo.

Cunha, T. et al. 2019. Estudio de caso: Cabo Delgado (Mozambique). La tierra donde no se come lo que se produce y se produce lo que no se come. *Red Gernika. Territorios en Conflicto* 8, Gernika Gogoratz <https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2020/03/Mod-8-CAS-Mozambique.pdf>

Cunha, T. & Casimiro I. 2019. Epistemologías del Sur y alternativas feministas de vida. Las cenicientas de nuestro Mozambique quieren hablar. En Alberdi et Al. *Territorios en Conflicto. Claves para la construcción de Alternativas de Vida*. Red Gernika, Gernika Gogoratz, pp. 71-118. <https://territoriolab.org/libro/>

Cunha, T. 2021. Arrancando-nos da nossa terra, arrancam-nos as raízes e ficamos só no mundo. Um retrato da guerra em Cabo Delgado nas vozes das mulheres. https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2021/04/Mulheres_Guerra_em_CD_relatorio_preliminar-1.pdf

Da Silva, T; Cunha T. 2021. *O saber ocupa lugar: a construção da paz e a coesão social em Cabo Delgado*. Fundação MASC

DAC/OCDE. 2022. *Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development Peace Nexus*, OECD <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>

Feijó, J. e Maquenzi, J. 2019. O processo de Insurgência armada em Cabo Delgado, *OMR - DESTAQUE RURAL* N° 64.

Feijó, J. e Maquenzi, J. 2019. Poverty, Inequality and Conflict the Northern Cabo Delgado *OMR – Observador Rural*, n° 76.

Hanlon, J. 2020. “Mozambique news reports and clippings”, *Mozambique* 485, 6 May.

Matsinhe, D. and Valoi, E. 2019. The genesis of insurgency in northern Mozambique, *ISS, SOUTHERN AFRICA REPORT* 27.

Morier-Genoud, E. 2020. The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning, *Journal of Eastern African Studies*, <https://doi.org/10.1080/17531055.2020.1789271>

Pirio, G., Pitelly, R. y Adam, Y. 2018. “The emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique”, *Spotlight – Africa Center for Strategic Studies*, 25.03.2018.

Pirio, G., Pitelly, R. y Adam, Y. 2019. “The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique”, *Spotlight – Africa Center for Strategic Studies*, 20.05.2019

Saide H., Forquilha, S. and Pereira, J. 2019. Islamic Radicalization Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia, *Cadernos IESE* n° 17E. Maputo: IESE.

Symons, K. 2016. Transnational spaces, hybrid governance and civil society contestation in Mozambique’s gas boom *The Extractive Industries and Society*, Vol. 3. Issue 1, pp. 149-159.

Consejo Municipal de Juventud: Un Aporte a la Gobernanza Local

Municipal Youth Council: A Contribution to Local Governance

Alejandro Morante Maldonado (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

Resumen

La implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en Colombia (firmado hace 5 años) está centrada en fortalecer las condiciones socio - económicas de los territorios. Al Estado Colombiano le corresponde generar las condiciones jurídicas, políticas, económicas, administrativas y sociales para la construcción de la “paz estable y duradera”.

Hoy esa paz se ve lejana. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -Pdet- no avanzan al ritmo esperado; el Estado no hace presencia suficiente en los territorios; nuevos actores violentos aparecen; otros expanden su accionar. La carencia de desarrollo es evidente.

En este contexto, el descontento de los jóvenes llevó a una serie de jornadas de resistencia civil, marchas y fuerte protesta social. Ésta obligó al gobierno nacional a activar, con celeridad, los Consejos Municipales de Juventud, establecidos legalmente en 2013. Dichos Consejos son un mecanismo de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes ante la institucionalidad¹. Prometen ser una importante contribución a la paz y la gobernanza local, un proceso innovador y esperanzador.

El presente estudio se centra en: conocer y analizar la posición de los jóvenes elegidos para el Consejo Municipal de Juventud en Santander de Quilichao (Cauca); su relación con otros actores; y establecer la potencialidad de dichos Consejos, como mecanismos para un nuevo modelo de gobernanza, que coadyuve en la construcción de paz. Para el trabajo de campo se realizaron 8 entrevistas semiestructuradas a consejeros en representación de 7 de los 14 grupos o movimientos con presencia en el Consejo.

Las conclusiones aportan reflexiones y orientaciones sobre la representatividad, la experiencia de la primera elección, la visión de los jóvenes y el papel de los Consejos en la gobernanza local y el proceso de paz.

Palabras clave: Paz, Violencia, Gobernanza, Desarrollo, Consejo Municipal de Juventud

Abstract

The implementation of the “Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace” in Colombia (signed 5 years ago) is focused on strengthening the socio-economic conditions of the territories.

¹ <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/consejosdejuventud>

It is up to the Colombian State to generate the legal, political, economic, administrative and social conditions for the construction of “stable and lasting peace”.

Today that peace seems distant. The Development Plans with a Territorial Approach -Pdet- are not advancing at the expected pace; the State does not have a sufficient presence in the territories; new violent actors appear; others expand their actions. The lack of development is evident.

In this context, the discontent of young people led to a series of days of civil resistance, marches and strong social protest. This forced the national government to quickly activate the Municipal Youth Councils, legally established in 2013. These Councils are a mechanism for participation, agreement, surveillance and control of public management and dialogue of young people with the institutional framework. They promise to be an important contribution to peace and local governance, an innovative and hopeful process.

This study focuses on: knowing and analyzing the position of the young people elected to the Municipal Youth Council in Santander de Quilichao (Cauca); their relationship with other actors; and establish the potential of these Councils, as mechanisms for a new governance model, which contributes to the construction of peace. For the field work, 8 semi-structured interviews were conducted with councilors representing 7 of the 14 groups or movements with a presence on the Council.

The conclusions provide reflections and guidelines on representativeness, the experience of the first election, the vision of young people and the role of the Councils in local governance and the peace process.

Keywords: Peace, Violence, Governance, Development, Municipal Youth Council

1. Introducción

Para la gobernanza local es muy importante la participación ciudadana (Velásquez & González, 2003). En el caso de Colombia, este hecho se hizo patente tras el estallido social ocurrido en 2020. El mismo fue presentado como una acción de los jóvenes de las clases menos favorecidas a la falta de oportunidades laborales, una vida digna, las dificultades para el acceso a la educación entre otras. Con el tiempo se ha convertido en un fuerte mecanismo de presión para el gobierno que, tímidamente, ha avanzado en la implementación de los acuerdos del proceso de paz y de la estrategia con los planes de desarrollo con enfoque territorial (Agencia para la Renovación del Territorio, 2020), para llegar a las poblaciones más afectadas por el conflicto armado.

En este contexto, lograr el concurso de los jóvenes en representación de la gran diversidad étnica y cultural se convirtió en un objetivo para promover la participación. Es por ello que el gobierno de Colombia aceleró las elecciones de los Consejos Municipales de Juventudes, aprobados en 2013 y reglamentados en 2018 (Colombia Joven, 2022). El objetivo es dar un espacio de interlocución de los jóvenes con las administraciones locales; no como un proceso de participación en el gobierno, pero sí como un organismo de veeduría y de consulta para procesos de política pública, entre otros de interés local.

Las elecciones, organizadas por el gobierno nacional en toda Colombia (Registraduría Nacional, 2022), han sido complejas y con bajo presupuesto. Entre las deficiencias

están la insuficiente difusión del proceso y una pedagogía para el voto casi nula. Esto ha llevado a que la elección se produzca dentro del marco de la ley, pero con una participación muy baja de los jóvenes electores (entre 14 y 28 años), 13% para el caso de Santander de Quilichao. A pesar de estas limitaciones el consejo se ha creado. Está conformado por 21 jóvenes, 17 en representación de partidos políticos y movimientos sociales y 4 jóvenes en representación de afros, indígenas, campesinos y víctimas. Sin embargo, la incertidumbre perdura, ahora sobre su funcionamiento y pervivencia. No está claro cómo van a operar, cómo se financiarán, pues la ley no contempló estos aspectos y los concejeros deben sostenerse por cuenta propia.

El interés de este trabajo es analizar la figura de los consejos municipales de juventudes, como estructuras para la participación en la gobernanza local. Se pretenden estudiar sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; también la manera en que los concejeros harán frente a las dificultades del camino. El presente estudio analiza el caso del Consejo Municipal de Juventud en Santander de Quilichao (Cauca); se analiza la posición de los jóvenes que lo conforman; su relación con otros actores. A partir de este análisis, se establece la potencialidad de dichos Consejos, como mecanismos para un nuevo modelo de gobernanza, que coadyuve en la construcción de paz.

2. Motivación para la investigación

Santander de Quilichao es un municipio clave, estratégico en el norte del Cauca, segundo en importancia en el departamento, después Popayán, su capital, es un municipio con más de 100 mil habitantes, pluriétnico y multicultural, en el que convergen múltiples actores de la sociedad civil pero también todos los actores generadores de conflicto y violencia; está incluido como uno de los 24 municipios del plan de desarrollo con enfoque territorial – Pdet denominado “Alto Patía y Norte del Cauca”, (Portal para la paz, 2022).

Por su parte, los jóvenes son la principal fuente para el crecimiento y sostenibilidad de los intereses de cada uno de los actores, por supuesto, se incluye la institucionalidad, que requiere de ideas innovadoras, de visiones retadoras y son ellos, los jóvenes, quienes se han hecho sentir en la protesta y posterior estallido social en el año 2021, (Javeriana, 2021), los llamados a vincularse a las formas de gobierno local, a proponer nuevas ideas para fortalecer la gobernanza y contribuir a la construcción de un tejido social más fuerte, más dinámico.

Particularmente, la investigación pretende identificar las potencialidades de los jóvenes que se han vinculado al Consejo de Juventud de Santander de Quilichao, en un proceso democrático, legítimo y constitucional, como un caso de estudio interesante por su complejidad, para aportar a la gobernanza y la implementación de la paz, tan esquivada pero tan necesaria, como insumo para la investigación doctoral² sobre gobernanza para la implementación de la paz y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

² Doctorando Alejandro Morante Maldonado en el Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universitat Jaume I. España.

3. Referentes Conceptuales

Para contextualizar un poco esta investigación, es pertinente aclarar algunos conceptos empleados, su relación con la selección del Consejo Municipal de Juventud objeto de estudio, la gobernanza local y el acuerdo de paz en Colombia.

3.1. Consejo Municipal de Juventud

Según establecen la ley estatutaria 1622 de 2013 mencionada en (Ministerio del Interior, 2022) los Consejos Municipales de Juventudes son mecanismos autónomos de participación y concertación, vigilancia y control de la gestión pública. Interlocutores de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes ante la institucionalidad pública de cada ente territorial (artículo 33).

Los principales objetivos, como enuncia la ley 1622 de 2013, canalizar de los y las jóvenes sobre alternativas de solución las necesidades y problemáticas de sus contextos; visibilización de sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional; generar propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional (artículo 33).

En los consejos participan jóvenes representantes de organizaciones sociales, partidos políticos e independientes elegidos por voto popular, así mismo, tendrán participación con asignación de curules especiales, los jóvenes representantes de comunidades étnicas y jóvenes representantes de víctimas que estén debidamente organizados.

3.2. Acuerdo de Paz

El pasado 24 de noviembre de 2016 se firmó en el teatro Colón en Bogotá Colombia, el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, como cierre de un proceso de negociaciones, iniciadas en el 18 de octubre de 2012 en Oslo – Noruega y que se extendieron por más de cuatro años, entre los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, alzadas en armas por más de 50 años y los representantes del gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón (Alto comisionado para la paz, 2020). El acuerdo contiene seis puntos esenciales:

- Punto 1: Reforma Rural Integral
- Punto 2: Participación Política: Apertura democrática para construir la paz
- Punto 3: Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas
- Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas
- Punto 5: Víctimas
- Punto 6: Mecanismos de implementación y verificación

Particularmente el punto 1 “Reforma Rural Integral” establece que, “contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza,

promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Este acuerdo ofrece múltiples oportunidades al territorio y sus gentes, y genera importantes desafíos para la región y los diferentes sectores de la economía y la sociedad en general, promueve el desarrollo de las regiones y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En su implementación se alinea claramente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), entre los que se destaca el objetivo 1: Fin de la pobreza y el objetivo 10: Reducción de las desigualdades y el objetivo 5: igualdad de género, entre otros.

3.3. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – Pdet

Como principal instrumento para la implementación de los acuerdos de la Habana en el punto 1 de Reforma Rural Integral, se avanza en la integración y desarrollo de los territorios; ejecutando los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - Pedet, que involucran de manera directa a las comunidades y contemplan la forma de pensarse el desarrollo desde su “Cosmovisión” y “Planes de vida”, concertando además, con las autoridades étnicas, y alineándose con los planes comunitarios, la biodiversidad, el cambio climático, la gobernabilidad y el gobierno propio. Los Pedet involucra a 6,6 millones de personas, 2,5 millones de víctimas, 24% de la población rural con una cobertura del 36% del territorio nacional, según cifras de la ART (Agencia de Renovación del Territorio, 2019). Con base en lo anterior se establecieron 16 Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR y su ejecución será a 10 años (2027), más 5 años de transición y sostenibilidad (2032).

En esta línea, el Departamento del Cauca ha sido, históricamente, uno de los más afectados por el conflicto en Colombia, por su población mayoritariamente indígena y la disputa por la tenencia y propiedad de la tierra, particularmente, la región del Norte del Cauca, conformada por trece municipios, concentra la mayor atención por la cantidad de personas que han sido víctimas de este extenso conflicto, razón por la cual participa del Pedet “Alto Patía y Norte del Cauca” (Agencia de Renovación del Territorio, 2019) que fueron establecidos en el punto 1 “Reforma Rural Integral” del acuerdo como un medio para priorizar la inversión en las zonas más necesitadas. En los Pedet se incluyeron ocho pilares:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
2. Infraestructura y adecuación de tierras
3. Salud rural
4. Primera infancia educación rural
5. Vivienda, agua potable y saneamiento
6. Reactivación económica y producción agropecuaria
7. Derecho a la alimentación
8. Reconciliación, convivencia y paz

3.4. Gobernanza

Según la Real Academia Española, la definición clásica de gobernanza, “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”, definición ahora en desuso, ha sido actualizada

por “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, 2020). A su vez, gobernación y gobernanza, parecieran ser lo mismo, en tanto que “acción” y “anza” son terminación de la palabra, al parecer indicando la acción de gobernar, sin embargo, según la nueva conceptualización de gobernanza, es conveniente emplearla para no incurrir en la concepción general de la acción exclusiva del gobierno, que ejerce la actividad con mecanismo de control y mando sobre los diferentes sectores sociales.

Por otra parte, según el PNUD en su cuaderno “Reconceptualising Governance” (Blunt, 2016), Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Las instancias claves son: El estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Ahora bien, la gobernanza por ser una construcción de los diferentes actores, sus relaciones y por supuesto el contexto institucional, político, económico y social que, en mayor o menor medida, influye en la eficiencia de su implementación, claramente tiene una aplicación en Europa y otra interpretación y aplicación en América Latina, y no se trata de aspectos académicos, sino de intereses y contexto, se trata también de la relación histórica de dependencia económica y política que cambia de actores en el tiempo y de formas de implementación.

Claramente, la gobernanza trata de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, no una relación de dependencia, no una relación de demanda de recursos, el estado no se puede ser visto solamente como un proveedor de servicios y subsidios, los intereses sociales manifestados por diferentes actores, no pueden quedar como un listado de requerimientos y en exigencias de ser consultados, de ser tenidos en cuenta, pero con grandes limitaciones y objeciones para aportar en el gobierno solidario y conjunto con la administración pública.

3.5. Participación Ciudadana

Según Velásquez & González (2003) la participación es “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos con metas específicas, en función de intereses diversos y en contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Se espera que la intervención de diferentes individuos en los procesos de gestión pública contribuya a mejorar su eficiencia y eficacia. La participación se puede dar como solicitud de información; emisión de opinión sobre alguna situación; generación de ideas o propuestas a problemáticas locales; procesos de concertación o negociación; fiscalización de procesos o decisiones.

En la carta política de Colombia se establecieron múltiples formas de participación ciudadana (Constitución Política de Colombia, 1991), según plantea (Sánchez 2006, p.389) en (Sánchez & Muriel, 2007) en el artículo 40 numeral 2 y 103 de la Constitución Política de Colombia se consagra la participación ciudadana como derecho y deber constitucional para que el ciudadano coadyuve en el poder y en diversas formas de participación democrática, la vida política, civil y comunitaria del país, en general algunas formas de participación han tenido auge y otras tantas no son ejecutadas, bien por desconocimiento o bien por desidia o falta de organización de las comunidades.

4. Materiales y Método

La investigación se desarrolló en el municipio de Santander de Quilichao Cauca Colombia a los miembros elegidos para integrar el primer Consejo Municipal de Juventud del municipio, se empleó un enfoque cualitativo utilizando la técnica de entrevista semiestructurada y complementada con la consulta documental entorno a la temática, (Sampieri et al,2006).

Se realizó una revisión documental sobre el proceso de elección de los Consejos Municipales de Juventudes, ampliamente explicado en (Colombia Joven, 2022), las características, leyes, conformación y estructura. Según (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022), se establecieron los nombres de los consejeros elegidos y distribución por región, sexo y representación por partidos políticos y movimiento sociales. Para acceder a contactos de los consejeros, reglamento interno y conformación de mesas de trabajo se consultó a Consejo Municipal de Juventud de Santander de Quilichao (2022).

De los 21 miembros del Consejo recién electo, están asistiendo a las reuniones plenarios 13 de ellos, hasta el momento de las entrevistas no había justificación explícita por la no asistencia de los 8 restantes. De los 13 consejeros participantes, se logró concretar entrevistas con 8 consejeros.

Las múltiples ocupaciones de los jóvenes consejeros, estudio; trabajo; hijos; familia; movimiento político; actividades del consejo; entre otras, fueron una gran dificultad para lograr concretar las reuniones que permitirían las entrevistas, sumado a ello, las situaciones de seguridad en la zona; elecciones parlamentarias; invierno y otras más que obligaron los continuos aplazamientos de los espacios concertados.

Las entrevistas semiestructuradas fueron desarrolladas de manera individual con cada consejero, en forma privada, en momentos diferentes y garantizando la confidencialidad y reserva de identidad respecto a los comentarios que son utilizados estrictamente con fines académicos. Se le hizo esta claridad a los consejeros y se solicitó su autorización para el manejo de la información resultante de las entrevistas.

Por ser una entrevista semiestructurada, se diseñó un cuestionario con las preguntas básicas de caracterización y 11 preguntas posteriores distribuidas en 4 dimensiones, la primera dimensión, con dos preguntas que pretendían dar a conocer el interés personal y como miembro de una asociación o movimiento político en este proceso democrático; la segunda dimensión con tres preguntas que permitió conocer la posición de los actores frente a la estructura orgánica del Consejo y la relación con otros actores del municipio; una tercera dimensión con dos preguntas relacionadas con la gobernanza y la paz, que darían claridad sobre lo que piensan los consejeros en estos temas trascendentales en estos momentos coyunturales del país en tiempos de pos acuerdos de la Habana y, una cuarta y dimensión con tres preguntas que permitirían la elaboración de un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades).

Los consejeros contestaron de manera libre y espontánea con sus propias palabras, vale la pena aclarar que no conocían previamente el cuestionario, a su vez en la medida en que avanzaban las entrevistas se hicieron aclaraciones o repreguntas que orientaran el dialogo y la claridad en el tema.

Para facilitar el análisis de la información se grabaron los audios de todas las sesiones, con la previa autorización de los consejeros, posteriormente en trabajo de oficina, se transcribieron fielmente todas las entrevistas y se extrajeron las ideas principales de las respuestas a cada una de las 11 preguntas formuladas para construir una matriz de análisis que permitiría confrontar las respuestas de los 8 consejeros a cada una de las preguntas³.

5. Resultados

El pasado 5 de diciembre de 2021 se realizaron en Colombia las primeras elecciones para los Consejos Municipales de Juventudes. Particularmente, en Santander de Quilichao, municipio ubicado al norte del departamento del Cauca en Colombia con 99354 habitantes a 2019, Alcaldía Santander de Quilichao (2022), con algo más de 20.000 jóvenes entre los 14 y los 28 años habilitados para votar en las elecciones para el consejo municipal de juventudes, se presentaron 132 aspirantes en representación de 19 listas, 65 mujeres y 67 hombres.

Finalmente, el Consejo Municipal de Juventud de Santander de Quilichao quedó conformado, como lo establece la ley, por 17 curules para jóvenes electos por voto popular y 4 curules especiales, para un total de 21 consejeros, 11 mujeres y 10 hombres.

En el inicio de las actividades del Consejo, se conformó la mesa directiva mediante el proceso democrático de votación entre los consejeros para un periodo de un año (1), la mesa quedó compuesta por 4 consejeros con los siguientes cargos: Presidente (Partido Liberal); Vicepresidente (Consejos Comunitarios); Representante Departamental (Curules Especiales - Afrodescendientes); Secretaria (Fundación Tengo Ganas).

El Consejo en uso de sus atribuciones legales y constitucionales, en especial las que les confieren el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, la ley estatutaria 1622 de 2013 y la ley estatutaria 1885 de 2018, discutió, estructuró y aprobó el Reglamento Interno de Juventud en sesión plenaria del 31 de enero de 2022 que se constituye como un instrumento para asegurar el cumplimiento de sus funciones.

La tabla 1 describe la participación de los distintos movimientos, partidos políticos y grupos sociales en la conformación del Consejo Municipal de juventud de Santander de Quilichao.

³ Agradecimientos a Daniela Gómez, monitora académica de la Universidad del Valle Sede Norte del Cauca por su valiosa colaboración en la transcripción de las grabaciones de las entrevistas.

Tabla 1. Conformación del Consejo Municipal de Juventud de Santander de Quilichao

Grupo / Movimiento	Cantidad de consejeros
Consejos Comunitarios	3
Partido Liberal	4
Demos Voces	2
Escuela de Participación Política Activa	1
Jóvenes del Cauca	1
Fundación Tengo Ganas	2
Partido Político Mira	1
Asociación Integral de Jóvenes del Pacífico	1
Fundación Orgullo Quilichagueño	1
Asociación Red Departamental de Jóvenes del Cauca	1
Curules Especiales - Víctimas	1
Curules Especiales - Indígenas	1
Curules Especiales - Afrodescendientes	1
Curules Especiales - Campesina	1

Fuente: Consejo Municipal de Juventud Santander de Quilichao (2022)

Para el ejercicio organizado de sus labores, se crearon las siguientes comisiones de trabajo estratégico en las que, por acuerdo, no participan los miembros de la mesa directiva.

1. Cultura y educación, deporte
2. Emprendimiento
3. control y seguimiento
4. Género diversidad étnica, cultural y derechos humanos
5. Salud
6. Bienestar social y gestión ambiental
7. Participación política y comisión de concertación y decisión
8. Financiación y garantía

En las entrevistas se contó con la participación de 8 de los 13 miembros, equivalente al 61,5%, que hasta el mes de marzo han asistido a las sesiones de Consejo, 4 hombres y 4 mujeres, representan a 7 de las 14 organizaciones participantes en el Consejo, por lo que la muestra se considera válida para esta fase de la investigación, en la que aún el Consejo se está acoplando y empieza a asumir su rol.

5.1. Dimensión Personal

En la dimensión personal se establece, por parte de los jóvenes entrevistados, unidad de pensamiento y compromiso de participar en estos procesos de representa-

ción juvenil en los escenarios políticos y de interlocución con el gobierno municipal, se ve como una oportunidad muy grande de representar a su grupo poblacional, poder ayudar a los jóvenes, promoverlos a que participen dentro de la vida política y hacer valer sus derechos, una forma de legitimidad mayor ante la administración municipal, lo que genera un compromiso para la interlocución en procura de solución a las necesidades de los jóvenes, una forma de ponerle voz los que no tienen voz, así mismo, la oportunidad de reflejar la experiencia de algunos en la participación de procesos sociales y comunitarios y seguir ganando experiencia para iniciar una trayectoria política que permita luchar por espacios de decisión y de representación y creación de políticas públicas para beneficio de los jóvenes.

Como principal objetivo de trabajo todos coinciden en el trabajo por los jóvenes y sus necesidades. Pretenden generar una postura crítica frente a las políticas de la juventud en el municipio de parte de los jóvenes, de igual forma, motivar a la población juvenil para que se integre más en los procesos organizacionales y en los procesos políticos, en el entendido que ahora, gran parte de la población juvenil es muy apática de este tipo de procesos sociales, comunitarios y políticos. El fin es articular las organizaciones de base con las organizaciones y procesos organizativos que ya vienen trabajando en toda la lucha y la construcción de paz dentro del municipio. Incidir en la construcción de política pública a favor de los jóvenes, llegar a los espacios de decisión donde, de una forma u otra, se puede materializar el trabajo que se ha empezado a hacer desde los territorios para descentralizar la política pública de juventudes, considerando que actualmente se centra en las cabeceras municipales, descuidando la importancia de lo rural.

Sin embargo, claramente hay intereses específicos, de acuerdo con sus orígenes y líneas de trabajo comunitarios, por ejemplo, un entrevistado se centra en el empoderamiento de los jóvenes y la prevención de embarazo en adolescentes; prevención del consumo de SPA; promoción de la salud mental; los métodos de planificación; deberes y derechos.

Por otra parte, un interés específico manifestado por uno de los entrevistados es la paz en el territorio, la paz con la naturaleza, una paz que involucre todas las formas de vida y todas las formas estructurales de vida, no únicamente la paz entre los humanos. De igual forma poder hacer del ambiente un sujeto de derecho, generar una conciencia ambiental, poder generar políticas fuertes de protección, cuidado y armonización ambiental.

5.2. Dimensión Política

Respecto a la experiencia de la participación en el proceso electoral como candidatos al Consejo Municipal de Juventud, todos los entrevistados manifestaron que fue un proceso difícil, que los enfrentó a la realidad de hacer política y sobre todo hacerla de forma diferente a la tradicional, de forma innovadora, creativa para motivar a los jóvenes apáticos a la política y a otros acostumbrados a las prácticas tradicionales de incentivos y movilizaciones.

Se presentaron algunos agravios hacia representantes de partidos políticos tradicionales y serias dificultades para la logística en los eventos, todos los entrevistados manifestaron falta de apoyo del estado para este proceso, debieron emplear recursos propios para movilización, gastos de alimentación y logística, poca pedagogía

para el elector lo que se tradujo en la anulación de aproximadamente 1000 votos de los casi 3000 que fueron escrutados, la jornada en general fue muy pobre en participación, dicen algunos entrevistados que, “los jóvenes reclaman espacios de participación pero cuando tienen la oportunidad no participan”.

En general todos los entrevistados coinciden en que fue un “proceso enriquecedor, un proceso de lágrimas, estrés, días sin dormir, pero un esfuerzo que valió la pena”. “La experiencia fue chévere, fue algo caldeado muy eufórico, mucha emoción”. Una consejera de las curules especiales manifestó, estar muy complacida y comprometida con su comunidad porque “Fui escogida en una asamblea muy bonita porque hubo más de 300 jóvenes de los cuales 298 votaron por mí”, también hubo personas adultas mayores que fueron acompañar la dinámica y dijeron “yo ya no estoy para votar, pero si estoy para apoyar”.

Por otra parte, a la pregunta sobre la estructura orgánica del Consejo y su opinión sobre la forma como se distribuyen las responsabilidades y la toma de decisiones la mayoría coincide en que ha faltado responsabilidad de algunos consejeros que no asisten a las sesiones de trabajo, el desconocimiento generalizado de los compromisos como consejeros ha ocasionado enfrentamientos internos y dificultades en el entendimiento del funcionamiento del Consejo, hay opiniones divididas entorno a la elección de mesa directiva y las comisiones, si fue o no un ejercicio plenamente democrático, lo que si tienen claro es que hay un reglamento, que si bien es cierto, no es el mejor porque fue una copia de la organización Colombia joven, también es cierto que deben empezar a trabajar organizados y este es un instrumento válido que les ayudará, al menos mientras lo reforman.

Esto es una dinámica nueva que les va a permitir aprender, considerando que la mayoría de los consejeros no tiene experiencia previa, las diferencias manifiestas por algunos consejeros con la mesa directiva, limita un poco el normal funcionamiento del Consejo en sus inicios, sumado a esto, los intereses de partidos y organizaciones externas que inciden en algunos consejeros, sin embargo, todos los entrevistados coinciden en que deben darse la oportunidad, en que ya tienen una responsabilidad de trazar un camino y que deben organizarse entre ellos para salir adelante con este gran logro.

De igual forma, la consulta realizada sobre su relación con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil, todos los entrevistados manifestaron que por ahora están concentrados en la organización interna del Consejo aunque las relaciones que se han tenido hasta el momento están dentro de lo normal, la alcaldía ha presentado informes de algunos programas con los jóvenes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Icbf ha socializado propuestas a desarrollar en el territorio, con las organizaciones civiles ha sido buena considerando que la mayoría de los consejeros pertenece a alguna y/o tiene relación con otras. Se han recibido muchas invitaciones a capacitaciones y eventos y se participa en la elaboración de la política pública de juventudes del municipio, ya se empieza a tener contacto con las universidades, en fin, es un proceso en construcción que se irá fortaleciendo una vez el Consejo este más organizado y las mesas de trabajo inicien sus actividades.

Comentan algunos consejeros entrevistados que existe alguna preocupación por dificultades en la articulación con la alcaldía para asegurar los espacios para el ejercicio del Consejo y la validación del rol de interlocutores con las juventudes del municipio.

5.3. Dimensión Gobernanza y Paz

Sobre la consulta realizada a los consejeros concerniente al papel del Consejo Municipal de Juventud en la gobernanza local se identifica total claridad en sus metas, las capacidades y aunque son conscientes de lo que la ley les establece como Consejo, tienen claro que su participación puede y debe ser más integral, más profunda en las relaciones sociales con los diferentes actores y que deben estar presentes en todos los temas de gobernanza pública para coadyuvar a la solución de las grandes problemáticas del municipio, porque además, no piensan solo en los jóvenes.

El Consejo como tal, su principal función es la veeduría en cuanto al cumplimiento de lo que se acordó en el plan de desarrollo en materia de la juventud y eso es muy útil en temas de gobernanza, porque de ahí se hace un control político y un seguimiento que vele por que se cumplan y se ejecuten todos esos proyectos. Lo único que la ley faculta al Consejo, es a hacer veeduría a los procesos juveniles del municipio y es para lo que se están preparando.

Empoderar a otros jóvenes para escenarios de participación política, mostrar y dejar atrás los miedos y poder comenzar a ejercer esa política con transparencia. Dice un entrevistado, “considero que el escenario del CMJ es esa oportunidad para que los jóvenes nos mostremos como en realidad somos y que demostremos que queremos un país con transparencia haciendo cumplir nuestros derechos y el de otros jóvenes que vienen detrás”.

Comenta otro consejero, “el consejo de la juventud es la instancia de dialogo más grande que puede tener la administración municipal y los entes privados para los jóvenes. Por ejemplo, si hoy una alcaldía quiere proponer una nueva política pública de educación o la misma política pública de juventudes, pues debe acudir al CMJ para más que su aprobación, su construcción con el ente. El consejo puede dar esa voz legítima de la construcción del consenso porque hay diversidad”.

“Considero que somos útiles en todos los escenarios, los escenarios donde nos dejen ejercer participación porque somos el espejo de esos otros jóvenes entonces somos útiles en todos los escenarios. El consejo es como un punto medio de todos los entes, los jóvenes y toda fuente institucional que pueda existir, es un punto medio de para lograr consensos entre las partes”.

Agrega otro consejero, “estamos buscando la participación en consejos de seguridad, de protección, la participación en la ruta de violencia basada en género, estamos buscando la articulación con los empresarios y mirar como llevamos la necesidad de los jóvenes. Estamos pensando llegar a esos escenarios y contarles cuál es la problemática al término también derechos humanos, en términos de empleabilidad, economía de los jóvenes del municipio”.

Concluye uno de los jóvenes consejeros entrevistados “queremos ser el oído y la voz de esa juventud que por años ha querido ser escuchada, y muchas veces hemos sido reprimidos por muchas cosas. Nos discriminan por nuestra edad, por el hecho de ser jóvenes y no tener experiencia, pero no, nosotros tenemos un potencial tremendo y queremos ser escuchados”.

En este mismo sentido, se les consultó sobre su papel en la construcción de paz y sus respuestas permiten entender el compromiso con el entendimiento de las problemáticas sociales y juveniles; su rol propositivo e innovador, posiblemente in-

terlocutor y mediador en conflictos sociales, su decidido interés en ayudar a sus comunidades desde el diálogo y el respeto a la diversidad. El común denominador de sus respuestas está alrededor del diálogo, la reconciliación y su rol como consejeros líderes y representantes de esas poblaciones afectadas por las violencias y necesitadas de soluciones reales.

Algunas respuestas se concentran en crear escenarios de paz, de participación, de diálogo, pero sobre todo poder ayudar a otros jóvenes que están en escenarios donde no hay paz, ayudarlos a forzar diferentes actividades que creen esos escenarios de paz y participación. Una estrategia es generar actividades para no dejarles el tiempo libre para pensar en drogas, o en ocio, en otra infinidad de cosas, o para meterse en problemas. Muy importante acercarse a los jóvenes de la zona rural para que se sientan vinculados al sistema de participación juvenil, porque de nada sirve tener un consejo que este aislado de las dinámicas de la gente de la zona rural que es el 52% del municipio. Se propone el dar a conocer el capítulo étnico del acuerdo de paz y contribuir a su implementación.

También se propuso dar a conocer sobre que existe un capítulo étnico del acuerdo de paz y se implemente en este país y explicarles que la guerra no lo es todo porque somos territorio, un territorio muy golpeado por el conflicto armado. Finalmente, unas frases contundentes de algunos de los entrevistados.

“Creo que, como jóvenes, tenemos claro que debemos cambiar la sociedad”. “Nos falta construir desde la diferencia, pero con respeto”.

5.4. Dimensión DAFO

Muy importante conocer cómo ven los consejeros el interior del Consejo, sus debilidades y fortalezas, su autocrítica y la reflexión sobre lo que no está tan bien, así mismo, muy importante conocer cómo ven los consejeros el mundo exterior al Consejo, sus amenazas y sus oportunidades, su visión de esa realidad que no controlan pero que incide en el desempeño del Consejo y de todas las organizaciones del municipio.

Debilidades

- Falta mucho por conocer, por identificar, por saber, exponernos a diferentes escenarios y poder decir que la voz de los jóvenes es válida, que en realidad vale la pena escuchar y saber qué piensan o que proponen ante las diferentes problemáticas del municipio.
- Es un proceso de aprendizaje, el consejero en el primer y segundo año está en un proceso de aprendizaje, en lugar de fortalecer las prácticas juveniles, esa dinámica puede absorber y pueden perder liderazgo, esto genera un desgaste.
- No se recibieron capacitaciones sobre el tema, desde el momento en que fueron elegidos consejeros, se debió entrar en capacitación para conocer todo el tema de los estatutos de ciudadanía juvenil, la ley 1885.
- Falta de garantías de logística en término económico, de seguridad de espacio, de insumos que no han entregado para el funcionamiento del Consejo y sostenimiento de consejeros.

- No se recibe financiación para pasaje, hay muchachos que vienen desde las zonas rurales, no dan básicamente nada o sea como que “usted hágale como pueda”
- Descontento con el desempeño de la mesa directiva del Consejo.
- Falta de responsabilidad de algunos consejeros, no van a las sesiones
- Es complicado estar con otros líderes y que no se conocen entre sí.
- No reconocimiento y respeto al rol de la mesa directiva
- Dificultades de convivencia y ataques a consejeros por filiación política.
- No hay respeto y no saber escuchar y no saber ponerse en los zapatos de los otros consejeros.
- Ser un poco individualistas.

Fortalezas

- El Consejo es la legítimo, tiene la posibilidad de representar a los jóvenes
- Respaldo legal, nos deben escuchar y dar la información de manera más clara.
- Capacidad de dialogo permitirá a los jóvenes pasar más allá de la política del ataque de la contrariedad, a trabajar por las juventudes, construyendo un nuevo camino para los jóvenes
- La diferencia, porque se ha construido desde las diferencias porque hay diversidades (indígenas, campesinos, negros, zonas rurales y zona urbana, LGTBI) se recoge la diversidad que tiene el país, entonces se recogen todas esas particularidades.
- Jóvenes abiertos a la escucha y abiertos al entendimiento, cuando uno escucha uno entiende.
- Liderazgo, hay personas con muchas capacidades, liderazgo en las comunidades, en los diversos contextos que se desarrollan pues le han permitido tener un bagaje como tal, para poder estar en el consejo.
- Capacidad de innovación, en el sentido que se tuvo garantías de ningún tipo para hacer campaña y aun así se hizo.
- Capacidad de mirar los contextos, ver cómo analizó mi contexto, ver cómo está viviendo la población joven.
- Los 21 consejeros saben que quieren trabajar por los jóvenes, tienen propuestas importantes para la población joven.
- Líderes natos que pueden llevar al Consejo a un buen camino y una buena construcción.

Amenazas

- El norte del Cauca ha sido muy afectado por el conflicto armado entonces estamos expuestos independientemente de que seamos nuevos en este cargo.
- Posible carencia de voluntad política de la administración de hacer un dialogo con el Consejo de la juventud, para así dar nuestra postura frente a la política pública
- Hay que tener en cuenta que el Consejo que se puede volver inoperante en el momento que los consejeros adquieran responsabilidades laborales. Las necesidades económicas pueden afectar la participación y la buena convivencia.
- No hay un subsidio a los consejeros de juventud para su movilidad ni presupuesto para refrigerios.
- No están dadas las condiciones para satisfacer que los consejeros puedan asistir a reuniones, priman otras prioridades.
- La economía para los jóvenes ha sido muy difícil, no se puede acceder a empleabilidad
- El tema de la garantía, no tenemos garantía de protección, no tenemos garantía de nada.
- La influencia que puede tener el partido más fuerte en el municipio dentro del Consejo
- Hay influencias políticas en el Consejo de parte de actores en el municipio, consecuencias de que no se haga lo que un partido diga.
- Riesgos de demandas de partidos políticos con su poder superior al de los consejeros

Oportunidades

- Los consejeros son el reflejo de otros jóvenes
- Aprender, aprender y seguir retroalimentándonos en eso que cada uno de los 21 consejeros sabe.
- Cooperación que puede llegar por la legitimidad como representantes, los llaman a socializar convocatorias de proyectos, y la propuesta de política pública, la cual debe ser planteada en este año y es aprobada por el Consejo en menos de cuatro (4) meses.
- La política pública da un horizonte claro hacia donde caminar, que hacer como consejeros de la juventud, por ende, se debe hablar con las comunidades, los jóvenes de todas las zonas y conseguir la mejor política pública
- Educación, la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP abre muchas convocatorias para los consejos de juventud.
- Poder llevar a la realidad a ciertos proyectos, propuestas.

- Seguir creciendo en materia política
- Cada uno de los consejeros todavía cree que la política es el camino para transformar la realidad del país, para transformar vidas, es el medio por el cual las comunidades y los jóvenes principalmente ven un poquito de luz en toda esta oscuridad del conflicto.
- Los consejeros quieren ser vehículos transformadores de una nueva forma de hacer política, ya no es un secreto que no les llama la atención la política tradicional, quieren cambiar e innovar, hacer otras formas de política.
- Visibilizarse como consejeros que conozcan, quiénes son y qué capacidades tienen en el municipio.
- Poder representar a los jóvenes del municipio
- Crear lazos con otros entes, con otras organizaciones, con otras personas que vayan con el mismo rumbo.
- Reconocimiento de otra manera, ciertas organizaciones pueden dar becas para estudio o te puedan dar trabajo.

El Consejo en 10 años

Claramente el Consejo Municipal de Juventud está iniciando su vida, escasamente cuenta con tres meses de funcionamiento, recién se están organizando y distribuyendo tareas y entendiendo su presente, pero siempre será muy importante saber que piensan los consejeros sobre el futuro, cómo se imaginan el Consejo que hoy construyen, en 10 años. Se comparten las visiones de los entrevistados.

- Con muchos jóvenes empoderados, luchando por los deberes, los derechos de toda una comunidad juvenil que viene detrás de ellos y haciendo cumplir cada una de las cosas que nosotros inicialmente planteamos y que de pronto no alcanzamos a conseguir que se cumplieran en totalidad.
- Jóvenes vinculados que puedan tener mucha más experiencia de cómo manejarlo, tener más fortaleza organizativa
- Los reglamentos internos más fuertes jurídicamente, tendrán antecedentes los que van a estar en ese momento para saber actuar.
- Juventud mucho más crítica, no solamente hay que decir que todo está mal, sino que tengan las bases de construir como debe ser, con un pensamiento amplio y democrático.
- Más legitimidad, sobre todo si se genera el dialogo con las administraciones municipales
- Si se sigue con las condiciones que hay ahora, se puede volver como los otros consejos que hay dentro de los territorios, inoperantes, porque no están las condiciones dadas para que esto sea algo oportuno. Sí se dan esas condiciones, este Consejo va a tomar una fuerza extraordinaria, después del primer año, se puede comenzar a ver las divisiones y los rumbos que puede tomar.

- Todo puede mejorar, o todo puede empeorar, pero puede ser un Consejo operante, operante en el sentido de que reglamente la política pública, que la ponga en actividad en los territorios, que la política pública llegue a los jóvenes, que reciban tanto las garantías como los beneficios por ser jóvenes del país, que reciban ese reconocimiento por la labor que hacen.
- Jóvenes empoderados del tema, que recojan las necesidades de los demás jóvenes del municipio, que amén el proceso, que se sientan identificados con lo que son, que no sean racistas ni clasistas. Jóvenes que se concienticen de lo rico que es este municipio.
- Fortalecido, con un sueldo, con personas que tuvieron la oportunidad de tener un primer ejercicio y que a partir de ese análisis que se haga, se siga fortaleciendo el espacio.
- Con un cambio en la población juvenil, es decir que, en los próximos dos períodos ya tiene que haber algo en la población juvenil, o sea, representatividad del Consejo de Juventud y todo lo que se va a dialogar y demás ya se tiene que haber materializado por los territorios.
- Más organizado administrativa y operativamente, más unidos, la unión hace la fuerza.
- Con presupuesto para funcionamiento y gastos de los consejeros, especialmente los de la zona rural.

6. Discusión

El Consejo Municipal de Juventud de Santander de Quilichao, previsto y regulado conforme la ley estatutaria 1622 de 2013 y la ley estatutaria 1885 de 2018, estableció en sesión plenaria del 31 de enero de 2022 el reglamento interno que se constituye como un instrumento para asegurar el cumplimiento de sus funciones. Se definió la estructura orgánica para su funcionamiento y mediante elección interna entre los consejeros se definieron los miembros de la mesa directiva, lo que a primera vista es lógico y coherente, la presidencia quedó a cargo de uno de los cuatro representantes del partido liberal.

La elección en si misma es legítima, según lo manifiestan los propios concejeros, sin embargo, las discrepancias no se hicieron esperar por la gran diversidad de grupos representados, el liderazgo y mayor experiencia de varios de los consejeros. Es importante destacar la representatividad de los diferentes sectores sociales y para el caso de Santander las curules especiales que se alinean con su diversidad étnica y el carácter de víctimas que tiene un sector de la población. La conformación de las 8 mesas de trabajo parece abarcar las principales temáticas del municipio y se alinea claramente con los intereses prioritarios de orden social.

Ahora bien, el proceso de elección del Consejo fue una de las acciones de respuesta del estado colombiano al estallido social y la propuesta de las juventudes que reclamaban mayores oportunidades para los jóvenes y participación en procesos políticos que les permitiera expresarse y ser tenidos en cuenta para la construcción de políticas públicas tendientes a solucionar las grandes problemáticas sociales. Para los jóvenes, líderes en los territorios y en sus movimientos o grupos sociales fue una

oportunidad que tomaron con entusiasmo y mucho compromiso, salieron a hacer sus campañas sin financiación, con recursos propios, con el espíritu y el ánimo de aprovechar esa gran oportunidad que se abría.

El ejercicio democrático se realizó, con poca publicidad y pedagogía de parte del estado, que tuvo como resultado una muy baja participación de los jóvenes en las urnas, una cifra cercana al 13% para Santander de Quilichao, pero el trámite se cumplió, el consejo se conformó con los 21 consejeros como establece la ley. Para los que participaron y ganaron, la felicidad y la emoción se mezcló con la preocupación de la responsabilidad que ahora les correspondía.

Si el proceso de campaña fue duro, recorriendo barrios, colegios e inventando toda clase de estrategias novedosas para convencer a los jóvenes, empleando sus propios recursos y de sus familiares, ahora el compromiso con sus electores y la población en general no permitía desfallecer y claro el reto había que asumirlo.

Hoy la realidad es complicada para los consejeros, como todos nosotros, tienen familias, algunos estudian, otros trabajan, otros hijos que mantener, pero deben cumplir con su deber en el consejo, asistir a las sesiones sin pago, sin auxilio de transporte, sin refrigerios, nada de nada, en ocasiones sin un sitio donde reunirse porque el espacio asignado en el concejo municipal está ocupado. Pero siguen adelante, es lo importante y por eso el interés de esta investigación en conocer su pensamiento, sus intereses y sus compromisos con el municipio.

En la dimensión personal se evidencian las buenas intenciones de trabajar por los propósitos de los grupos o movimientos que representan, pero también el de hacer consensos y construir desde lo construido y cambiar lo que necesite cambiarse, dando mayor relevancia a las comunidades de los territorios en particular zonas rurales.

Desde la dimensión política, su representatividad es amplia y legítima, las relaciones con los demás actores públicos, privados y de la sociedad civil empieza a construirse con escenarios de participación a nivel de consulta y de capacitaciones para fortalecer sus competencias para la gestión en el consejo. El entusiasmo está vivo, el liderazgo lo tienen, la estrategia de diálogo dentro de la democracia y la construcción participativa parece ser un buen rumbo, son jóvenes con entusiasmo que requieren el apoyo y la aceptación de la sociedad en su nuevo rol de veedores de lo público, pero mejor aún de generadores de redes y de propuestas de solución a las grandes problemáticas del municipio.

En la dimensión de gobernanza y paz está la gran esperanza de que rápidamente se integren como actores constructores de paz, que le quiten espacio a las fuerzas oscuras de los actores violentos presentes en el territorio, con estrategias innovadoras, con el diálogo y los procesos de inclusión social, el reto empieza por casa, deben ser capaces de organizarse como un actor de principal relevancia, como un actor de liderazgo y esperanza para la comunidad, deben ser capaces de convertir las palabras en hechos, no es fácil y no los podemos dejar solos, este es un camino que todos debemos recorrer, hay que apoyarlos, hay que rodearlos desde la institucionalidad, desde lo privado, por supuesto desde la academia. Sus propuestas son la base para una nueva gobernanza, el establecimiento de políticas públicas más acordes a las necesidades de la población y la construcción de una paz estable y duradera, como se estableció en los acuerdos de la Habana.

Ahora bien, es estratégico que el Consejo tenga claridad sobre sus fortalezas y debilidades, sus oportunidades y amenazas, así y solo así, podrá trazar estrategias para fortalecerse y proyectarse al futuro tal como lo visualizan en sus respuestas sobre cómo ven la entidad en 10 años.

Ahora mismo, los peligros de caer en las tentaciones o presiones de grupos políticos tradicionales, no innovadores es grande, los riesgos de prácticas políticas no adecuadas por desconocimiento o afán o por falta de tiempo o interés puede volverlo un organismo desacreditado y sin futuro. La falta de financiación de su funcionamiento complica la operación y atenta contra su continuidad. Su principal peligro parece ser la falta de dialogo al interior y la construcción de un liderazgo claro desde sus directivas, debidamente articulada con sus mesas de trabajo, conscientes de su propósito principal.

Sus grandes fortalezas como jóvenes visionarios, persistentes que creen firmemente en sus ideas y que luchan por ellas, son la principal arma para defenderse de los peligros externos y de minimizar sus debilidades. El liderazgo de cada uno de ellos consejeros en sus grupos de origen debe darle al Consejo la gran fortaleza de allegar fuerzas vivas de la región a sus propuestas y defenderla en conjunto, la capacitación permanente en lo público, en lo social, en lo económico brindará más argumentos para promover programas y proyectos de impacto regional y aprovechar las oportunidades que se presentan en el contexto municipal, departamental, nacional y por qué no, internacional.

A manera de conclusión, me atrevo a decir que la elección del primer Concejo de Juventud para el municipio de Santander de Quilichao, desde la perspectiva que me brindo el entrevistar a 8 líderes, representantes de diferentes comunidades es altamente esperanzador, genera grandes expectativas por la claridad de sus ideas, la firmeza de su personalidad y el carácter luchador de la juventud que representan. Preocupa que en sus respuestas no se hizo alusión explícita y detallada a la implementación del proceso paz o los planes de desarrollo con enfoque territorial o los objetivos de desarrollo sostenible, su discurso aún es muy general. Claramente tienen un gran reto de hacer camino al andar, de organizarse al interior para proyectar una gran imagen como institución, a ser ejemplo para las nuevas generaciones, a ser críticos, reflexivos y propositivos dentro del respeto a las personas y las instituciones. Sus deseos se materializarán con su forma de aportar a un mejor modelo de gobernanza local, sin embargo, sus acciones deben reflejar ese gran compromiso, es una carga pesada de llevar, pero con el concurso de todos, podremos avanzar con firmeza, hacia la tan anhelada paz para los colombianos.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Retrieved from <https://www.renovacionterritorio.gov.co/>

Blunt, P. (2016). Reconceptualising Governance, (January 1997).

Consejo Municipal de Juventud Santander de Quilichao, 2022

Consejeros Municipales de Juventud de Santander de Quilichao, entrevistas 2022

Consejo Municipal de Juventud, Santander de Quilichao, Reglamento Interno, 2022

Estado Colombiano and Farc. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2020. Retrieved from <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>

Sánchez & Muriel, ¿Participación Ciudadana para qué?. Universidad Sergio Arboleda, 2007

Sánchez Torres, C. A. (2006), Derecho e Instituciones Electorales en Colombia, Bogotá,

Universidad del Rosario, Biblioteca Jurídica

Velásquez, Fabio & González Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Editorial Fundación Corona. 2003

Real Academia Española. 2020. Diccionario de la Lengua Española. Retrieved from <https://dle.rae.es/governanza?m=form>

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). Metodología de la Investigación. (McGraw Hill, Ed.) (4a ed.). México.

UNDP. (2015). *UNDP_MDG_Report_2015*. (N. Unidas, Ed.). New York.

<http://www.colombiajoven.gov.co/Elecciones/consejosdejuventud>

<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

<https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/2021-el-ano-del-estallido-social-en-colombia/>

https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/4_consejos_de_juventud.pdf

<https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1689/pdet-en-alto-patia-y-norte-del-cauca-le-apuesta-a-proyectos-por-mas-de-400000-millones/>

<https://www.registraduria.gov.co/>

<https://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/Paginas/default.asp>

La Violencia Sexual en los Conflictos Armados. Estudio de la prevención y la reparación del daño

Sexual Violence in Armed Conflicts. Study of the prevention and repair of damage

María Elena Ventura Roldán (Universitat Jaume I)
Miguel Ángel Gimeno Navarro (Universitat Jaume I)

Resumen

En la actualidad existen numerosos conflictos armados activos, que suponen una amenaza para la paz mundial. En estos se producen vulneraciones del Derecho Humanitario Internacional, entre ellos diferentes formas de violencia sexual que tienen una función táctica, la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso; también la de establecer relaciones de dominio sobre una comunidad. Este tipo de violencia es considerado crimen de guerra, de genocidio y de lesa humanidad.

Para evitar estos daños se reflexiona sobre la necesidad de la prevención, y sobre los procedimientos de reparación o rehabilitación para las víctimas, además de las formas tradicionales de justicia punitiva y restaurativa.

La existencia de sociedades profundamente desarticuladas exige que deban ser activados mecanismos de protección y herramientas de acompañamiento centrados en la recuperación de las personas.

Palabras clave: conflictos armados, violencia sexual, prevención, reparación.

Abstract

Currently there are numerous active armed conflicts, which pose a threat to world peace. In which violations of International Humanitarian Law occur, including different forms of sexual violence that have a tactical function, the intention to destroy, totally or partially, to a national, ethnic, racial or religious group; also that of establishing relations of dominion over a community. This type of violence is considered a war crime, genocide and crimes against humanity.

To avoid this damage, we reflect on the need for prevention, and on the procedures of reparation or rehabilitation for the victims, in addition to the traditional forms of punitive and restorative justice.

The existence of deeply disjointed societies requires that protection mechanisms and support tools focused on the recovery of people must be activated.

Keywords: armed conflicts, sexual violence, prevention, repair

1. Introducción

En la actualidad existe una gran preocupación por crear un mundo mejor, libre de conflictos. Se elaboran directrices que muestran el camino a seguir para lograr erradicar el hambre en el mundo u orientan las políticas a implantar para terminar con las crisis económicas, con el objeto de proporcionar una mayor seguridad. Para ello se marcan una serie de objetivos, los cuales se ordenan en función de su importancia. Todas estas herramientas, a las que los Estados se pueden adherir, suponen un punto de inflexión en el comportamiento que se debe seguir en el desarrollo de sus comunidades. Con la observancia de su cumplimiento se pone de manifiesto un claro compromiso con la seguridad de la vida de sus habitantes. Se trata de instrumentos preventivos de actuación.

Es el caso de los Objetivos de Desarrollo (ODS), que fueron adoptados por la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, y forman parte del soft law, no se puede imponer su cumplimiento, pero sí que juegan un importante papel en la transformación progresiva del contenido del derecho positivo de cada Estado. Su creación y puesta en marcha, supone un proyecto ambicioso que busca ofrecer una oportunidad única para poner al mundo en camino hacia un desarrollo más próspero y que se refuerce la gobernanza democrática (Rodríguez, 2018). Este interés se produce porque, desde esta misma resolución, se reconocen “los enormes impedimentos que obstaculizan la consecución de una paz duradera y el desarrollo sostenible en los países que se encuentran en situaciones de conflicto” (ONU, 2015).

En los conflictos armados se pone en peligro el desarrollo de la seguridad humana; son situaciones que producen graves vulneraciones de los derechos humanos, uno de ellos es la utilización de la violencia sexual como arma de guerra. Este tipo de actos no se circunscriben únicamente sobre la violación; abarcan otros como pueden ser la prostitución forzada y la esclavitud sexual, la mutilación genital, el embarazo y el aborto forzado, considerados crímenes de guerra y de lesa humanidad por el Derecho Humanitario Internacional.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, analizar la violencia sexual en el contexto de los conflictos armados y cómo esta supone una vulneración de los derechos humanos; por otro lado, considerar las posibles medidas preventivas a introducir. Cuando estas no son posibles y se produce el daño se debe acometer un procedimiento de reparación o de rehabilitación para las víctimas que, debido a la complejidad de los daños causados, hará necesaria la intervención de agentes. Su acción va mucho más allá de la proporcionada a través de las políticas públicas de los propios países, en ocasiones inexistentes. En muchas ocasiones resulta necesaria la participación de otros equipos multidisciplinares capaces de ofrecer otras formas de desagravio.

2. Los conflictos armados

“Un conflicto armado, en sentido estricto, sería un enfrentamiento violento entre dos grupos humanos de tamaño masivo y que generalmente, tendrá como resultado muertes y destrucción material” (ACNUR, 2018). Según esta definición no sería necesaria la intervención de dos Estados, lo que se traduciría en un conflicto internacional; únicamente es necesaria la participación de dos comunidades o grupos

con intereses enfrentados. Este tipo de conflicto es el más extendido en la actualidad.

Cuando en un país confluyen un gran número de grupos étnicos, sin caracteres comunes, ni lazos de unión históricos es muy difícil que se incorpore en estos un sentimiento de comunidad; esto provoca tensiones y rivalidades, también la lucha por los territorios derivados de la explotación de los recursos naturales, pueden ser entre otras cuestiones los detonantes de los conflictos. En los Convenios de Ginebra de 1949, se establece que un conflicto armado no internacional es uno que surge dentro de un mismo territorio, con un grado de intensidad en la violencia interna, que puede enfrentar a fuerzas militares y policiales del Estado en contra de un determinado grupo insurrecto. Aunque según dicho Convenio “estos grupos insurrectos deben estar organizados de forma militar, con una estructura de mando, ejercer un control territorial y llevar a cabo operaciones militares” (CICR, 1949).

Según datos del último informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) sobre Mujeres Paz y Seguridad, a finales de 2020, en el mundo, el número de personas desplazadas por la fuerza debido a conflictos, crisis humanitarias, persecución, violencia y violaciones de los derechos humanos había aumentado a 82,4 millones, el número más alto registrado y más del doble que hace una década (CSNU, 2021).

Tomemos el ejemplo de la República Democrática del Congo (RDC), para comprender mejor esta situación. En este país, según datos de Kivu Security Tracker¹, más de 120 grupos armados operan en la zona desde hace décadas, lo que provoca que produzcan de manera reiterada ataques contra la población civil. Desde el año 2017 se han producido 5194 incidentes originados por estos grupos que han provocado 6916 víctimas por muertes violentas, solamente de noviembre de 2021 a febrero de 2022, se han producido 302 incidentes que han causado la muerte a 744 personas por muertes de este tipo. Datos del último informe elaborado por esta organización indican un fuerte aumento en los asesinatos desde finales de 2019, en comparación con años anteriores (Vogel, 2021).

Existen varios puntos calientes en el país en los que se agudiza la violencia política e interétnica, donde existen luchas por el control de la tierra y la explotación de sus recursos, una de estas zonas es el Región de los Kivu o la Región de Kasaï y Lomami, con la presencia de las milicias rebeldes Kamwina Nsapu, las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda, símbolo de las luchas interétnicas, entre los Hutus y Tutsis; el Ejército Revolucionario Congolés M23, en el que colaboran miembros de la etnia Tutsi, el Ejército de Resistencia del Señor; el ADF-Nalu, responsables de la masacre de Beni (Internacional, 2016), el Frente de Resistencia Patriótica en Ituri, la milicia Enyele, y diferentes grupos terroristas islamistas. Todos estos grupos insurgentes comenten violaciones de los derechos humanos, especialmente hacia las mujeres, las niñas y los niños (Solutions, 2021). Esta situación provoca grandes desplazamientos humanos internos debido a la inseguridad y la violencia que los habitantes perciben en sus comunidades, en la RDC, existen más de 5 millones de personas desplazadas; solo en la región de Ituri existen 1,7 millones de personas en esta situación (ACNUR, 2021).

¹ Kivu Security Tracker es un proyecto conjunto del Congo Research Group, con sede en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, y Human Rights Watch.

Según el último informe de Amnistía Internacional (AI, 2021), los conflictos armados y la violencia entre comunidades en este país siguen causando: muertes; desplazamientos de cientos de miles de personas; vulneraciones de los derechos humanos, perpetrados por los propios agentes del gobierno y otras fuerzas insurgentes; violencia sexual contra las mujeres relacionada con los conflictos; y restricciones hacia la libertad de expresión que provoca la privación de libertad de los agentes relacionados con los medios de comunicación y de personas defensoras de los derechos humanos.

Esta situación, que se viene repitiendo desde hace más de dos décadas, provoca que la RDC ocupe el puesto número 175 de 189 en el ranking del Informe sobre Desarrollo Humano que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020).

Por lo tanto, y pesar de que existe un problema de legalidad a la hora de establecer el umbral que diferencia un conflicto armado no internacional de otras formas de violencia de menor intensidad, que se dan entre fuerzas gubernamentales y actores armados no estatales, en los que en general se requiere un grado de intensidad en la violencia interna, se puede afirmar que la situación que existe en la República Democrática del Congo es la de un conflicto armado interno no internacional (AC-NUR, 2018).

3. La violencia sexual

Intentar consumir un acto sexual, recibir del agresor comentarios o insinuaciones sexuales no deseados o utilizar la sexualidad de una persona bajo coacción, en los que se emplea la fuerza, las amenazas o la intimidación psicológica entre otras, y que pueden ser cometidos en cualquier lugar y por cualquier persona, son actos de violencia sexual no consentidos (OMS, 2013). Dentro de los actos de violencia sexual se encuentra la violación, que se trata de la penetración del ano o la vagina con cualquier objeto o parte del cuerpo, o la penetración de cualquier parte del cuerpo de la víctima por parte del perpetrador con un órgano sexual, por la fuerza o amenaza de la fuerza o coerción, o aprovechándose de un ambiente coercitivo, o contra una persona incapaz de dar consentimiento genuino (Wood, 2009).

Pero si este tipo de violencia se ejerce dentro de un conflicto armado, esta se contempla como un arma de guerra, como así se especifica en la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU, 2008). Este tipo de violencia que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional es un delito que se encuentra tipificado dentro del Derecho Humanitario Internacional (DHI).

3.1. La violencia sexual en los conflictos armados

En el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI, 1998), aparecen definidos los delitos de violencia sexual que se realizan en los diversos marcos que rodean los conflictos armados, diferenciando los Crímenes de Guerra, el Genocidio, y los Crímenes de Lesa Humanidad. Aunque existen diferentes definiciones para los delitos de genocidio y de lesa humanidad por parte del DHI, cuando se produce el conflicto y los actos de agresión contra las diferentes comunidades a veces la línea que separa los dos delitos es muy difícil de discernir, teniendo en cuenta que el objetivo de los dos delitos es terminar con determinados grupos humanos.

Según el Estatuto de Roma, “se entenderá por genocidio cualquiera de los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal a través de la matanza de miembros del grupo, lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo, traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo” (CPI, 1998)

Y por crimen de lesa humanidad “cualquier ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, desaparición forzada de personas, el crimen de apartheid, y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física” (CPI, 1998).

Entre los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad se encuentran los actos de violación, la mutilación sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo y esterilización forzados (con la intención de depurar líneas de raza), así como cualquier otra forma de violencia sexual, como por ejemplo la tortura sexualizada en la guerra. En los delitos de Genocidio cabe destacar, las medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno de las diferentes etnias, pueblos o razas, con el fin de lograr su exterminio (Luedke *et al.*, 2017).

Estos actos son realizados por los diferentes agentes que forman parte del conflicto armado y pueden cometerse a través del propio Estado, el gobierno, los grupos militares, las milicias progubernamentales, las gubernamentales, las milicias rebeldes y otros agentes insurgentes. De esta forma se debe tener en cuenta que la violencia sexual no es una cuestión adyacente de los conflictos armados, se trata de crímenes, que no son posibles admitir.

La violencia sexual en los conflictos está considerada como una estrategia o planificación durante este, porque de lo que se trata es de realizar un “acto de humillación al enemigo, destinado a, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico” (CSNU 2008). Este ha sido y es un fenómeno recurrente en el contexto de los escenarios violentos a lo largo de la historia, como por ejemplo en la ex Yugoslavia en 1992-1995 y en el genocidio ruandés de 1994, donde se utilizaron estas prácticas de manera sistemática. El primero sirvió para visibilizar este tipo de actos ante la comunidad internacional, por su ubicación en el mundo occidental; y ambos facilitaron el nacimiento de tribunales creados al efecto con el objeto de exigir responsabilidades por los delitos cometidos.

3.2. ¿Quiénes son las víctimas?

Las víctimas de violencia sexual dentro de los conflictos armados pueden ser la mujer, la niña, el hombre y el niño; el perfil de la víctima con frecuencia pertenece a una minoría política, étnica o religiosa (ONU, 2021). Y cada una dentro de su indi-

vidualidad como ser humano manifestará, después del acto de violencia, las repercusiones a nivel físico y psíquico, que afectarán al transcurso de sus vidas, a nivel del desarrollo de las afectividades, de su sexualidad, de su participación como agente activo de su comunidad, a nivel cultural; es decir, en todo lo que rodea el desarrollo de una vida plena. Este tipo de crimen de guerra tiene una función táctica, que es la de dominar a la comunidad no a través de las armas, si no a través de los cuerpos (Segato, 2014).

Es posible establecer diferencias, según el grupo que sufre la violencia sexual.

En el caso de la mujer o de la niña, se produce una cosificación del cuerpo, que puede perpetrarse con la intención de destruir total o parcialmente a través de prácticas que impidan los nacimientos en el seno del grupo con el objeto de la desaparición de la línea étnica (ONU, 1948), para esto se emplean diferentes tácticas.

Existen sociedades con un fuerte componente cultural y religioso en las que no se admite el matrimonio con miembros que no formen parte de su comunidad. Cuando se produce un acto de violencia sexual hacia una mujer que forma de esta se conceptúa como un bien dañado, socialmente infértiles, no son aptas para el matrimonio o intocables, por lo que son a menudo aisladas de su grupo social (Rosalind, 2002). Bajo esta visión, si se incrementa el número de violaciones, esta circunstancia favorecería que no se produjera el nacimiento de nuevos miembros en la comunidad, debido a que la mujer no se podría casar con lo que se provocaría una disminución de la tasa de embarazos, esto causaría una disminución demográfica del grupo. Como también si se producen nacimientos a causa de una violación, este hecho produciría una dilución de la pureza étnica de este (Jaffal, 2020; Doucet, 2018).

Las violaciones se pueden realizar no solamente con el órgano sexual masculino. En las zonas en conflicto es habitual que se utilicen otro tipo de objetos; el más común es el arma del agresor, normalmente una pistola, cuchillo o metralleta, pero también se pueden introducir a través del ano o de la vagina objetos como botellas, trozos de vidrio, troncos de madera, objetos de plástico calientes. Estos actos se realizan de manera grupal, con el agravante de que pueden ser testigos de estas familiares, como la pareja o los hijos e hijas, que la mayoría de las veces también son víctimas de la misma violencia. Como resultado de estas agresiones a nivel físico que puede producir, mutilación genital, perforaciones de la cúpula vaginal, fistulas urovaginales, fistulas rectovaginales, desgarros anales o fracturas de pelvis, incontinencia urinaria y fecal, perforaciones en el peritoneo, y daños musculoesqueléticos además del contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH, Sífilis, o la Clamidia que produce daños irreversibles a nivel reproductivo, y también muertes por disparos en la vagina o en el ano (Mukwege *et al.*, 2016).

Los daños psíquicos derivados de estos actos tienen múltiples consecuencias. Por ejemplo, en el caso de las víctimas que son sometidas a esclavitud sexual en el contexto de los conflictos, tienen que asumir durante su cautiverio roles de pareja con sus captores con el propósito de mantenerse vivas. Esta aceptación de este modo de vida dura hasta que son capaces de escapar, en ocasiones tras un periodo muy largo de sumisión consciente a las figuras de autoridad de sus captores y una participación en el sexo a cambio de su protección (Masten *et al.*, 1990). Después de vivir esta experiencia muchas víctimas se pueden perpetuar históricamente en este, con trastornos de estrés postraumático, tendencias suicidas y consumo de sustancias (Nandi *et al.*, 2015).

Los actos de violencia sexual hacia una mujer o una niña en sociedades fuertemente patriarcales en las cuales la mujer aparece como una posesión del hombre a través de cualquier acto de violación, se desposee de esta. Otras realidades permiten contemplar que este acto realizado contra la mujer o la niña destruye para siempre una parte irremplazable de la sociedad, ya que cuando se produce un acto de violencia sexual, no solamente se está dañando a la víctima en el momento en el cual se produce el acto. Las víctimas lo son a lo largo de toda su vida, en el caso de las niñas, se daña a la mujer también en la edad adulta.

En el caso de los hombres y de los niños la violencia se puede realizar por diferentes motivos, uno de ellos es la anulación de su masculinidad. Cuando se habla de sociedades fuertemente heteropatriarcales, en una comunidad postconflicto el hombre puede ser acusado de homosexual, la humillación a través de su feminización afectará a su posición en esta, por lo que quizá deberá asumir un rol de subordinación (Sivakumaran, 2007). En el caso de los niños ocurre como con las niñas, cuando se producen daños, se daña también al ser humano en la edad adulta.

Los niños además son dóciles; por eso es fácil entablar con ellos una relación de subordinación. Este es el caso de los niños soldado, que no solo son víctimas del reclutamiento; durante este también son víctimas de violencia sexual, siendo comunes los casos de esclavitud sexual.

Existen culturas en las que las relaciones sexuales entre hombres ya sean violentas o consentidas se consideran un tabú. Pero su perpetración en el caso de los conflictos violentos puede tener objetivo muy marcado y es la de establecer relaciones de poder y dominio. Por ejemplo, en el sistema de creencias tradicional africano, donde no está establecido el referente institucional propio de sociedades democráticas avanzadas y existe una gran desprotección, actúan otros agentes que suplen esta carencia asumiendo el líder espiritual o ritualista, una posición de preeminencia o jefatura que marca el comportamiento de los miembros integrantes de su comunidad, pudiendo indicar que se realicen estas prácticas con el objetivo de incrementar su poder (Njoku & Dery, 2021)

¿Qué ocurre cuando un hombre o un niño sufre violencia sexual? La probabilidad de que el delito sea denunciado es nula o escasa, y los delitos cometidos contra ellos son de igual gravedad que el del resto de las víctimas, y pueden incluir, la violación, la tortura sexual, la mutilación sexual, la castración, la humillación sexual, el incesto forzado y la esclavitud sexual entre otros delitos (Berhanu, 2018). Dentro de los casos de tortura se puede obviar la violación, si no se tiene en cuenta que este tipo de violencia también se puede infligir con algún objeto. Esto ocurrió durante el proceso de reconstrucción del conflicto peruano donde la Comisión de la Verdad y Reconciliación, solo reportó que el 2 por ciento de las víctimas de violencia sexual eran hombres, para más tarde constatarse que la cifra se sitúa en un 22 por ciento (CVR, 2003).

Los daños físicos que pueden experimentar tras los actos de violencia sexual pueden provocar rupturas del recto, roturas esfinterianas, daños en el pene, testículos, adquisición de enfermedades de transmisión sexual, infecciones genitales, abscesos, daños irreversibles de la capacidad reproductiva y disfunción sexual.

A nivel psíquico las repercusiones también son múltiples. La violencia es pronto normalizada por un niño que vive en este entorno, debido a que el pensamiento del niño interioriza y se adapta a aquello que le rodea, de forma que lo vive como

normal; la mente establece mecanismos de defensa para sobrevivir, estableciéndose un distanciamiento de la realidad como una forma de protección natural. Así el pensamiento infantil se disocia en circunstancias tan violentas como las que tienen que vivir los niños sometidos a violencia sexual, cuando son sometidos a esclavitud sexual o cuando son reclutados como niños soldado y se les obliga a realizar acciones de extrema crueldad en ocasiones bajo los efectos de sustancias, como prácticas de canibalismo o decapitaciones durante rituales, por lo que a nivel psicológico necesitan esa separación de lo real, como si no fueran ellos mismos al ejecutar los actos a los que son obligados (AI,2018)

Y estos hechos continúan, sin que por el momento se hayan establecido procedimientos de corrección, según el último informe de Naciones Unidas, sobre Las mujeres y la paz y la seguridad (ONU, 2021), en ninguno de los acuerdos de alto el fuego que fueron alcanzados durante los años 2018 y 2020 se incluyó la prohibición de la violencia sexual y se calcula que existen en el mundo unos 52 grupos armados que comenten estos actos de manera impune.

4. Objetivo y metodología

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, el objetivo del presente trabajo se focaliza en analizar los procedimientos seguidos para asegurar tanto una prevención como una reparación o rehabilitación óptima y garantista a las víctimas de violencia sexual en conflictos armados.

Para ello se ha realizado una investigación cualitativa, utilizando la técnica de la Revisión Documental. Esta herramienta permite recoger datos e información acerca de una determinada cuestión, con el fin de establecer variables que se relacionen con dicho tema (Hurtado, 2008). Aquí, la revisión documental permite identificar y analizar esos procedimientos, extrayendo los elementos que los caracterizan.

5. Procedimientos de prevención y rehabilitación

A pesar de que la violencia sexual en el contexto de los conflictos armados siempre ha estado presente, los procedimientos de detección para realizar una acción preventiva en un primer momento y otra rehabilitadora posteriormente, es en la actualidad cuando empiezan a ser visibilizados. Observando que este tipo de violencia se puede anticipar, será necesario establecer una unificación en los procedimientos que permitan realizar una evaluación de los riesgos como así se reconoció en la resolución 1820/2008 del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU, 2008).

La prevención orientada a implantar todos los mecanismos necesarios para evitar que se produzcan los daños, en el caso de los conflictos armados, se basarían en activar todas las acciones necesarias a nivel político, con la intervención de las propias instituciones del Estado y a nivel humano con la incorporación de los agentes necesarios, capaces de realizar acciones preventivas.

Pero la prevención también lleva asociados mecanismos de intervención, a pesar de que el “derecho de intervención”, es un concepto que no siempre es aceptado

por muchas partes de la comunidad internacional, no por ello se debe olvidar que no todos los Estados son capaces de garantizar la seguridad de sus habitantes, y que a causa de su inacción ocurren graves vulneraciones de los derechos humanos, por lo que como garantía de su protección, la intervención se debe realizar teniendo en cuenta tres aspectos, la prevención, la respuesta rápida y la reconstrucción (Dihigo, 2016).

La rehabilitación o el compromiso de la reconstrucción consistiría en dotar a las víctimas de las herramientas necesarias para poder rehabilitarse, significando esta una recuperación de los daños, Pero esta rehabilitación no sería solo física, también sería necesaria una reparación a nivel punitivo y psíquico. Siendo este proceso complejo, no exento de problemas, en los que la víctima lejos de volver a adquirir el mismo status que ostentaba anteriormente, deberá enfrentarse a una nueva vida, quizás para siempre envuelta en el estigma de la violación.

5.1. Indicadores de amenaza

La revisión de la literatura muestra la existencia de diferentes indicadores que pueden servir para establecer protocolos o procedimientos de alerta temprana que sirvan para activar mecanismos dirigidos a la prevención de la violencia sexual en los conflictos (ONU, 2020).

5.1.1. Indicadores políticos

En cualquier país o comunidad regida por instituciones políticas la inestabilidad o amenaza se puede percibir a través de una serie de indicadores políticos. Uno de los detonantes del conflicto es el colapso del Estado, a partir de ahí todos los aspectos relacionados con los actores involucrados en el sistema político y militar, pueden formar parte de los actos de violencia sexual:

- Amenaza hacia el poder constitucionalmente establecido, aunque este sea ficticio (existen dictaduras o regímenes autoritarios bajo el paraguas de un régimen democrático).
- El asalto a las instituciones del Estado, la retención, o el secuestro de los representantes constitucionalmente establecidos, como por ejemplo el Parlamento y las personas físicas que lo configuran, puede ser la antesala del derrocamiento de un régimen por parte de fuerzas insurgentes, o por las mismas fuerzas de seguridad del Estado.
- Disputas entre las milicias por el control de los territorios o de los recursos naturales. Este es un indicador de importancia de un riesgo inminente de ataques contra la población y de actos de violencia sexual, incluyendo la prostitución forzada, trata y esclavitud sexual.
- Establecimiento por parte del gobierno de situaciones excepcionales, en las cuales las libertades de los habitantes de ese lugar puedan ser restringidas.

5.1.2. Indicadores humanos

Una vez que aparece la inestabilidad existen otros indicadores humanos que alertan sobre la posibilidad de que se estén produciendo actos de violencia sexual, aunque estos pueden aparecer previamente a los indicadores políticos.

Las situaciones y lugares en los que se pueden producir actos de violencia sexual en las zonas de conflicto pueden ser variadas, se pueden perpetrar, en los mercados, en las escuelas o de camino a estas, en el hogar, o en los centros de desplazados, por poner algún ejemplo. Por eso es importante monitorear las desviaciones de la normalidad de la vida cotidiana.

Detección de mujeres o niñas expulsadas de sus núcleos familiares o comunitarios, o si se produce un aumento de hogares en los que la mujer está sola con sus hijos e hijas, la ausencia en lugares públicos y en los lugares de culto, pueden señalar inseguridad física.

- Aumento repentino de la regulación estricta de las normas sociales y públicas de las mujeres y de las niñas, como por ejemplo la aplicación de estrictos códigos de vestimenta.
- Prohibición precipitada de la participación de la mujer en los asuntos públicos.
- Segregación por sexos dentro de la comunidad, sobre todo en edad reproductiva (este tipo de actuaciones pueden tener como objeto diluir las líneas étnicas, entre otras causas).
- Agresión a la diversidad sexual (LGTBI), dentro de una sociedad estrictamente heteropatriarcal.
- Denuncias formales e informales de desapariciones humanas (en este caso no es necesario que se produzcan denuncias formales ante los organismos públicos, si es que los hay).
- Movimientos de la población, y desplazamientos diferenciados por sexo, con el objeto de abandonar las zonas en conflicto.
- Detección de casos de menores desplazados sin acompañamiento de un familiar o de una persona adulta, lo que provoca que se aumente la probabilidad de que sufran daños derivados de la violencia sexual, o sean víctimas de los delitos asociados a este tipo de situaciones.
- Denuncias de actividad sexual ilegal en las zonas de tránsito donde se producen desplazamientos humanos, zonas fronterizas, corredores humanitarios (en estas zonas existe la presencia de personas dedicadas a la trata o al proxenetismo, estos grupos cada vez están más organizados).
- Obstrucción a la justicia.
- Detenciones arbitrarias, hacia activistas feministas o LGTB.
- Aumento de la demanda de asistencia sanitaria derivada de actos de violencia sexual, solicitud de pruebas para la detección de VIH, peticiones de abortos, abortos clandestinos.

5.1.3. Otros indicadores

Además, existen otros acontecimientos que pueden constituir indicadores de que un conflicto se está activando, que también deben servir para instaurar procedimientos de alerta y prevención temprana:

- Tráfico de armas, o un incremento de estas en los núcleos poblacionales.
- Inseguridad alimentaria, desabastecimiento.
- Destrucción de viviendas, daños en edificios públicos como por ejemplo destrucción de las escuelas.
- Propaganda nacionalista que active los delitos de odio, incitación a la violencia sexual a través de esta.

5.2. Mecanismos de prevención

Cuando las instituciones democráticas son alteradas, y existe una ruptura del estado de derecho, se deben poner en marcha los mecanismos de prevención adecuados para evitar daños humanos. En un primer momento podría ser la de entablar un proceso de negociación con los grupos que provocan estas situaciones. Este instrumento, puede ser visto como una opción fácil y rápida, pero en realidad no es así. En un conflicto armado los procesos de negociación no son fáciles y en la mayoría de las ocasiones con ellos no se agiliza o se consigue el proceso de su resolución (García-Lomas *et al.*, 2002).

Por lo que, una vez instaurado el conflicto, es necesario que se activen los procedimientos efectivos de prevención (ONU, 2020). Para ello se deberán realizar las siguientes acciones:

- Evaluar y monitorear los puntos críticos donde se produce violencia sexual, en este caso son las propias víctimas, sobre todo las mujeres las que pueden proporcionar información, ya que son las primeras en enterarse de estos incidentes.
- Identificar a los grupos violentos, aplicando sobre estos la presión necesaria desde las instituciones políticas y de las fuerzas de seguridad del Estado.
- Evacuar a las posibles víctimas de los puntos calientes.
- Monitorear los desplazamientos, estableciendo mecanismos de protección en los países de tránsito y de destino y en las zonas fronterizas.
- Facilitar un rápido acceso a la protección internacional, el reasentamiento, los pasaportes humanitarios y sobre todo la reunificación familiar.
- Establecer seguimientos de las legislaciones de los países, en los cuales se deben establecer las medidas de carácter punitivo aplicables a los perpetradores de este tipo de violencia.
- Promover la constitución de organizaciones de mujeres dentro de estas comunidades para favorecer para que se activen los mecanismos de alerta temprana, informándose entre ellas del riesgo.
- Fomentar la participación de toda la comunidad y de las organizaciones ope-

rantes en el terreno en el acompañamiento, con el objeto sensibilizar a los hombres y mujeres de la necesidad de priorizar la seguridad humana, conseguirla se debe convertir en un proceso participativo.

- Estimular e impulsar los mecanismos de prevención en las personas que viven en las áreas en conflicto estableciendo comités de vigilancia comunitaria involucrando a todos sus miembros.

Todas las actuaciones dirigidas a dotar de asistencia a las víctimas de cualquier conflicto o situación de crisis se deben regir por cuatro principios (ONU, 1991), que deben respetar el DHI:

- **Humanidad:** la protección de la vida engloba todas sus esferas, prevenir su daño deberá ser prioritario, pero también reparar su sufrimiento una vez que ha sido causado.
- **Neutralidad:** todas las acciones dirigidas a preservar la vida deberán tener carácter neutral, sin injerencias políticas, de nacionalidad, de sexo, de clase, religiosas, ideológicas o raciales.
- **Imparcialidad:** la implantación de los programas deberá realizarse, dando prioridad a los casos más urgentes, sin realizar distinciones sobre las bases enunciadas en el punto anterior.
- **Independencia operativa:** independiente de los objetivos políticos, económicos o militares de cada lugar. Imperio de las actividades relacionadas con la preservación de la vida.

Para que se puedan implantar herramientas de prevención, es necesaria la intervención de agentes que operen en el contexto de las misiones de paz, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, desde de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ya que esta tiene entre sus objetivos, el de promover el desarrollo, el bienestar social y económico, entre otros.

Pero esta no debe ser vista como una herramienta puramente económica. Se deben ampliar las perspectivas para que esta colaboración se convierta en un instrumento eficaz para que realmente incida en el desarrollo de las sociedades, en todos los ámbitos; pero, sobre todo, implantar todas las políticas necesarias para incrementar los esquemas de democratización (OECD, 2011).

La construcción de estructuras de gobierno estables y legítimas es primordial para asegurar el establecimiento de la paz. Como también es necesario el establecimiento de instancias supranacionales o de tribunales creados al efecto cuando existen vulneraciones de los derechos humanos, debido a que existe una vinculación inevitable entre la rendición de cuentas, la justicia punitiva y la justicia de transición. Los autores no pueden gozar de impunidad, ni las víctimas deben ser abandonadas, y la ejecución de estos proyectos es complementario a la AOD, ya que esta se ocupa de proveer de bienestar social.

Dentro de los programas establecidos por los actores humanitarios que operan en las zonas en conflicto, sea cual sea su forma de intervención, deben fomentar la prevención y alerta temprana de la violencia sexual creando e implantando mecanismos que aborden mejor los derechos y necesidades de las víctimas, estas actuaciones también deben ser consideradas AOD. Ya que cuando el conflicto sigue

persistiendo, y la comisión de estos actos sigue gozando de impunidad demuestra, que los mecanismos de prevención para evitarlos tienen mucha dificultad para poder ser activados. Entonces es más que probable que las organizaciones no gubernamentales que operan en el terreno y las que proveen de ayuda humanitaria puedan ser atacadas, provocando su expulsión o que decidan abandonar de manera voluntaria, por el riesgo que implica su permanencia en ese territorio.

Porque los actos de violencia sexual en las zonas en conflicto se pueden convertir en un problema de carácter estructural. En zonas muy castigadas donde estos procesos se han prolongado durante mucho tiempo una vez terminado el conflicto, durante los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, los actos de violencia sexual se pueden seguir cometiendo debido a la laxitud de las instancias judiciales. Por eso es muy importante realizar un seguimiento de las legislaciones de esos países. Incluso se puede llegar a producir una normalización de esas conductas, que impiden al igual que los otros, que se implante un ambiente de paz, necesario para la reparación y la reconciliación (Meger, 2016).

Esto puede ocurrir porque las experiencias iniciales de actos violentos para los perpetradores, como asesinar, violar o secuestrar, con el tiempo y debido a la interiorización de esas acciones, se pueden volver acciones estimulantes y gratificantes hasta el punto de convertirse en algo adictivo (Köbach *et al.*, 2015). Por lo que también es necesario introducir las acciones necesarias para detectar este tipo de violencia, fomentando los programas de salud mental y de reintegración social para los excombatientes.

Es necesario que se fomenten programas como el Acompañamiento Internacional (AI) para que las organizaciones que implementan estos proyectos operen dentro de las comunidades afectadas. Este supone un trabajo conjunto con los diferentes agentes sociales que pertenecen a estas comunidades, tanto a nivel político, educativo, de sensibilización, de comunicación y de reconstrucción (PBI, 2022).

Los marcos de acción desde dentro de las comunidades serían la de implantar políticas de desarrollo local, involucrando a los gobiernos locales, así como la capacitación de mujeres que forman parte de estas para que sean capaces de identificar los riesgos para las víctimas, en el caso de que estas sean mujeres, niños y niñas como así se afirma en la Resolución 1325/2000 de la ONU en la que se destaca el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, así como promover las acciones necesarias para que los hombres sean capaces también de denunciar estas acciones (CSNU, 2000).

Pero sobre todo es necesario que desde la Educación para el Desarrollo se fomente la educación sobre derechos humanos, y el desarrollo de la afectividad entre géneros, es necesario educar en las etapas tempranas de la pubertad sobre la conexión inseparable entre la sexualidad y la afectividad. Para ello se debe implicar a los hombres en que se abandone el modelo tradicional de la masculinidad incorporando procesos de cambio en sus comunidades.

Porque la gran ventaja de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y de todos los demás agentes que trabajan en la Cooperación al Desarrollo, es que trabajan a largo plazo ya que tienen un objetivo social, no se trata de organizaciones políticas por lo que también ellas se rigen por los principios de la acción humanitaria. En estas también pueden colaborar voluntarios o los propios habitantes de los lugares donde operan, por eso tienen un gran conocimiento de las redes locales. Su

objetivo primordial de estas debe ser la promoción de la protección y del desarrollo humano.

Por eso tienen la capacidad de trabajar en los dos aspectos primordiales, que se están analizando: aunque no todos los actores que operan en la Cooperación al Desarrollo trabajan en dar respuesta a la ayuda humanitaria, por esa línea tan fina que los separa a todos, aunque trabajen en otros planes de desarrollo, si tienen la facultad de ver los acontecimientos que ocurren en el entorno donde operan, por lo que tienen capacidad preventiva y reparativa, capacidad en la vigilancia y en la promoción de los derechos humanos (UNOCHA, 2022).

5.3. Procedimientos de rehabilitación

Uno de los procedimientos más importantes para que se produzca una reparación para la víctimas es la acción de la justicia punitiva, por eso es necesaria la rendición de cuentas.

La Resolución 808 de 22 de febrero de 1993 del Consejo de Seguridad de la ONU, decidió “la creación de un tribunal internacional para juzgar a las personas presuntamente responsables de violaciones graves al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia desde de 1991”, la creación de este tribunal por parte de la ONU, supone la puesta en práctica del principio de acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión reflejados en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945).

Los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad tienen el carácter de imprescriptibles según la Resolución 2391, de 26 de noviembre de 1968, con el fin de que se produzca el enjuiciamiento y castigo de las personas responsables de esos crímenes, cualquiera que sea la fecha en la cual se hayan cometido. Como una continuación del Tribunal de la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, creado al efecto de juzgar a autores de los crímenes de genocidio ruandés y a raíz del establecimiento de ambos tribunales, surgió la Corte Penal Internacional (CPI), como órgano jurisdiccional internacional, en el cual serían juzgadas las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales consiguiendo así su restablecimiento.

Es necesario reflejar que a pesar de tener que seguir preservando derechos como la no injerencia a la soberanía nacional, el principio de autodeterminación de los pueblos, o el principio de no intervención, entre otros, debe primar la observancia y el respeto por los derechos humanos, a través de otros principios como pueden ser el de la protección a las minorías, la preservación de las culturas indígenas o la protección a los discapacitados, “vulnerando el principio de no injerencia, para pasar a realizar un derecho o deber de injerencia utilizado en aquellos lugares donde se está produciendo una violación sistemática de los derechos humanos, como ejemplo de que no hay soberanía en cuestiones humanitarias” (Segura, 1994).

A pesar de las mejoras y de los avances que se han logrado en materia de justicia punitiva y restaurativa, para romper con la cultura de impunidad que durante siglos ha gozado la violencia sexual en los conflictos. La rendición de cuentas se puede lograr a través de enjuiciamientos penales, como los de la CPI, pero también a través de denuncias realizadas por la sociedad civil, o grupos de víctimas afectadas

con una base que enjuicie una vulneración de los derechos humanos a través de un juicio civil, en el que se reclame una reparación para las víctimas. También los fallos judiciales pueden servir de base jurisprudencial para enjuiciar a los nuevos criminales.

Otro de los procesos de rehabilitación o de reparación son los procesos de transición a la paz: en estos se produce una reincorporación a la comunidad y la desconstrucción del conflicto, en la que pueden estar inmersas las víctimas y los perpetradores. En estas comunidades cualquier indicio de violencia, puede provocar sentimientos de inseguridad debido a que, durante este periodo, se produce una desmovilización y reintegración de los combatientes en sus comunidades para favorecer una cultura de paz.

En un análisis de investigación los autores planteaban dos preguntas (Peña *et al*, 2020):

¿La desmovilización de excombatientes puede explicar el aumento de los delitos violentos?

¿Los programas que apoyan la reintegración de excombatientes reducen los delitos posteriores al conflicto?

Si el proceso de transición a la paz no se crea con un consenso entre las partes, debido al resentimiento que persiste entre las comunidades implicadas, pueden seguir alimentando el conflicto entre ellas, para evitar esta situación se deben crear programas de reparación, restauración en los que se establezcan comisiones de la verdad, transparencia y rendición de cuentas, en los que ambas partes salgan fortalecidas (Brahimi, 2000). Por eso es necesaria una transición a nivel de justicia restaurativa y que a través de esta se produzca la unión de dos elementos imprescindibles la reparación de la víctima y la reconciliación de esta con el delincuente.

El resultado del análisis demuestra que:

- No todos los delitos son denunciados debido a la falta de confianza de las instituciones, al final la víctima en la mayoría de las ocasiones no denuncia por miedo a las represalias. Este hecho además provoca que no se puedan contabilizar las víctimas de manera fehaciente.
- La convivencia entre las víctimas, las comunidades donde habitan y los excombatientes se dificulta si siguen apareciendo actos delictivos.
- Las dificultades socioeconómicas y culturales en las que se ven inmersos los desmovilizados, y el contacto con otras partes involucradas en el conflicto pueden retrasar los efectos de los programas de reinserción.
- Y la más importante es que estos programas se deben implantar en toda la comunidad, en la que conviven todas las partes.

Se exponen a continuación una serie de propuestas de reparación, orientadas hacia las políticas de desarrollo local y el acompañamiento internacional:

Cuando se implantan programas de rehabilitación o de reparación se está hablando de intervención. En este caso las medidas irán orientadas a subsanar los daños provocados por la violencia sexual en los conflictos armados, este será un programa de acompañamiento para que la víctima lejos de pretender que olvide los sucesos que modificaron su vida, pueda empezar a vivirla de una manera autónoma. A pesar

de que la reparación de los daños causados en las víctimas no se puede realizar de una manera integral si se debe favorecer el marco en el cual pueda volver a ocupar el espacio social y familiar, que le fue arrebatado cuando se produjo el suceso (IECAH, 2009).

En los conflictos armados las agresiones sexuales, no se consideran hechos aislados, la violencia se perpetra sobre grupos o comunidades. Entonces es necesario realizar programas en los cuales se intervenga a nivel comunitario. Cuando hablamos de intervención comunitaria, hablamos de procesos participativos y de transformación en los que diferentes agentes permiten dar una respuesta a un problema.

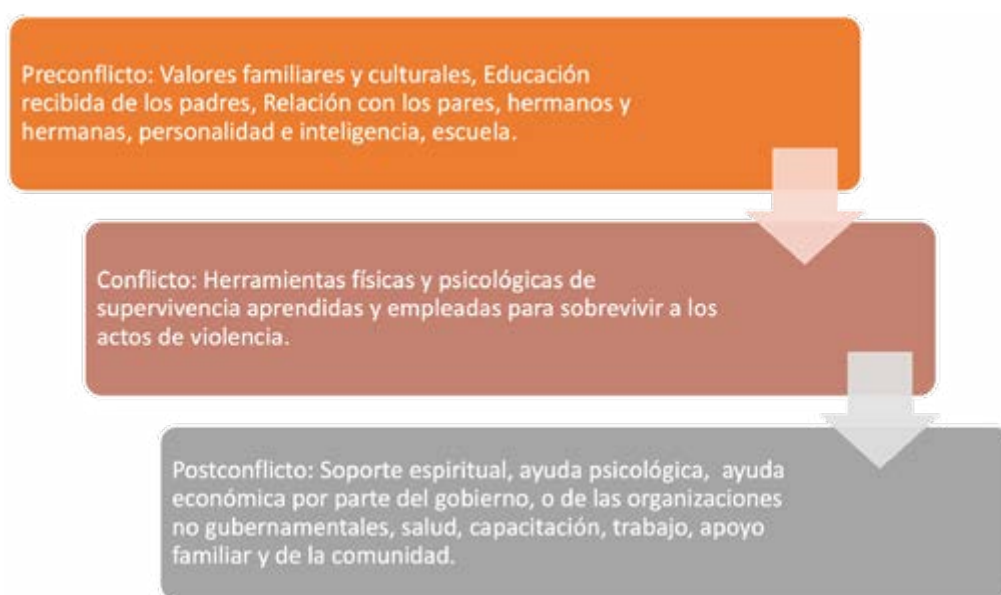
Pero esta transformación de debe realizar conforme a tres niveles:

- A nivel micro personal, la persona debe desear una recuperación, aunque este hecho haya que fomentarlo.
- A nivel meso grupal, donde intervienen otros agentes de su propia comunidad o redes sociales cercanas.
- A nivel macro donde deberán intervenir otros agentes como las organizaciones externas de apoyo o incluso las instituciones locales o estatales.

En un programa de acompañamiento o de reparación para las víctimas de violencia se deben fomentar los espacios de confianza, y los espacios colaborativos en los que puedan participar otras víctimas.

En el caso de los daños físicos y psíquicos es necesario el acceso a los sistemas de salud, en muchos países son casi inexistentes o de difícil acceso. Las heridas físicas que padecen como pueden ser las fístulas o desgarros de la zona urogenital si no se tratan adecuadamente pueden provocar daños en el aparato reproductor y dolor para toda la vida. Estas lesiones pueden tener la apariencia de un daño externo, pero pueden provocar incontinencia, desfiguración o la incapacidad para tener hijos, un determinante de gran importancia ya que en determinadas sociedades puede suponer un estigma (WHO, 2019).

Figura 1. Macrosistema de la resiliencia



Fuente: Okraku et al., 2021

Y aunque que muchas mujeres después de la experiencia y debido a la falta de recursos han tenido que recurrir a la prostitución para sobrevivir, si se les ofrecen los recursos capacitación necesaria para obtener los medios económicos para subsistir ellas y sus hijos o hijas, muchos de estos como consecuencia de las violaciones sufridas o del periodo de convivencia con los captores durante el conflicto, abandonan estas prácticas y son capaces de tener autonomía económica a través de su trabajo.

Las heridas psíquicas pueden manifestar síntomas de depresión, temor, trastornos de la alimentación y el sueño, sentimientos de culpabilidad y sentimientos de abandono, entre otros. Muchas de estas víctimas sufren una revictimización al ser rechazadas por sus familiares, por sus maridos, por sus hijos o por su comunidad. Vivir este tipo de situaciones hace que las víctimas, deban implantar las herramientas de defensa psicológicas aprendidas para poder afrontar la vida, a través de prácticas relacionadas con la espiritualidad, apoyos sociales, y fortalezas individuales.

Pero existen modelos que buscan proporcionar a las víctimas una recuperación integral, dotando a las víctimas de las herramientas necesarias para lograr una vida autónoma también es una forma de reparación y de recuperación. A través de proyectos de formación ofrece a las supervivientes la oportunidad de trabajar, incluso en mercados laborales donde la fuerza del trabajo está monopolizada por hombres introduciendo de manera transversal la perspectiva de género, en estos modelos de reparación (Llop, 2013).

A pesar de los daños que han padecido las víctimas, muchas de estas serán capaces de afrontarlos esto dependiendo de los mecanismos de defensa a nivel cognitivo que tengan las víctimas esto en gran medida dependerá de su vida pasada, de su educación y de los valores implantados en su familia y en su comunidad.

6. Conclusiones

La violencia sexual en los conflictos es un hecho que se viene denunciando desde diversas agencias internacionales y organizaciones de cooperación, sin que hasta la fecha se haya obtenido ningún compromiso claro por parte de las instituciones políticas de los países en los que se están produciendo estos hechos. El objetivo de esta comunicación ha sido el visibilizar las graves consecuencias que tienen los conflictos armados en el seno de las comunidades, y de cómo las actuaciones que se comenten dentro de estos tienen serias repercusiones a nivel humano.

Las causas que conducen a un conflicto armado son múltiples. como también lo son aquellas que llevan al ser humano a cometer actos de violencia extrema, como es la violencia sexual.

Por ello, las medidas preventivas y rehabilitadoras que se han de implementar han de provenir de diferentes fuentes (familiares, grupales, políticas, educativas, nacionales, internacionales, jurídicas, organismos públicos, sociedad civil, ...) y actuar sobre muy diferentes aspectos (educación, valores, conciencia, justicia, economía, política, ...).

La actuación principal ante la violencia sexual (en sus diferentes manifestaciones) ha de ser la preventiva, global e integrada. Se precisan indicadores y actuar de forma preventiva en tres momentos (primaria, secundaria y terciaria). Igualmente, se precisa activar formas de rehabilitación que ayuden a las víctimas para que puedan

recuperar su línea de vida, ser seres humanos completos y poder seguir participando en la sociedad.

Todavía queda mucho por avanzar en esta grave problemática, que cuestiona la capacidad de desarrollo de la especie humana, al confrontarla con el espejo de uno de sus mayores demonios: la manipulación y destrucción del otro (y de su entorno) a través de la violencia sexual.

Este trabajo es solo una pequeña aproximación, ya que forma parte de un trabajo más amplio, desarrollado en el marco del trabajo final del máster de Cooperación al Desarrollo.

La impunidad con la que actúan estos grupos demuestra que en los lugares donde se comenten estos actos existe un déficit en su desarrollo democrático, con grandes lagunas en sus legislaciones. Por eso es necesario que, desde las agendas políticas, se implanten mecanismos que obliguen a avanzar hacia la construcción de gobiernos más estables que se preocupen por la seguridad de sus habitantes.

Pero, además, es necesario que se produzca una unión de las fortalezas de los organismos públicos como también desde las diferentes organizaciones que operan a nivel de la sociedad civil que por su cercanía con las víctimas afectadas son capaces de implantar mecanismos de recuperación.

Referencias

ABRAHAMAS, A. (1 de febrero de 2022). *Amnistía Internacional*. Obtenido de Libia/UE: Las condiciones siguen siendo “infernales” cuando se cumplen cinco años de los acuerdos de cooperación de la UE: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/02/libya-eu-conditions-remain-hellish-as-eu-marks-5-years-of-cooperation-agreements/>

ACNUR. (mayo de 2018). *¿Qué es un conflicto armado según el Derecho Internacional Humanitario?* Obtenido de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: https://eacnur.org/blog/que-es-un-conflicto-armado-segun-el-derecho-internacional-humanitario-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

ACNUR. (4 de junio de 2021). *Casi 6.000 personas huyen de los brutales ataques a los campamentos de desplazados al este de la República Democrática del Congo*. Obtenido de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2021/6/60ba3a0a4/casi-6000-personas-huyen-de-los-brutales-ataques-a-los-campamentos-de-desplazados.html>

AI. (27 de junio de 2018). *DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO: HUMAN RIGHTS COUNCIL MUST ENSURE ACCOUNTABILITY FOR SERIOUS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS COMMITTED IN THE*. Obtenido de Amnistía Internacional: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/doc?q=%3A*&start=3&rows=1&sort=fecha%20desc&fq=norm&fv=*&fo=and&fq=mssearch_materials&fv=Ni%C3%B1os+y+ni%C3%B1as+soldados&fo=and&fq=mssearch_mlt98&fv=gseg01&fo=and

AI. (2021). *Los Derechos Humanos en el Mundo*. Londres: Amnesty International Ltd.

BRAHIMI, I. (2000). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

- CHRISTOPH VOGEL, G. S. (2021). *Kivu Security Tracker*. Obtenido de The Landscape of Armed Group in Eastern Congo: <https://kivusecurity.org/>
- CICR. (12 de agosto de 1949). *Comité Internacional de la Cruz Roja*. Obtenido de Los Convenios de Ginebra de 1949: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y DE LA RECONCILIACIÓN, C. (2003). *Informe de la CVR*. Perú.
- CPI. (17 de julio de 1998). Estatuto de Roma. *Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Estatuto de la Corte Penal Internacional*. Roma, Italia: A/CONF.183/9. Organización de las Naciones Unidas.
- CSNU. (2000). *Resolución 1325. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- CSNU. (2008). *Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- CSNU. (2021). *Las Mujeres, la paz y la seguridad. S/2021/827. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- DIHIGO, A. R. (2016). La responsabilidad de proteger un nuevo marco conceptual en naciones unidas para el siglo XXI: Sus elementos contradictorios. *Revista De Estudios Políticos y Estratégicos*, 114-139.
- DOUCET, L. (5 de septiembre de 2018). *Yazidis iraquíes: el pueblo 'olvidado' de una historia inolvidable*. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45406232>
- GARCÍA-LOMAS, O. L. (2002). *Negociación internacional*. Madrid: Pirámide.
- IECAH, I. d. (2009). *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz*. Obtenido de Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/PLANDEACCIONmujeresypaz.pdf>
- JAFFAL, Z. (2020). Rape as Genocide Crime in International Criminal Law - The Case of Yazidi Women in Iraq. *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 15, 230-247, <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3841256>
- KÖBACH, A., SCHAAL, S., & ELBERT, T. (2015). Combat traumatic or elevated stress: Violent crime is associated with appetitive aggression but not with symptoms of traumatic stress. *Fronteras en Psicología*, 1518.
- LLOP, S. T. (2013). *Cómo contribuir a la erradicación de la violencia basada en el género desde la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Sevilla: Agencia Andaluza para la Cooperación al Desarrollo.
- LUEDKE, A. E., & FAYE LOGAN, H. (2017). 'That of human rights': discourse, emergency assistance and sexual violence in the current civil war in South Sudan. *Disasters*, <https://doi.org/10.1111/disa.12273>

- MASTEN, A. S., BEST, K., & GARMEZY, N. (1990). Resiliencia y desarrollo: Aportes del estudio de los niños que superan la adversidad. *Desarrollo y Psicopatología*, 425-444. <https://doi.org/10.1017/S0954579400005812>
- MEGER, S. (2016). The fetishization of sexual violence in international security. *Estudios Internacionales*, 149-159. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw003>
- MUKWEGE, D., ALUMETI, D., HIMPENS, J., & CADIÈRE, G.-B. (2016). Treatment of rape-induced genital and lower gastrointestinal injuries in girls aged 5 years and younger. *International Journal of Gynecology & Obstetrics.*, 292-296. <https://doi.org/10.1016/j.ijgo.2015.07.034>
- NANDI, C., CROMBACH, A., BAMBONYE, M., ELBERT, T., & WEIERSTALL, R. (2015). Predictors of posttraumatic stress and appetitive. *European Journal of Psychotraumatology*.
- OCHA. (16 de marzo de 2022). *reliefweb*. Obtenido de La OIM advierte sobre un mayor riesgo de trata de personas para las personas que huyen de Ucrania: <https://reliefweb.int/report/ukraine/iom-warns-increased-risk-trafficking-persons-people-fleeing-ukraine>
- OECD. (2011). La Eficacia de la Ayuda. 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Busan. Korea.
- OKRAKU, O. O., & YOHANI, S. (2021). Resilience in the Face of Adversity: a Focused Ethnography of Former Girl Child Soldiers Living. *Journal of International Migration and Integration*, 809–830. <https://doi.org/10.1007/s12134-020-00769-y>
- OMS. (2013). *Violencia sexual. Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. Obtenido de Salud sexual y Reproductiva: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/98821>
- ONU. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Artículos 39-51)*. San Francisco: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (1948). *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (1991). *Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo. Resolución A/RES/70/1*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (agosto de 2020). *Stop Rape in War*. Obtenido de MATRIX: EARLY-WARNING INDICATORS OF CONFLICT-RELATED SEXUAL VIOLENCE: <https://stoprapenow.org/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Thematic-mapping-of-guidance-documents-Aug-2020-1.pdf>
- ONU. (2021). *La Violencia sexual relacionada con los conflictos. S/2021/312*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2021). *Las mujeres y la paz y la seguridad. S/2021/827*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

PBI. (2022). *Peace Brigades International*. Obtenido de Acompañamiento Internacional: <https://www.peacebrigades.org/es/los-proyectos>

PEÑA, A. G., & DOURESSEN, H. (2020). La reintegración de excombatientes y la violencia posconflicto. Un análisis de los niveles de criminalidad municipal en Colombia. *SAGE Journals. Volumen 38, n° 3*, 316-337. <https://doi.org/10.1177/0738894219894701>

RODRIGUEZ, J. J. (2018). *ODS 16: peace, justice and strong. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. CESEDEN.

ROSALIND, D. (2002). Rape as a crime in international humanitarian law: from here? *European Journal of International Law*, 697-703.

SCHOCK, K. R. (2013). Getting to Yes: Remembering Roger Fisher. *Arbitration Law Review. Vol. 5, article 26*, 422-438.

SEGATO, L. R. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. *Contrapunto n°5*, 129-143.

SEGURA, J. R. (1994). El derecho de injerencia humanitaria: una obligación internacional. *Relaciones Internacionales. Vol 47*, 31-38.

SOLUTIONS, F. (2021). *Democratic Republic of Congo Country Risk Report*. Nueva York: Fitch Solutions.

UNOCHA. (2022). *Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios*. Obtenido de https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/03.%20Guidelines%20for%20the%20Military_ES.pdf

WOOD, E. J. (2009). Armed groups and sexual violence: When is Wartime Rape Rare. *Politics and Society, vol. 31, núm. 1*, <https://doi.org/10.1177/0032329208329755>

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), U. N. (2019). *Clinical management of rape and intimate partner violence survivors: developing protocols for use in humanitarian settings*. Ginebra: Geneva: WHO. Obtenido de Clinical management of rape and intimate partner. Developing protocols for use in humanitarian settings.

Conflicto armado, paz y desarrollo en Colombia. La reducción de la violencia económica según los acuerdos de paz de la Habana. Avances y obstáculos a 2021

Armed conflict, peace and development in Colombia. The reduction of economic violence according to the Havana peace agreements. Progress and obstacles by 2021

Melba Luz Calle Meza (Universidad Nueva Granada)

Resumen

La concentración de la propiedad rural, unida a la pobreza y al tradicional abandono del campo por el Estado, son causas históricas de la violencia política y económica, del surgimiento de las guerrillas y del conflicto armado en Colombia. Con los conocidos Acuerdos de paz de la Habana de 2016 se buscó la reducción de la violencia estructural no solo militar, sino también cultural, política y económica. Sin embargo, después de 5 años, el país experimenta una grave crisis que salió indiscutiblemente a la luz con la pandemia del COVID 19, que destapó la cifra de aproximadamente 21 millones de ciudadanos en la pobreza extrema (DANE) y desembocó en un estallido social de una dimensión quizás nunca vista. Asimismo, según el último informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la crisis se manifiesta en la grave situación de violencia que está golpeando a las comunidades indígenas, afro y campesinas de los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. Y en 2022 esta crisis se ha visto dramáticamente revelada con la escalada de la guerra por los enfrentamientos entre el ELN y las disidencias de las FARC en el departamento de Arauca. Con todo, inspirados en Johan Galtung, nos preguntamos: ¿Estamos igual que antes o hemos construido senderos de paz? La respuesta es que el Acuerdo Final de paz ha contribuido con nuestra transformación social aunque su desarrollo enfrenta gravísimos retos. Aquí se estudian los acuerdos 1 y 4 sobre la reforma rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos para reducir la violencia económica. Pero este es el camino más pedregoso. Aunque hay avances, la reforma rural está estancada y la sustitución de cultivos se frustró por el restablecimiento por el gobierno de la fumigación con glifosato.

Palabras clave: Conflicto armado, violencia económica, Acuerdo Final de Paz, Colombia, desarrollo.

Abstract

The concentration of rural property, together with poverty and the traditional abandonment of the countryside by the State, are historical causes of political and economic violence, the rise of guerrillas and the armed conflict in Colombia. With the well-known Havana Peace Agreements of 2016, the reduction of structural violence was sought, not only military, but also cultural, political and economic. However,

after 5 years, the country is experiencing a serious crisis that unquestionably came to light with the COVID 19 pandemic, which uncovered the figure of approximately 21 million citizens in extreme poverty (DANE) and led to a social explosion of a dimension perhaps never seen before. Likewise, according to the latest report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, the crisis is manifested in the serious situation of violence that is hitting indigenous, Afro-descendant and peasant communities in the departments of Antioquia, Cauca, Chocó, Putumayo, Nariño, Norte de Santander and Valle del Cauca. And in 2022 this crisis has been dramatically revealed with the escalation of the war due to clashes between the ELN and FARC dissidents in the department of Arauca. However, inspired by Johan Galtung, we ask ourselves: Are we the same as before or have we built paths of peace? The answer is that the Final Peace Agreement has contributed to our social transformation, although its development faces serious challenges. Agreements 1 and 4 on comprehensive rural reform and the substitution of illicit crops to reduce economic violence are studied here. But this is the rockiest path. Although progress is being made, rural reform is stalled and crop substitution was stymied by the government's reinstatement of glyphosate spraying.

Key words. Armed conflict, economic violence, Final Peace Agreement, Colombia, development.

1. Introducción

A cinco años del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 entre el gobierno colombiano y la guerrilla de la FARC-EP, Colombia experimenta una grave crisis política que salió indiscutiblemente a la luz debido a los efectos económicos de las medidas de restricción tomadas para controlar la pandemia del COVID 19 y reveló pobreza extrema de millones de colombianos (21,02 millones según el DANE).¹

A esta tragedia, se sumó la desproporción en el uso de la fuerza pública como respuesta a las manifestaciones de protesta iniciadas con el paro convocado por el Comité Nacional de Trabajadores el 28 de abril, lo que desembocó en un estallido social de una dimensión quizás nunca antes vista.

Según el último informe sobre Colombia presentado por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la crisis se manifiesta en la grave situación de violencia que está golpeando a las comunidades indígenas, afros y campesinas de los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. La falta de presencia integral del Estado que limita su capacidad para cumplir con su deber de protección de la población. La falta de avances en la adopción de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales; y la desprotección de las poblaciones y de sus líderes.

En cifras solo de 2020 se cuenta el asesinato de 133 líderes sociales, la comisión de 76 masacres, 94 eventos de desplazamiento masivo que afectaron a 25.366 personas, en Antioquia, Chocó y Nariño, el asesinato de 73 exintegrantes de las extintas FARC, incrementando lo 248 homicidios desde la firma del Acuerdo.

1

Con este grave panorama, se podría decir que ya está hecho el balance de la paz. Sin embargo, aquí se formula una propuesta de análisis, en el sentido de abrir vías de investigación sobre los alcances y efectos del Acuerdo de Paz colombiano, con apoyo en una aproximación preliminar a las ciencias de la paz, en la línea del sociólogo noruego Johan Galtung, cuyo punto de partida se sintetiza en la idea expresada por Ghandi: La paz es el camino. Esto es, que los conflictos no finalizan si no que se transforman. Y en consecuencia la paz se toma como proceso de transformación, idea que contribuye a superar la comprensión engañosa de la paz plena como ausencia de todo conflicto. Planteamiento que desarrolla mediante la distinción entre la paz negativa o paz como no a la violencia o ausencia de violencia y la paz como transformación creativa del conflicto.

El punto de partida de Galtung es que el trabajo por la paz es trabajo para reducir la violencia por medios pacíficos. Por tanto, es preciso conocer la violencia que se divide básicamente en violencia directa y violencia indirecta o estructural, tipos de violencia que, a su vez, se manifiestan en cuatro dimensiones, (política, militar, económica y cultural). Para trabajar por la paz, entonces, hay que actuar en estas cuatro dimensiones, por medio de políticas o caminos de paz.

Cuadro 1. Políticas de paz para el siglo XXI *

	PAZ NEGATIVA NO A LA VIOLENCIA	PAZ POSITIVA CONSTRUCCIÓN DE PAZ
POLÍTICA	Democratiza los estados Derechos humanos en todo el mundo con desoccidentalización Iniciativa, referéndum, democracia directa Descentralización	Democratizar la ONU Un país, un voto Abolición de poder de veto de los grandes Segunda asamblea de la ONU Elecciones directas (un escaño/un millón de votos) confederaciones
MILITAR	Defensa defensiva Deslegitimación de las armas Defensa no militar	Fuerzas de paz Técnicas no militares Brigadas de paz
ECONÓMICA	Autogestión, Independencia I Internalizar efectos colaterales Utilizar recursos propios También a nivel local	Autogestión, Independencia II Compartir los efectos colaterales Cooperación Sur-Sur
CULTURAL	Desafiar el Singularismo Universalismo Concepto de pueblo elegido Violencia, guerra Diálogo Entre duros y blandos	Civilización global Un centro en todas partes Un tiempo relajado Holístico, global Asociación con la naturaleza Justicia e igualdad Ensalzamiento de la vida

* Galtung (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. International Peaces Research Institute, Oslo.

A partir de aquí, lo que se propone es analizar la dimensión económica del acuerdo de paz colombiano concretado en el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral a la luz de lo planteado por Galtung. Para lo cual el punto de partida es recordar que el objetivo general del acuerdo de paz estaba enfocado a una política estructural del Estado dirigida a transformar al país para revertir los factores y efectos del conflicto, en especial la desigualdad y la impunidad. En un marco constitucional de garantía de derechos fundamentales. Y que ese objetivo general se desagrega en dos objetivos específicos, la terminación del conflicto, entendida la paz como ausencia de violencia y la construcción de una paz estable, entendida la de la paz como transformación del conflicto.

A continuación se plantea adaptar el planteamiento de Galtung al Acuerdo colombiano para establecer de que forma los puntos del acuerdo en el plano económico plantean caminos de paz para reducir la violencia estructural colombiana. Como base documental se utiliza principalmente, los informes del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EE.UU, Secretario Técnico (CSIVI), de la Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN y de la ONG Instituto de Estudios para el desarrollo y la paz, INDEPAZ, entre otros. El método aplicado es el análisis de la propuesta de Galtung y una revisión bibliográfica sobre el punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

2. La reforma rural integral planteada en el Acuerdo Final de Paz. Avances y obstáculos.

Es muy acertado y coherente, desde una perspectiva histórica sobre los factores del conflicto armado colombiano, que el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP sea presidido por el acuerdo agrario.

Los factores que han influido en la difusa guerra civil colombiana son múltiples². Sin embargo, los ingredientes económicos son principales y estructurales, característica que se reflejó adecuadamente en el diseño de la propuesta de paz de los conocidos “Acuerdos de la Habana” que comienzan por reiterar una aspiración histórica de la población campesina que ha padecido y padece directamente la violencia local: el desarrollo social y económico del campo. Esa idea es la que refleja el título del punto 1. HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO. REFORMA RURAL INTEGRAL.

La Reforma Rural Integral –RRI– planteada en los acuerdos de La Habana retomó temas trascendentales para el sector agropecuario colombiano, como la redistribución de la tierra y la reforma estructural del campo, y con estos propósitos plantea políticas para el sector a largo plazo y articuladas con todos los actores del territorio; reconoce a campesinos, indígenas, raizales y afros, entre otros, como parte de los territorios, y está diseñada para que estas políticas no solo respondan a intereses de particulares, sino para el bienestar general de la población del área rural. También procura dar un enfoque territorial, de manera que el desarrollo rural se dé en cada lugar, teniendo en cuenta potencialidades y fortalezas, al igual que debilidades y necesidades; adicionalmente, busca involucrar a las comunidades para que ayuden a construir y diseñar los programas que más favorezcan el desarrollo de estos sitios que han sido tan duramente golpeados por el conflicto.

² Calle Meza, Melba Luz. (2014). Constitución y guerra. Una revisión del sistema de derechos fundamentales de Colombia durante el siglo XX. Bogotá, Ibañez.

Igualmente, el acuerdo busca que la calidad de vida en estos territorios mejore notablemente, fortaleciendo la institucionalidad para reducir la brecha campo-ciudad, brindando facilidades de acceso a salud, educación, vivienda rural y legalización de predios; mejorando en infraestructura y protegiendo y garantizando la producción y comercialización de los productos agropecuarios, al igual que toda actividad que se desarrolle a nivel rural.

El principal reto en este momento es que lo planteado en el acuerdo de La Habana se implemente de manera coordinada, y que se garantice esquemas de acceso efectivo a la población rural y una mayor generación de ingresos, para así superar la pobreza y la brecha campo-ciudad.

Por otra parte, es fundamental que todos los colombianos comprendan que con los acuerdos de La Habana están reconociendo la importancia del campo y el alto grado de abandono que ha tenido del Estado, siendo esta una de las causas del proceso de violencia y que ha sumido al sector en un círculo vicioso en torno a la pobreza.

Por último, para que una política pública dirigida al sector agrario sea exitosa, cada gobierno debe tener en cuenta las experiencias, claro está, pensando en que estas políticas sean aplicables aún después de 10 años. un común denominador de los textos consultados en las diferentes épocas es que existía la mentalidad de que jamás se podría lograr una reforma agraria que beneficiaría a los agricultores y esto con el acuerdo de La Habana, puede cambiar.³

Sobre los factores económicos del conflicto armado interno en el siglo XX, se ha destacado que el ingreso al sistema capitalista en Colombia necesitaba la democratización de la propiedad a través de la reforma agraria y la superación del régimen señorial-hacendario.⁴

El acceso a tierras se vincula al reconocimiento de las mujeres rurales, y es una precondition para la superación de las inequidades a las que están expuestas. Es fundamental acelerar este punto, el cual puede ser uno de los más transformativos del Acuerdo final, de la mano de las demás medidas contenidas en los PNRRI y los PDET que son complementarias al subtema de tierras, en el propósito superior de mejorar la vida de las mujeres al encaminarse a proveer los bienes y servicios necesarios para alcanzar este objetivo.

Asimismo, es preocupante la dificultad para acceder a información clara, actualizada y desagregada de distintas medidas, lo cual es necesario para hacer seguimiento, monitoreo y control ciudadano al Acuerdo final. Esto es especialmente perceptible en las iniciativas PDET, debido a la falta de información desagregada territorialmente entrecruzada con el enfoque de género. Con base en lo anterior, es transcendental que las instituciones públicas y privadas que hacen seguimiento a los avances del Acuerdo generen más información sobre cómo se está construyendo la paz territorialmente y no solo desde el centro. Los últimos informes de la CPEC y la ART han dado pasos en este sentido, pero, desde luego, los informes de las entidades, aunque valiosos, en muchos casos son una compilación de logros.

³ Figueroa-Torres, Yady Nohelia, & Pérez-Bello, Sandra Milena, & Villamarín-Monroy, Claudia Liliana, & Rincón-Pérez, Alfonso (2018). Antecedentes, realidades y retos de los programas nacionales para la Reforma Rural Integral. *Ciencia y Agricultura*, 15(1),101-110.[fecha de Consulta 28 de Marzo de 2022]. ISSN: 0122-8420. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560063465001>

⁴ Estrada Álvarez, Jairo. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada en: *CONTRIBUCIÓN AL ENTENDIMIENTO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Bogotá, Desde Abajo, 2015.

Por eso es importante lo que empieza a realizar la Secretaría Técnica de focalizar los PDET Sur de Córdoba, Pacífico Medio y Catatumbo, en un primer ejercicio de análisis de la implementación territorial. Es fundamental que las demás organizaciones sociales y académicas, como el Instituto Kroc, también comiencen a georreferenciar más la información que publican. Asimismo, es elemental que además de territorializar la mirada se le cruce con el enfoque de género, estas no pueden ser acciones que van por caminos separados. Focalizar, implementar, fortalecer y monitorear la construcción de paz territorial desde y para las mujeres debe ser una prioridad, puesto que no hay transformación posible del campo si no se transforma la vida de las mujeres rurales.⁵

Todos los anteriores problemas identificados, a través de un diagnóstico socioeconómico del campo colombiano, revelan que son muchas las necesidades del campo y muchos los retos que enfrenta el Gobierno nacional para garantizar un desarrollo rural integral, como lo prometió en el primer acuerdo de La Habana. Uno de ellos, y quizá el más importante, es la reconfiguración de *un nuevo modelo de desarrollo* distinto al modelo neoliberal y distinto al modelo propuesto en la Ley Zidres, el cual favorece a los empresarios agroindustriales, en menoscabo de los intereses de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales. Ese nuevo modelo de desarrollo precisa de *unos enfoques centrados en los actores del campo* y en sus necesidades, para lo cual podrían ser útiles el enfoque de derechos, el enfoque territorial y el enfoque diferencial por etnia, raza y género.

Se requiere también *repensar la ocupación y el uso del territorio* a partir de un nuevo reordenamiento del mismo, dado que en la actualidad peligran zonas de reserva forestal, se realizan actividades económicas y productivas con predominio de la ganadería y la minería sobre la agricultura, proliferan y siguen creciendo las actividades económicas ilegales sin que se haya planteado una solución de fondo, sigue avanzando el proceso de colonización y ampliación de la frontera agrícola en la Orinoquía y la Amazonía. Por otra parte, el cambio climático continúa provocando tragedias invernales y se precisa de una efectiva gestión del riesgo, así como de una delimitación de la frontera agropecuaria, lo cual sigue siendo una tarea urgente.

Otro aspecto fundamental en la propuesta de Desarrollo Rural Integral es *la Tenencia de la tierra para el desarrollo humano*. La tierra es un elemento estratégico para alcanzar el desarrollo humano, de allí la importancia de abordar problemas históricos de gran envergadura como el conflicto rural y la tierra, la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura de tamaños de la propiedad, la propiedad y la tenencia femenina de tierras. Todos estos con enfoques de desarrollo humano y de equidad.

Con este panorama, lo que se espera es que los acuerdos generados en La Habana contribuyan a resolver los problemas de la violencia y la persistencia del orden social rural por el desconocimiento político del campesinado, además de la violencia contra la población rural a través de las disputas por el territorio, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras; así como la intervención de grupos armados en la política, la existencia de élites y sus prácticas clientelares y corruptas, entre otras. En síntesis:

⁵ Botero Blandón, Vanesa, & Serrano Ávila, Ana María (2021). Reforma Rural Integral y construcción de paz para las mujeres en Colombia. *Estudios Políticos*, (62),152-182.[fecha de Consulta 28 de Marzo de 2022]. ISSN: 0121-5167. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16469926007>

Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos. El Gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresariado agroindustrial, pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia (PNUD, 2011). Esto requiere, como se ha dicho antes, de cambios estructurales en la esfera social rural, ya que los efectos del conflicto han sido múltiples, profundos, y su reparación y no repetición precisan de la voluntad política, el cambio de enfoques, un nuevo modelo económico, más institucionalidad, mayor presupuesto, un gran ánimo y la decisión de reconciliación.⁶

Si bien el acuerdo de Reforma Rural Integral no se puede identificar como un proyecto que pretenda cambiar las estructuras de la propiedad de la tierra en Colombia, sí busca sentar las bases para cambios profundos en el Estado y las políticas públicas, que permitan la integración campo-ciudad y garanticen condiciones de bienestar para la población rural.

A pesar de los avances que se han logrado en términos de los ajustes institucionales y de la aprobación de algunos de los decretos-ley más importantes del acuerdo de Reforma Rural Integral, aún queda por estructurar normativamente una parte fundamental del Acuerdo, lo que puede dificultar su implementación integral.

Existen algunos problemas en el diseño institucional de las entidades del sector agropecuario y de desarrollo rural, y persiste una falta de voluntad política para adelantar la construcción e implementación participativa de las políticas públicas derivadas del acuerdo de Reforma Rural Integral, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales. Sin embargo, es un proceso que está contemplado a doce años y que apenas comienza.

De cara al escenario futuro existe el riesgo de que no se expidan la totalidad de leyes y decretos que requiere la Reforma Rural Integral, dado el escenario electoral, con todo lo cual se hace necesario un proceso activo de participación de la sociedad civil que haga seguimiento al Congreso y presione la adopción de soluciones para cumplir con la implementación de este Acuerdo.⁷

Se pueden apreciar diferentes definiciones del concepto de transformación del campo colombiano y la noción de desarrollo rural integral contemplado en el Acuerdo de paz y el PND. Si bien ambos, comparten el problema del acceso a la tierra por parte del campesinado pobre como la prioridad social a resolver en el escenario del posconflicto armado, de lo analizado se aprecian cinco niveles de contradicción entre ambos documentos. En primer lugar, aparecen las contradicciones derivadas de las relaciones entre economía mundial y economía nacional, entre la RRI que toma como prioridad la demanda interna y el PND que se orienta hacia la demanda exterior.

⁶ Bedoya Bedoya, María Rocío (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia*. *Estudios Políticos*, (54),37-58.[fecha de Consulta 28 de Marzo de 2022]. ISSN: 0121-5167. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16459057003>

⁷ Chavez Chaves, Diego Balvino (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(1),81-103.[fecha de Consulta 28 de Marzo de 2022]. ISSN: 0120-159X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551558028005>

El “desarrollo rural integral” del que habla el Acuerdo de paz, prevé la promoción de una “economía campesina, familiar y comunitaria”, cuya producción se dirige a “la promoción de mercados locales y regionales (...) y fomente la producción y el consumo de alimentos nacionales” (2016: 34), lo que hace del mercado interno el motor de la transformación del campo colombiano para el Acuerdo de paz. Sin embargo, de la lectura del PND se desprende un modelo de desarrollo para el campo colombiano diferente, que toma como eje la “mejor inserción del mismo en la economía mundial” sobre los patrones de la teórica ortodoxa del comercio internacional: la apertura exterior, la explotación de las ventajas comparativas y el aumento de la productividad como criterio de competitividad.

Las políticas de competitividad y de mayor apertura de campo colombiano al mercado exterior que plantea el PND, contradicen en cierta forma la apuesta por la formación de economías territorializadas contemplada en las RRI, situación reconocida en el texto del Acuerdo final al manifestar que “el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado” (2016: 12), que descansa en la progresiva adaptación de las nuevas economías campesinas al mercado mediante dinámicas “competitiva e insertada en cadenas de valor agregado” (2016: 33). Excepto la anterior mención, todo lo tratado en Acuerdo de paz sobre esta importante realidad, se remite a fórmulas genéricas que instan al Gobierno Nacional para que “se eviten o minimicen los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio” (2016: 33), algo no contemplado en el texto del PND.

Surge un segundo aspecto no resuelto, relacionado con el tipo de articulación económica que debe seguirse para la superación de la brecha campo/ciudad, en un contexto donde la relación es, por un lado, de predominio exportador de los productos agrícolas nacionales y, por otro, el predominio de bienes importados para el consumo interno (OCDE, 2015). Según lo anterior, la economía colombiana tiende a la sustitución de los productos de las economías campesinas nacionales por bienes importados más baratos y mejor insertados en las cadenas de comercialización, realidad negativa que se pretende superar por parte del Acuerdo de paz estableciendo una articulación pública campo/ciudad que descansa en la puesta en práctica de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, cuya medida central consistiría en “la implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender a las demandas de las entidades y programas institucional (...) que fomente la producción local” (2016: 31). Sin embargo, dicha práctica está prohibida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través de la cláusula de igualdad de trato, la cual exige que la normativa nacional que afecta a las operaciones comerciales se aplique sin discriminaciones entre productos nacionales e importados, cláusula vigente en los tratados de libre comercio (López, 2010).

Asimismo, el Acuerdo de paz prevé en su artículo 1.3.3.3 una política de subsidios y apoyo económico por parte del Gobierno Nacional al productor agrícola local, medida que sin embargo no es contemplada en el PND¹² el cual apuesta por políticas horizontales (no discriminatorias) y de oferta (suministro de bienes públicos), dirigidas a mejorar la capacidad competitiva de la producción local y su inserción exterior, que casa mejor con lo previsto en el artículo

1.3.3.6 del Acuerdo de paz, el cual viene a reconocer que la viabilidad económica de las cooperativas campesinas vendrá dada a medio plazo por su capacidad competitiva.

Hecho que convierte de facto al mercado como el principal asignador de bienes y servicios, con lo que se provocaría, a medio plazo, una posible expulsión de los productos de las economías campesinas nacionales de los mercados de las zonas urbanas en favor de alimentos importados.

En tercer lugar, destacan las dificultades que se pueden derivar de las necesidades de inversión pública que requiere la periferia rural existentes en un país fuertemente centralizado, donde el 85 por ciento del presupuesto público es gestionado por el Gobierno Nacional, el 5 por ciento los gestiona el Distrito Capital, el 5 por ciento los gestionan los 32 departamentos en los que se divide la administración regional del país, quedando el 5 por ciento restante para los más de 1.120 municipios colombianos (Ríos, 2017), en un país donde el 84,7 por ciento de su territorio está conformado por municipios totalmente rurales, en los que vive el 30,4 por ciento de la población del país y se concentra el 16,3 por ciento del empleo (PND, 2015: 417). Sin embargo, la importancia social y territorial del campo colombiano no corresponde a su peso económico que se ha reducido en la última década, consecuencia de su poca productividad y capacidad competitiva (OCDE, 2015 y CEPAL, 2016), lo cual profundiza el problema de pobreza y desigualdad social, realidad reconocida tanto por el Acuerdo final como por el PND. Tanto los PDET previstos en el Acuerdo final como las estrategias regionales previstas en el Tomo 2 del PND, plantean el fortalecimiento de los municipios en el diseño de las políticas públicas, que sin embargo en la práctica no suponen un proceso de descentralización de los recursos efectivos, al no dotarse el Gobierno Nacional de una reforma fiscal que asegure la suficiencia de los recursos y mejore la capacidad redistributiva, ni apueste por una descentralización del gasto en favor de los municipios rurales, tal y como ha puesto de manifiesto la Contraloría General de Colombia¹³. Hechos que pueden conducir a una ineficiente asignación de recursos entre las necesidades de la periferia rural y la concentración presupuestaria en el centro. En cuarto lugar, se encuentran las dificultades de encontrar incentivos efectivos para el abandono de unos cultivos relacionados con actividades ilícitas pero altamente productivas y lucrativas, en comparación con las expectativas futuras de las producciones agrarias legales, pero de incierta viabilidad económica. La creación de economías campesinas alternativas a los cultivos ilegales cuenta con las dificultades de la falta de infraestructuras que ligan dichas producciones con sus mercados potenciales, realidad contraria a unos cultivos de la coca mejor insertados en las cadenas de comercialización controladas por el narcotráfico, de las que se derivan unos altos rendimientos productivos en relación a las economías locales previstas por el Acuerdo final y el PND, cuyos resultados requieren de tiempo para su implementación y resultados.

Como resumen de las anteriores, se podría concluir con una quinta consideración, relacionada con la existencia de modelos de desarrollo diferentes y, en ocasiones contradictorios, entre la concepción de desarrollo entendido como buen vivir y bienestar incluida en el Acuerdo de paz y una visión más ortodoxa, que contempla el desarrollo como crecimiento económico definida en el PND. El Acuerdo final parte de un paradigma de desarrollo basado en el concepto de buen vivir, próximo a los paradigmas posdesarrollistas (Braña, Domínguez y León, 2016) el cual, a pesar de reconocer el carácter mercantil de las relaciones dentro del campo colombiano, se remite a la función social y ecológica de la propiedad, que plantea límites a la misma (sea nacional o extranjera) y que apuesta por una economía de mercado regulada y basada, en muchos aspectos, en economías cooperativas donde el asignador de bienes y servicios no corresponde enteramente al mercado. Concepción diferente

a la del PND, el cual entiende el desarrollo como crecimiento económico, más cercano a los paradigmas modernizadores (Ramírez, 2017), donde el crecimiento económico es la consecuencia de los incrementos de productividad producidos por la dinámica competitiva, donde las brechas sociales y territoriales se verán superadas con la puesta en relación de las zonas menos avanzadas con las más desarrolladas, entendido como la relación campo/ciudad por un lado, y la relación mercado nacional/mercado global, por otro

No obstante, el reconocimiento del problema del acceso a la tierra y de la pobreza y abandono del medio rural como uno de los causantes del conflicto en Colombia, supone un avance histórico y un reconocimiento a la raíz estructural de la violencia armada en dicho país. La dimensión del problema requiere de medidas y acciones dirigidas a la transformación del campo en Colombia sobre la base de la adopción de un modelo de desarrollo que sitúe la solución de la brecha campo/ciudad y la solución a la concentración de la propiedad de la tierra, desde una dimensión integral

Aspectos que requieren de la superación de las contradicciones puestas de manifiesto, entre la noción de transformación del campo y de desarrollo rural integral existentes entre el Acuerdo de paz y la política económica del Gobierno Nacional, principal actor responsable en el éxito del actual escenario del posconflicto armado en Colombia.⁸

⁸ Sánchez Iglesias, Eduardo, & Sánchez Jiménez, Vicente (2018). La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20 (39), 365-387. [fecha de Consulta 28 de Marzo de 2022]. ISSN: 1575-6823. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28264625028>

3. Avances y obstáculos de la Reforma Rural Integral a la luz de los planteamientos de Johan Galtung.

A continuación, se presentan los cuadros de adaptación sobre los avances relativos en materia de la Reforma Rural Integral, así como de los obstáculos.

REFORMA RURAL INTEGRAL AVANCES	
NORMAS PROMOCIÓN ACCESO A TIERRAS	PLANES Y PROGRAMAS
Decreto 902 de 2012 Decreto 1330 de 2020 Fondo de tierras Formalización propiedad rural (meta 7 millones de hectáreas) Resolución 000239 de agosto 2021 Subsidio Integral Acceso a Tierras (SIAT) Condiciones predios para subsidio, Agencia de Desarrollo Rural, responsable financiera	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 8 hojas de ruta, Septiembre 2021 (Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo, Montes de María, Chocó, Pacífico, Frontera Nariñense, Bajo Cauca, Nordeste Antioqueño) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral 16 planes aprobados 10 inician en 2021 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2 "Mi registro rural", asistencia técnica para productores

RETOS SEPTIEMBRE 2021	
PROMOCIÓN ACCESO A TIERRAS	NORMAS, PLANES Y PROGRAMAS
Fondo de Tierras Predios fiscales y baldíos, sin ocupación previa, Meta 3 millones hectáreas 74% (884.523) sin caracterización 22% cumple para ser adjudicable 4% restricciones	Congreso: Aprobar proyecto ley crea especialidad judicial agraria y rural Proyectos de ley Plan Nacional rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Gobierno: Crear Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina Aumentar fondo de tierras con más baldíos indebidamente apropiados 3 Planes nacionales pendientes Plan Nacional de Salud Rural Plan Especial de Educación Rural

RETOS SEPTIEMBRE 2021	
PROMOCIÓN ACCESO A TIERRAS	NORMAS, PLANES Y PROGRAMAS
<p>Formalización propiedad rural Bienes privados, predios fiscales y baldíos, ocupación previa Meta 7 millones hectáreas Resumen: Entregadas 231.247 a grupos étnicos 3.854 a campesinos 75% de bienes del fondo en 15 municipios 16 regiones con PDET, 14 cuentan con 5% área del fondo 7 regiones afectadas por cultivos ilícitos solo con 1 % hectáreas del Fondo</p>	<p>Planes de desarrollo en Zonas de Reserva Campesina Aprobar Planes de Asistencia integral técnica, tecnológica e impulso a la investigación y zonificación ambiental 8 hojas de ruta de los PDET Socializar planes de acción PDET 2021 "Mi registro rural" Asistencia técnica a 550.000 productores, 35.000 productores de 550.000, 6.46% Catastro Multipropósito: Consulta previa con pueblos indígenas, avance enfoque étnico en política catastral Plan Nacional de Conectividad, centros poblados rurales con más de 100 mil habitantes con acceso a internet. Caducidad contrato UTCP, abril 2021, 1% ejecución, anticipo 6% valor total contrato. Nueva UT proponente licitación</p>

4. Conclusiones

Para transformar un conflicto, no solo basta poner fin a la violencia directa, es preciso que las partes o actores sean transformados para que el conflicto no se reproduzca eternamente.

La pregunta para el caso de los acuerdos de paz sería entonces, si estamos igual que antes de la firma de los acuerdos o hemos construido caminos de paz, esto es, si se existen rasgos de transformación en nuestra sociedad desde 2016 a la fecha.

La respuesta, aunque sea difícil, es que sí, la sociedad colombiana ha cambiado, aunque aquí hay que recordar que ese cambio no viene de 2016 si que empezó con la Constitución de 1991, con su declaratoria de Colombia como Estado Social de Derecho y su amplio catálogo de derechos fundamentales con sus mecanismos de garantías. Sin esa base no hubieran podido realizarse los acuerdos de la Habana.

El Acuerdo Final ha contribuido la profundización de nuestra transformación social aunque su implementación ha sido limitada y enfrenta riesgos y retos.

La transformación buscada con la reforma rural integral, es el camino mas abrupto, aunque hay avances en la formulación de programas de desarrollo con enfoque territorial, la reforma rural está paralizada. No se aprobó la jurisdicción agraria y el fondo de tierras está desfinanciado.

Por tanto, el desafío en términos de construcción de paz es proteger los avances de una paz limitada a la reducción de la violencia militar y cultural, con la desmovilización de las FARC y a la satisfacción de los derechos de las víctimas y continuar luchando por la construcción de la paz como transformación en materia de reducción de la violencia política y económica.



4 LÍNEA TEMÁTICA

Economía política del desarrollo: el impacto del cambio socio-económico e institucional sobre la pobreza y la desigualdad en el Sur global

Economia política del desenvolupament: l'impacte del canvi socioeconòmic i institucional sobre la pobresa i la desigualtat al Sud global

Political economy of development: contemporary, historical, and institutional dimensions of poverty and inequality in the Global South

Situación económica de familias rurales latinoamericanas: un análisis a partir de tres indicadores..... 246

Valdemar João Wesz Junior

Lynda Mayerli Ospina Rengifo

Gloria Yolanda Arrieta Valdiviezo

(Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Unila))

Why Economic Growth Stimulates More Growth in Some Countries Rather Than Others 268

Samuel Cohn (Texas A and M University Sociology)

Bryson Bassett (Texas A and M University Sociology)

Madison Poe (United States Agency for International Development)

Jose Morales (Independent Scholar)

Yilin Li (Texas A and M University Economics)

How do different sources of income contribute to the changes in poverty and inequality? An analysis of the Mexican case 292

Erick Polin Castañeda (Universitat Pompeu Fabra)

Desigualdad y Pobreza en Colombia: ¿Cuál es el Dilema? 311

Edinson Ortiz Benavides (Universidad de Nariño)

Julieth Katherine Ruales Suarez (Universidad de Nariño)

Situación económica de familias rurales latinoamericanas: un análisis a partir de tres indicadores

Economic situation of Latin American rural families: an analysis based on three indicators

Valdemar João Wesz Junior
Lynda Mayerli Ospina Rengifo
Gloria Yolanda Arrieta Valdiviezo

(Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Unila))

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la situación económica de familias de diferentes comunidades rurales latinoamericanas a partir de tres indicadores: salario mínimo, nivel de pobreza y canasta básica de alimentos. Por lo tanto, además de una revisión de la literatura, se aplicaron 365 cuestionarios a familias de 21 comunidades rurales de ocho países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, Ecuador, Paraguay y Perú). Los resultados indican una gran variedad de situaciones económicas, con una significativa variación en la renta entre familias, entre comunidades y entre familias de una misma comunidad. Sumando el total de familias en los tres estratos para los tres indicadores, predomina una condición económica intermedia (renta arriba del indicador y hasta tres veces su valor), que alcanzó al 42,4% del total. Apenas el 25,9% de las familias tuvieron un valor tres veces superior a los tres indicadores, en cuanto el 31,7% tuvieron una renta inferior al indicador, siendo las familias en situación más frágil y vulnerable económicamente, que no tiene un ingreso familiar suficiente para acceder a alimentos y servicios básicos, y que demanda con urgencia atención del poder público.

Palabras-clave: fuentes de ingreso; situación económica; comunidades rurales; América Latina.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the economic situation of families from different Latin American rural communities based on three indicators: minimum wage, level of poverty and basic food basket. Therefore, in addition to a review of the literature, 365 questionnaires were applied to families from 21 rural communities in eight countries in the region (Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Haiti, Ecuador, Paraguay and Peru). The results indicate a great variety of economic situations, with a significant variation in income between families, between communities and between families in the same community. Adding the total number of families in the three strata for the three indicators, an intermediate economic condition prevails (income above the indicator and up to three times its value), which reached 42.4% of the total. Barely 25.9% of the families had a value three times higher than

the three indicators, while 31.7% had an income lower than the indicator, being the families in a more fragile and economically vulnerable situation, who do not have an income sufficient family to access food and basic services, and that urgently demands attention from the State.

Keywords: sources of income; economic situation; rural communities; Latin America.

Introducción

A lo largo de las décadas la población rural tuvo una reducción importante en América Latina y el Caribe, pasando de 50,5% para 18,9% entre 1960 y 2020 (Banco Mundial, 2021). A pesar de que los países tienen maneras diferentes de definir oficialmente los espacios rurales y urbanos (Rodríguez, Saborío y Candia, 2010), la mayor proporción de la población en el campo está en el Caribe y en América Central, en cuanto los menores porcentajes se encuentran en Uruguay, Argentina y Venezuela. No obstante, el cambio en los criterios de definición implicaría en otros valores, que, en general, indicarían que hay más personas viendo en el campo de las que aparecen en los datos gubernamentales (Rodríguez, Saborío y Candia, 2010; Dirven, 2011; Miranda y Tiburcio, 2013; entre otros). Mismo así, los criterios oficiales indican que hay un contingente importante de la población (123 millones de personas) que sigue viviendo en el campo en la región (Banco Mundial, 2021).

La población rural latinoamericana viene, a lo largo del tiempo, ampliando su acceso a servicios básicos, tecnologías productivas y políticas públicas generales y sectoriales (Rodríguez y Meneses, 2011; FAO, 2013; Sabourin, Samper y Sotomayor, 2015), con mejoras importantes en las condiciones de vida de los habitantes. Esto se reflejó, según la CEPAL (2021), en una reducción significativa de la pobreza, que pasó de 45,2% para 27,8% de la población en el campo entre 2002 y 2014. Sin embargo, la misma fuente indica que en los años más recientes hay un restablecimiento en el crecimiento de la pobreza rural, que alcanzó al 30,5% de la población en 2019. Otro problema que creció en el mismo período fue el hambre, pues “en 2019 más de 190 millones de personas enfrentaban inseguridad alimentaria moderada o grave. Es decir, 1 de cada 3 habitantes de los países de América Latina y el Caribe, no tenía acceso a alimentos nutritivos y suficientes por falta de recursos económicos o de otro tipo” (FAO, 2020, p. 8). Es importante decir que estos dos indicadores son históricamente y actualmente más intensos en el campo que en la ciudad, y serán aún más altos en los próximos años en función de la pandemia del coronavirus (Covid-19) (CEPAL, 2021; FAO, 2020).

Conocer más a fondo las características de la población que vive en el campo y sus condiciones de vida es fundamental para pensar en iniciativas y políticas que generen procesos de desarrollo rural y que promuevan la seguridad alimentaria. En este sentido, este trabajo procura analizar las condiciones económicas de 365 familias de 21 comunidades rurales de 8 países latinoamericanos. Aun reconociendo que hay diferentes indicadores que pueden ser utilizados para estimar las condiciones de vida, que no se pautan exclusivamente en la dimensión monetaria, este trabajo parte del cálculo de la renta y del análisis de la situación económica familiar en función de tres indicadores: salario mínimo, nivel de pobreza y canasta básica de alimentos.

La inclinación por usar estos indicadores ocurre porque sus criterios son establecidos a partir de las características, dinámicas, patrones y valores nacionales. En este

sentido, la intención no es comparar la renta total de las familias de distintos países, pues hay una grande diferencia entre naciones (el costo de vida, por ejemplo, es muy variado, así que una renta mensual de US\$ 500,00 puede ser muy elevada en Haití, pero baja en Chile). Lo que nos interesa saber es la condición económica de cada familia en su respectivo país, representada en términos de salario, pobreza y canasta básica. O sea, si la renta que obtienen ofrece un buen nivel económico dentro del contexto nacional. Además, miramos algunas características de familias que se encuentran en los dos extremos: que no alcanzan los tres indicadores y aquellas que superan en tres veces el valor del índice.

1. Metodología

Esta investigación se basa en la aplicación de cuestionarios en comunidades rurales de América Latina, considerando como comunidades rurales aquellas localidades fuera del área urbana o con baja densidad demográfica en las que vive un grupo de familias que comparten un modo de vida específico y algún tipo de dinámica comunitaria (Vasconcellos y Vasconcellos Sobrinho, 2017). Dada la falta de recursos y la amplitud de la región investigada, no es posible construir una muestra representativa de los espacios rurales latinoamericanos. Pero esto no impide que se realicen intentos que busquen cubrir una amplia gama de situaciones de la región. Con esto, la investigación de campo ocurre en las comunidades rurales de origen de los estudiantes del curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila)¹, quienes provienen de localidades muy distintas en términos geográficos, productivos, económicos, etc.

En cada comunidad encuestada se aplicaron al menos 10 cuestionarios o se alcanzó una muestra mínima del 50% de las familias de la localidad rural. Las respuestas al cuestionario se refieren al grupo familiar, que en general es formado por personas que viven en la misma casa y comparten los mismos ingresos. Es importante decir que, independientemente de la ubicación, el cuestionario utilizado fue el mismo, sin embargo, se aplicó en el idioma local (portugués, español, criollo haitiano, aimara, quechua y guaraní). El período de referencia fue del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018 o 2019 (depende del momento en que se aplicó la encuesta). Aunque esta es una investigación en desarrollo, hasta el momento fueron aplicados 365 cuestionarios a familias de 21 comunidades rurales en ocho países de la región, siendo cinco localidades en Brasil y Perú, cuatro en Colombia, dos en Bolivia y Paraguay y una en Chile, Ecuador y Haití. En la Tabla 1 se puede ver los municipios y el número de encuestas aplicadas² y en la Figura 1 es posible visualizar la localización de las comunidades. Después de aplicar los cuestionarios, los datos fueron tabulados, revisados y analizados.

¹ La Unila fue creada en 2010 y queda en Foz do Iguaçu (Brasil), teniendo en su propuesta que la mitad de los estudiantes sean brasileños y la otra mitad provengan de diferentes países de Latinoamérica (Unila, 2021).

² En la Tabla 1 no se indica la comunidad por el sigilo de las informaciones, pues en locales con pocas familias sería posible saber quién respondió determinada encuesta o tiene determinada condición económica.

Tabla 1. País, Departamento/Estado/Provincia y Distrito/Municipio de las comunidades investigadas, número de encuestas aplicadas por local y año de referencia de los datos

País	Departamento / Estado / Provincia	Distrito / Municipio	Número de Encuestas	Año de referencia
Bolivia	La Paz	Gualberto Villarroel	4	2018
	La Paz	Chijmuni	21	2018
Brasil	Pará	Cametá	9	2018
	Bahia	Muquém do São Francisco	20	2019
	Rio Grande do Sul	Porto Xavier	21	2019
	Paraná	São Miguel do Iguaçu	8	2019
	Paraná	Bom Jesus do Sul	15	2018
Chile	Maule	Molina	13	2019
Colombia	Córdoba	Cerete	10	2018
	Boyacá	Miraflores	13	2018
	Meta	San Juan de Arama	12	2018
	Valle Cauca	Trujillo	21	2018
Ecuador	Galápagos	San Cristóbal	12	2018
Haití	Ouest	Léogâne	20	2018
Paraguay	Paraguari	Escobar	10	2019
	San Pedro	Capiibary	48	2019
Perú	Huánuco	Aucayacu	10	2018
	Cajamarca	Cutervo	9	2019
	Cusco	Echarate	29	2018
	Piura	Huancabamba	10	2018
	Piura	San Miguel de El Faique	50	2018
Total			365	

Fuente: Elaboración de los autores.

2013; Salcido, 2010), tres indicadores: 1) valor del salario mínimo; 2) línea de pobreza nacional; 3) valor de la canasta básica alimenticia. Se utilizaron los datos correspondientes al año de referencia de las encuestas (2018 o 2019), siendo las fuentes principales de consulta las instituciones oficiales de estadística de los gobiernos de cada país, a partir de informes mensuales o semestrales con dichas indagaciones. En la medida de lo posible se intentó hacer los cálculos con base en las monedas nacionales, para evitar interferencias del cambio³. De acuerdo con la clasificación de Rebouças y Lima (2013), los datos serán presentados teniendo como base tres rangos de valores: renta inferior al indicador, que muestra una situación económica frágil y preocupante; renta arriba del indicador y hasta tres veces su valor, que representa una condición económica intermediaria; renta tres veces superior al indicador, que indica una situación económica más confortable y estable.

2. Caracterización general de las comunidades encuestadas

Las 21 comunidades rurales investigadas presentan una gran diversidad de situaciones, con variación en términos de las características edafoclimáticas de los territorios (desde zonas altas y secas hasta comunidades tropicales del litoral); proximidad de los centros urbanos (algunas se localizan a pocos kilómetros y otras a más de tres horas de distancia en barco o automóvil); número de familias por localidad (desde comunidades en las que permanecen apenas 4 familias, así como otras con más de 200 familias); tiempo de existencia de la comunidad (localidades con siglos de existencia y otros casos con menos de 20 años de formación); actividades económicas predominantes (comunidades mayormente ganaderas, en cuanto otras son básicamente agrícolas o mixtas).

En términos generales, con base en la tabulación de datos de campo, se puede decir que: los grupos domésticos tienen en promedio de 3,4 personas por familia, mostrándose mayor en la comunidad rural de Léogâne (Haití), con 5,6 personas, y menor en Gualberto Villaroel (Bolivia), con 1,3 personas; existe cierta proporcionalidad entre los grupos de edad, con casi la mitad de los integrantes con más de 40 años, no obstante, el mayor envejecimiento ocurre en la comunidad de Molina (Chile), donde el 40,4% de las personas tiene más de 60 años; predomina un bajo nivel de educación, siendo que el 60% de los adultos tienen hasta educación primaria, mientras que en Léogâne (Haití) y Chijmuni (Bolivia) más del 40% se declara analfabeta; dos tercios de las familias viven en la propia finca, aunque también es común encontrar casos de quien vive en la sede de la comunidad o en el centro poblado y van regularmente a sus áreas de producción agrícola; el 93,4% de los encuestados tienen una trayectoria familiar vinculada al medio rural, no obstante San Cristóbal (Galápagos - Ecuador) se diferencia de esta cifra porque el 41,7% son la primera generación de familias que está viviendo en el campo y el 8,3% son de la segunda generación.

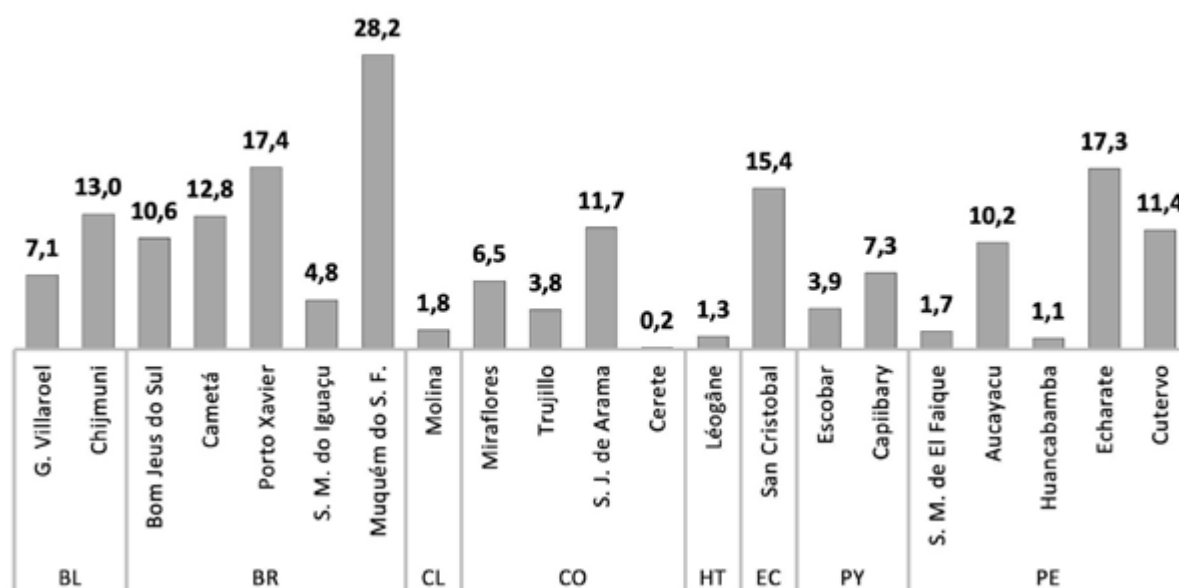
El área promedio de las fincas es de 9,0 hectáreas, aunque en algunas comunidades de Perú, Colombia y Haití el promedio fue menor a 2,0 hectáreas (Figura 2).

³ Solo se utilizó el dólar para el cálculo de la pobreza de Brasil y Haití, como hablaremos abajo, y para presentar los valores de los tres indicadores en la misma moneda para los 8 países en las Figuras 3, 5 y 7

⁷ En estos casos, se utilizó el cambio de 31 de diciembre del año de referencia, que fue consultado en la Banca Central de cada país.

En las comunidades predominan esencialmente las áreas propias de cultivo y pastoreo, con una gran diversidad agrícola (78 productos vendidos en total, entre granos, raíces, frutas, hortalizas, legumbres, flores, entre otros) y pecuaria (bovinos, porcinos, aves, ovinos, cabras, llamas, conejo, pescado, pato, pavo y cuy), además de derivados *in natura* (leche, huevos, lana, miel) y procesados (quesos y otros lácteos, dulces, jugos y bebidas alcohólicas, embutidos, harinas, panes, chuño, tunta, entre otros). También están presentes los productos forestales (eucalipto, pino, palma africana), el extractivismo (açai, umbu, andiroba, castaña, etc.) y las artesanías (de cuero, tejidos, madera, etc.).

Figura 2. Área promedio de las fincas por comunidad (en hectáreas)



Fuente: Elaboración de los autores.

Las familias encuestadas están poco organizadas en cooperativas (solo el 12,8% del total), en sindicatos (12,6%) o en movimientos sociales (4,9%). El vínculo con asociaciones de productores es más expresivo (41,0%), aunque su presencia varía mucho entre comunidades: mientras que en Muquém do São Francisco (Brasil), San Cristóbal (Ecuador) y Aucayacu (Perú) llega a todos los encuestados, en Gualberto Villaroel (Bolivia), Bom Jesus do Sul y São Miguel do Iguazu (Brasil), Escobar (Paraguay) y Curtevo (Perú) nadie participa en asociaciones. En cuanto a las políticas agrícolas, la cobertura no llega a la mitad de las familias (42,5%). Entre los instrumentos, el crédito rural es más expresivo, al que acceden el 27,9% de las familias, seguido de la asistencia técnica, con el 26,8% (generalmente son las mismas familias que se benefician de ambos).

En términos de renta, los resultados indican una gran pluralidad, teniendo cada familia, en promedio, 10,5 fuentes de ingresos diferentes, sin embargo, el 7,4% de las familias tiene más de 20 fuentes de ingresos. En relación a los cinco grupos de renta descritos en la Metodología, el ingreso obtenido en el establecimiento a través de la comercialización de la producción agropecuaria está presente en el 92,6%

de las familias, siendo la fuente de mayor acceso. En segundo lugar, se encuentran los ingresos de producción animal y vegetal que se destinan al autoconsumo, alcanzando el 91,8% de los encuestados. Este dato es interesante porque muestra el mantenimiento de esta práctica, tan importante en términos económicos, sociales y culturales para las familias, teniendo un aporte único a su seguridad alimentaria (Grisa y Schneider, 2008).

Los ingresos no agrícolas y el trabajo fuera de la finca están presentes en el 53,7% de las familias, pero alcanza más del 80% en La Molina (Chile), Muquém do São Francisco (Brasil), Cerete (Colombia), San Cristóbal (Ecuador), Escobar (Paraguay) y Cutervo (Perú). Los ingresos por prestaciones y transferencias de programas públicos están presentes en el 41,9% de las familias, siendo los principales instrumentos las políticas sociales y la jubilación. En Muquém do São Francisco (Brasil) y en Aucayacu y Huancabamba (Perú) los ingresos de este grupo alcanzan a más del 90% de los encuestados. Las otras fuentes de ingresos, a su vez, llegan al 19,1% de las familias, destacando el alquiler de terrenos, maquinaria y propiedad urbana, además de las donaciones familiares - ya sea de recursos económicos, como en el caso de Léogâne (Haití), donde las familias reciben ayuda de familiares que viven en el extranjero; o alimentos, como en Porto Xavier (Brasil), donde los hijos forman familia y viven cerca de sus padres en el campo, pero trabajan en actividades no agrícolas y reciben productos alimenticios de la finca de sus padres agricultores.

La actividad agrícola, independientemente del destino (venta o consumo), sigue siendo predominante en el conjunto de comunidades, involucrando al 98,7% de las familias encuestadas. Sin embargo, solo una quinta parte tiene ingresos exclusivamente agrícolas, lo que indica que los miembros buscan otras rentas. Incluso cuando se preguntó si la familia podría mantenerse únicamente con los ingresos de la producción agropecuaria, prácticamente la mitad de los entrevistados respondió que no. Esto indica, como ya lo han señalado los estudios de Carneiro (2002), Schneider (2003), Riella y Mascheroni (2006), Martínez (2009), entre otros, que las fuentes de ingresos de las familias residentes en el campo se están conectando cada vez más con el sector industrial y los servicios, aunque sin necesariamente distanciarse por completo de la agropecuaria.

3. Indicadores de la situación económica de las familias rurales

En este ítem vamos identificar la situación económica de las 365 familias encuestadas a partir de los tres indicadores seleccionados para este estudio. Inicialmente se hablará del salario mínimo, en la secuencia se adentra en la línea de pobreza y después se aborda los valores de la canasta básica de alimentos. Por fin se analiza la situación económica de las familias rurales a partir de los resultados encontrados.

3.1. Salario Mínimo

El salario mínimo es la retribución mínima que debe recibir un trabajador por la prestación de su fuerza de trabajo en un lapso de tiempo determinado. Su valor puede ser calculado por días, horas o rendimientos y no tienen cabida negociaciones de tipo particular o colectivo que pretendan su disminución (OIT, 2014). Según la Organización Internacional del Trabajo (2020), la validez de una cuantía de retri-

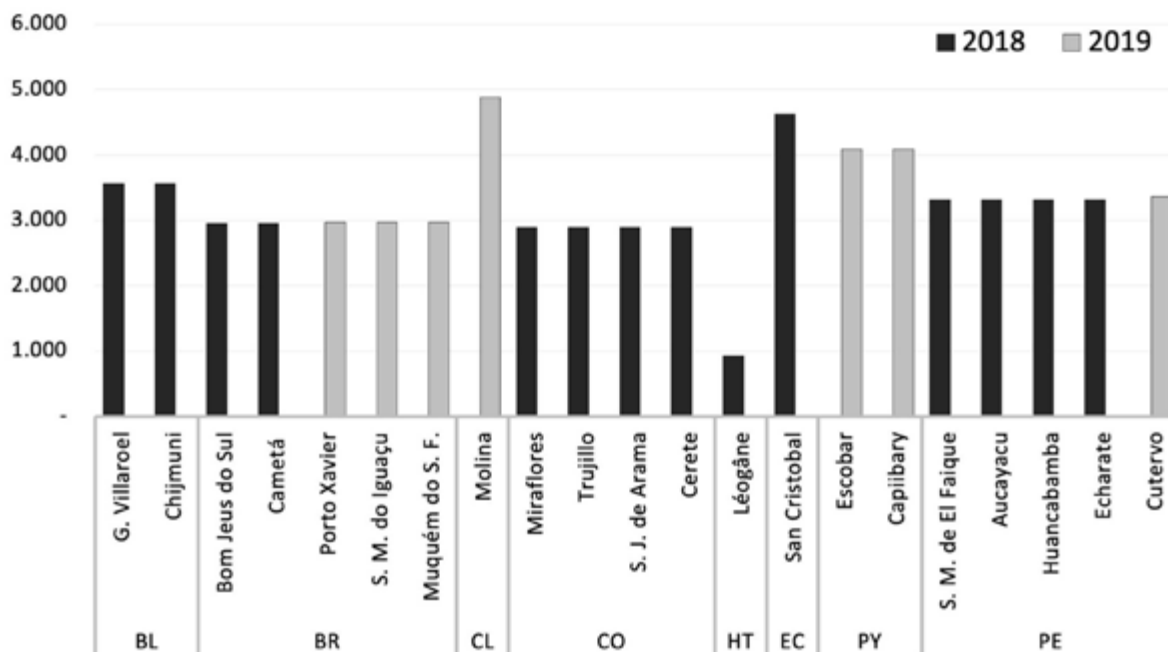
bución mínima contribuye a la protección de los trabajadores de remuneraciones injustas, además de cumplir funciones de imparcialidad y equidad en la contraprestación salarial de hombres y mujeres.

Su cálculo y ajuste diverge de un país a otro, aun así, atiende usualmente a indicadores estadísticos como la evolución del costo de vida, los niveles de productividad, el nivel general de los salarios y su distribución, así como las tasas de crecimiento económico. En algunos países, como en Chile y Colombia, la fijación y ajuste del salario mínimo se realiza a partir de una propuesta del gobierno nacional con la concertación y acuerdo de representantes de los trabajadores, así como de las empresas.

Para el caso de los ocho países investigados, en los años de referencia 2018 y 2019, el salario en promedio alcanza los US\$ 3.330,00 al año. Sin embargo, como se observa en la Figura 3, los países donde los trabajadores obtuvieron una remuneración mínima más significativa son Chile, Ecuador y Paraguay, mientras que los salarios mínimos menores están en Colombia, Brasil y Perú. Para el caso de Haití, el salario mínimo reglamentado en este país es el más bajo de las naciones abordadas, pues en el año 2018 alcanzaba la cuantía de 295 Gourdes por día útil trabajado en el área de agricultura, silvicultura, cría o pesca, en una jornada laboral de 8 horas. Así, el salario de un trabajador regular en un año es de cerca de 71.390 Gourdes, es decir, alrededor de US\$ 928, representando este la cuantía más baja de los países abordados. En la comunidad Léogâne, de Haití, apenas un 20% de las familias analizadas consiguen obtener un valor ligeramente superior al representado en el indicador, mientras su restante, es decir la gran mayoría, no llega a obtener dicho nivel de ingreso, como se muestra en la Figura 4.

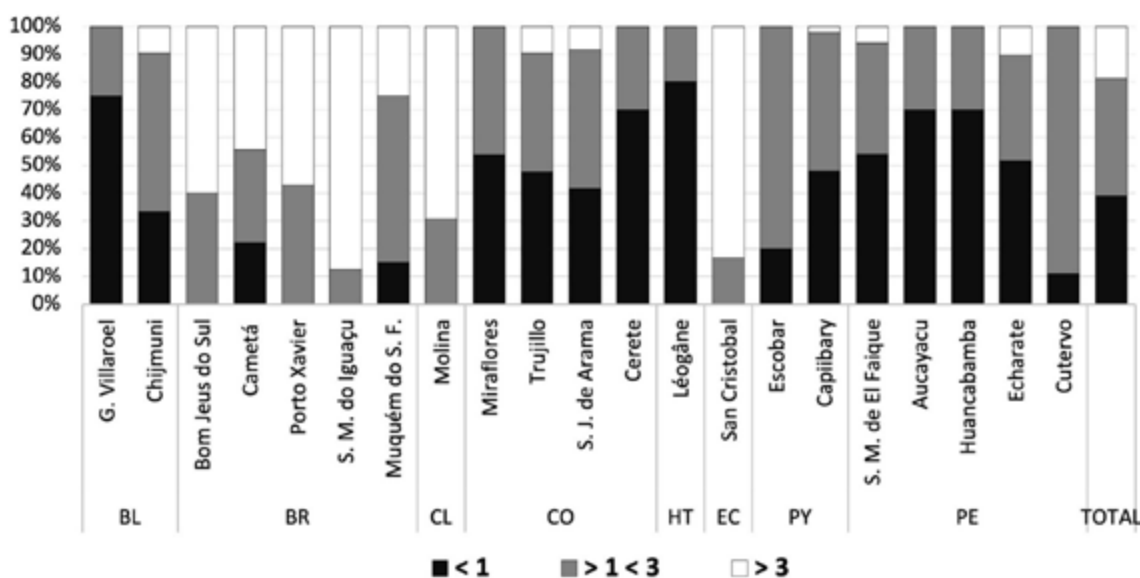
Del total de encuestados, un tercio de las familias no alcanza el valor del salario mínimo legal para el año de referencia, sobre todo en las comunidades de Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay. Específicamente en las comunidades de Gualberto Villarroel (Bolivia), Cerete (Colombia), Léogâne (Haití) y Aucayacu y Huancabamba (Perú) esta situación afecta a más del 70% de las familias, lo que muestra una situación económica preocupante. Entre las comunidades en que predominan familias con una renta tres veces superior al salario mínimo, se pueden destacar casos en Brasil (Bom Jesus do Sul, Porto Xavier e São Miguel do Iguaçu), además de las localidades investigadas en Chile y Ecuador, en que ninguna familia vive por debajo del indicador en referencia (Figura 4), lo que puede indicar una condición económica más confortable y estable.

Figura 3. Umbrales de salarios mínimos por país/comunidad en US\$/año



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibilizados por los países.

Figura 4. Porcentaje de familias, por comunidad, con ingresos inferiores y superiores al salario mínimo



Fuente: Elaboración de los autores.

3.2. Línea de pobreza

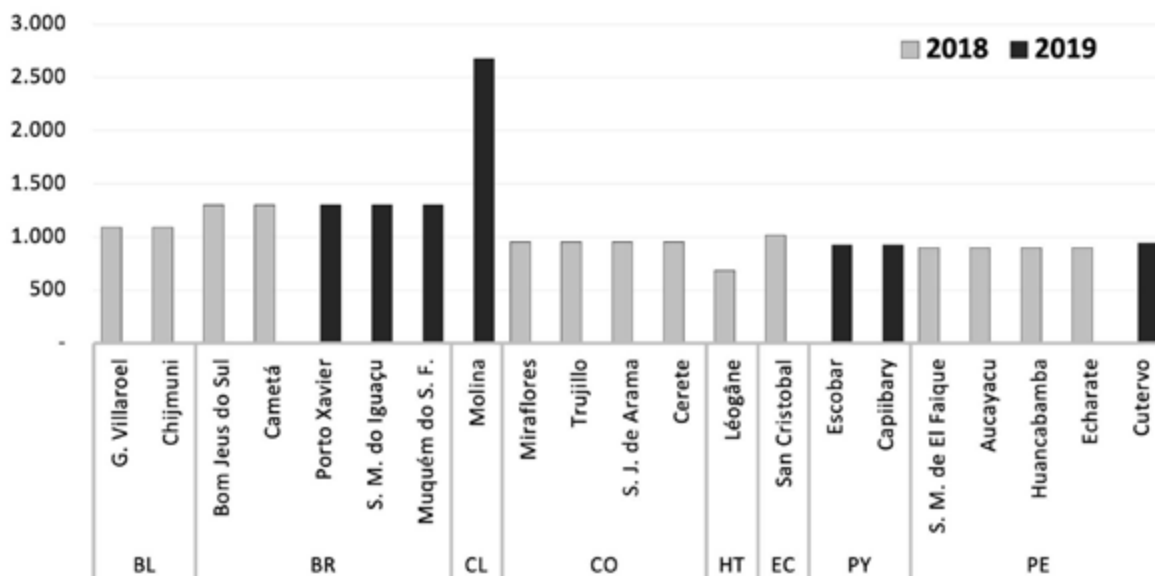
Uno de los instrumentos de medición de la pobreza por insuficiencia de recursos económicos más comúnmente utilizados es la línea de pobreza (CEPAL, 2018). Este indicador consiste en considerar a una persona como pobre si se encuentra por debajo de un umbral monetario establecido. Para la fijación de los umbrales en las líneas de pobreza, no existe una pauta absoluta que pueda ser aplicada en todos los contextos, sin embargo, en la mayoría de los países se basan en los mismos criterios metodológicos. Como es señalado por la CEPAL (2018), por lo regular la fijación de la línea de pobreza puede darse en dos formas principalmente: la primera se basa en el costo de una cesta básica de alimentos, a la que es agregado un componente con el costo de otros elementos y servicios no alimenticios esenciales, para lo que se tienen en cuenta el índice de precios al consumidor y las variaciones de este indicador; la segunda se da a partir del cálculo de la mediana de los ingresos de los hogares del país.

Ciertamente la pobreza posee un carácter multidimensional, sin embargo, es predominante la utilización de elementos monetarios (muchas veces por indisponibilidad de datos) en su medición. Incluso también hay países (como Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú) que han desarrollado líneas de pobreza regionales, en que se da una distinción de lo rural y de lo urbano, en base a las características sociodemográficas de las poblaciones. A nivel internacional el Banco Mundial ha desarrollado líneas de pobreza de acuerdo a la clasificación de los países por sus niveles de ingresos (renta baja, mediana baja, mediana alta y alta). Estas líneas se basan en el principio de la paridad del poder adquisitivo y se ha utilizado para dar seguimiento de los acuerdos internacionales a los que se adhieren los países (Banco Mundial, 2015).

Para la definición de la línea de pobreza en este estudio, en la mayoría de los casos se utilizó los valores monetarios establecidos por los gobiernos de los países en moneda local. Para Brasil y Haití se mantuvo el valor de la línea de pobreza internacional del Banco Mundial, que es el criterio usado por ambas naciones internamente, con el valor de US\$ 1,90 por día por persona en Haití (país de renta baja) y de US\$ 5,50 por día por persona en Brasil (país de renta media-alta). Para los casos de las comunidades en Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, se tuvo como referencia la línea de pobreza diferencial para las zonas rurales y centros poblados de cada país. Para los casos de las comunidades en Chile y Ecuador, se utilizó la línea de pobreza nacional general.

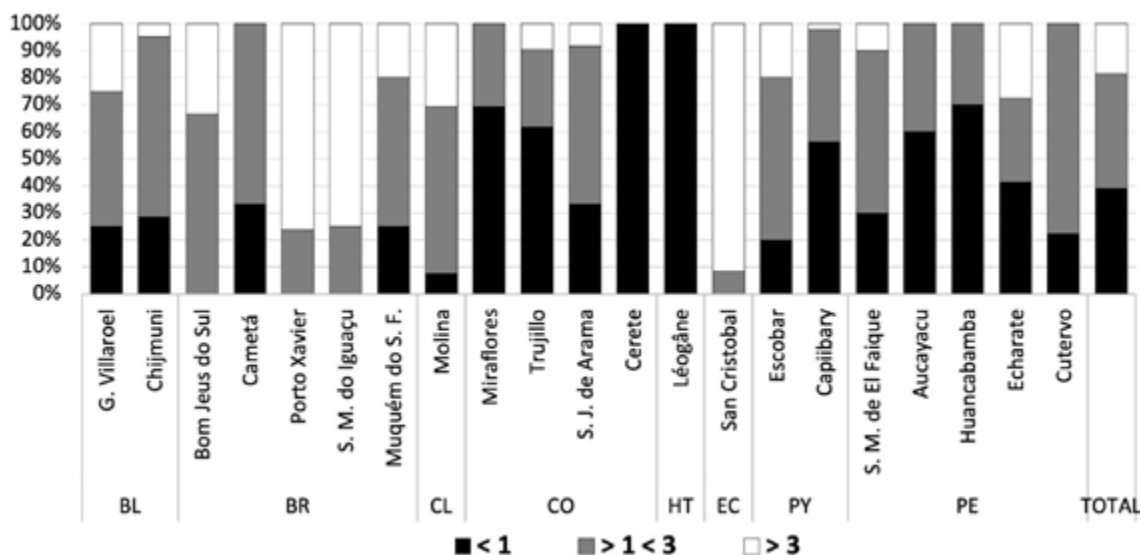
Al observar los niveles que representan las líneas de pobreza en dólares de los ocho países hay claramente una diferenciación entre Chile, que tiene un umbral significativamente más alto (US\$ 2.676,00/año), y Haití, con un índice bajo que no supera los US\$ 700,00 al año. Pero la mayoría de los países (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Brasil) conserva valores que están entre un rango de US\$ 900,00 y US\$ 1.300,00 (Figura 5). Las diferencias en los umbrales de las líneas de pobreza desarrolladas en cada país pueden por una parte indicar las diferencias en términos de ingresos promedios per cápita, así como el nivel del costo de vida en términos de acceso a los servicios y bienes básicos.

Figura 5. Umbrales de línea de pobreza por país/comunidad en US\$/año⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibilizados por los países.

Figura 6. Porcentaje de familias, por comunidad, con ingresos inferiores y superiores a la línea de pobreza



Fuente: Elaboración de los autores.

⁴ En el caso de Brasil y Haití, para este gráfico los valores por comunidad se calcularon a partir del número de personas en los grupos familiares, de acuerdo a la línea de pobreza correspondiente para los países de ingresos bajos y medios del Banco Mundial, cuyo criterio es un valor por día por persona. En la Figura 6, para saber el porcentaje de familias abajo o arriba de la línea de pobreza, se calculó los valores para cada familia.

A partir de la aplicación de este segundo indicador, se constata que el 39,2% de las familias encuestadas se encuentran por debajo de la línea de pobreza de cada país (porcentual mayor que el promedio regional indicado en la Introducción). Para los casos de las comunidades de Porto Xavier, Bom Jesus do Sul y São Miguel do Iguaçú de Brasil, así como San Cristóbal en Ecuador, todas las familias investigadas obtienen una renta superior a la que plantea el umbral y en algunos casos los ingresos resultan hasta 3 veces superiores al nivel mínimo. Contrario a estas, las comunidades de Colombia, Haití, Perú, Paraguay y Bolivia muestran que más del 40% de las familias están por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, esto empeora si revisamos específicamente el caso la comunidad rural Cerete de Colombia y Léogâne en Haití, en las que el 100% de las familias viven bajo la línea de pobreza, es decir que no consiguen obtener una renta mínima que les permita adquirir productos alimenticios y no alimenticios de carácter esencial.

3.3. Canasta básica de alimentos

La canasta básica de alimentos es una herramienta de carácter económico, que funciona como un valor de referencia para la medición de la pobreza. Menchu y Osegueda (2006, p. 13) definen como “un conjunto de alimentos básicos, en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de la familia u hogar de referencia”. Los valores son, por lo general, contruidos a partir del cálculo de las necesidades nutricionales promedio de las personas y el cumplimiento de estos requerimientos a partir de la dieta de productos básicos consumidos localmente.

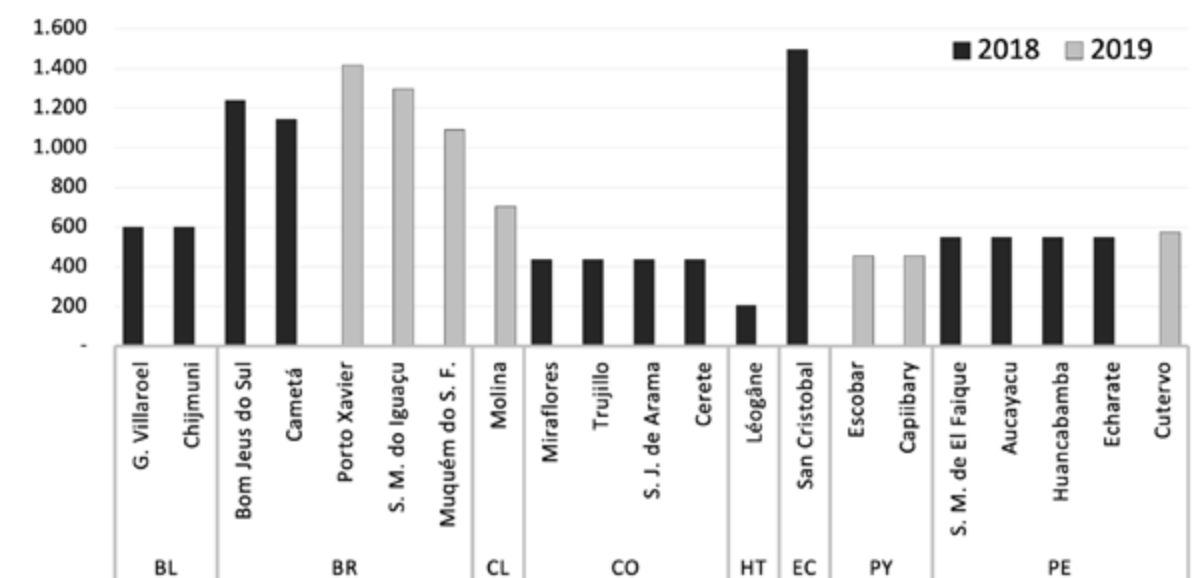
El costo de una Canasta Básica de Alimentos comúnmente se obtiene a partir de la revisión periódica de los precios de los alimentos que conforman la dieta básica, siendo dicho monitoreo realizado por las oficinas o institutos de estadísticas de los países, teniendo como foco el análisis en la capital de cada país. No obstante, en algunos casos se efectúa en las demás ciudades principales, lo que permite obtener una referencia para las regiones. De acuerdo con lo expresado, los grupos familiares con ingresos económicos inferiores al valor de una Canasta Básica de Alimentos potencialmente podrían presentar estados de inseguridad alimentaria, que pueden desembocar en efectos vinculados con la salud y la nutrición como la incidencia de enfermedades crónicas, y esto simultáneamente ser el resultado de otras cuestiones de carácter social y económico, como la desigualdad de ingresos, la vulnerabilidad ambiental y el comprometimiento de otros derechos (Román-Ruiz y Hernández-Daumas, 2010). De esta manera, las personas que viven por debajo de este indicador se encuentran en condiciones de elevada fragilidad.

Para el caso de las comunidades rurales en Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, se tomó el valor de la Canasta Básica de Alimentos establecida por cada país para las poblaciones rurales, mientras tanto para Chile, Ecuador y Haití fueron utilizados los valores únicos de referencia nacional. En ambos grupos los datos fueron obtenidos de los institutos nacionales de estadística y, para el caso de Brasil, se tomaron los valores dispuestos por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, a partir de la Investigación Nacional de la Canasta Básica de Alimentos, realizada permanentemente en, al menos, 14 capitales estatales del país.

La cesta básica de alimentos, según la Figura 7, es más cara para las comunidades de Brasil y Ecuador, donde alcanza valores de hasta US\$ 1.400,00 al año. Incluso

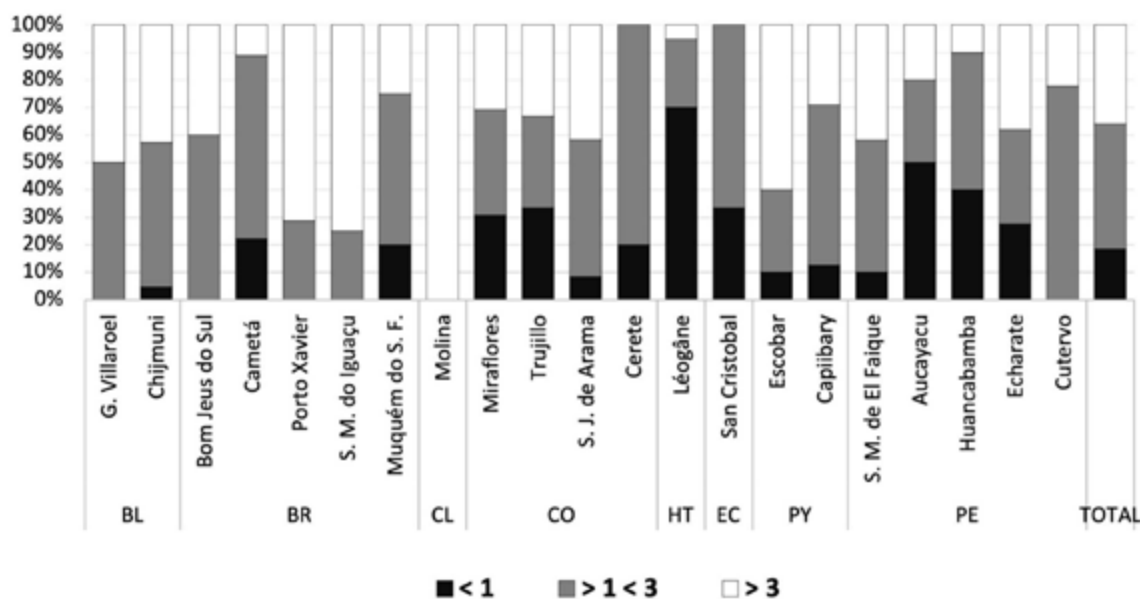
para la comunidad chilena Molina, donde el salario mínimo es mayor entre los ocho países, la cesta básica de alimentos no supera los US\$ 703,00 al año, indicando que el valor de la canasta no llega a absorber el 15% del salario. Un porcentual semejante se encuentra en Perú, Colombia y Paraguay, en cuanto en Brasil responde por más de un tercio del salario. Para el caso de la comunidad Léogâne en Haití, el valor de la cesta básica es el más bajo de todos los casos abordados, llegando a US\$ 206,00, y correspondiendo 22,3% el valor del salario mínimo nacional.

Figura 7. Umbrales de canasta básica de alimentos por país/comunidad en US\$/año



Según las informaciones colectadas, el 17,3% de las familias investigadas obtienen rentas menores al valor necesario para la adquisición de una cesta básica de alimentos. Además de la comunidad de Léogâne de Haití, donde el 70% vive esta situación, las comunidades de Gualberto Villarroel de Bolivia, Bom Jesus do Sul, Porto Xavier y São Miguel do Iguaçu de Brasil, Molina de Chile y Cutervo en Perú, ninguna familia se encuentra por debajo del índice de cesta básica. Las demás comunidades tienen familias que se encuentran por debajo de este indicador, pero no alcanza 50% de sus familias. Molina (Chile) fue la única comunidad con todas las familias estando con una renta tres veces superior a la canasta básica alimenticia (Figura 8).

Figura 8. Porcentaje de familias, por comunidad, con ingresos inferiores y superiores a la canasta básica de alimentos



Fuente: Elaboración de los autores.

4. Análisis de la situación económica de las familias rurales

Los tres indicadores monetarios presentados anteriormente, seleccionados como base para el análisis de la situación económica de las familias rurales, son contruidos con parámetros relativamente similares por los países, aunque los valores varían conforme las características y definiciones de cada nación. Son instrumentos mensurables y prácticos que permiten hacer una aproximación sobre las condiciones y costo de vida de las personas, y si alcanzan o no un estándar mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas y vitales de las familias. Entre los tres indicadores, la canasta básica de alimentos fue el que presentó el menor valor, y consecuentemente tuvo un menor número de familias que no alcanzaron la línea base. De todo modo, hay 17,3% de las familias sin una renta equivalente o superior a canasta básica. En lo opuesto, un tercio de las familias obtuvo rentas tres veces mayor a la canasta básica, un resultado más positivo cuando comparado a línea de pobreza y salario mínimo.

Los datos también indican una gran diversidad de situaciones, con una amplia variación en la renta entre las familias. A nivel de comunidad rural, hay tanto casos con una importante diferenciación interna, como en Porto Xavier y Muquém do São Francisco (Brasil), Léogâne (Haití), Escobar y Capiibary (Paraguay), Echarate (Perú), como comunidades rurales en que la renta no tiene tanta variación, como en Molina (Chile), Gualberto Villarroel (Bolivia), San Cristóbal (Ecuador), Aucayacu y Huancabamba (Perú) y Cerete y Miraflores (Colombia).

Sumando el total de familias que se quedó en cada uno de los tres estratos en los tres indicadores (en un total de 1.095 observaciones), lo que predominó fueron familias con una condición económica intermedia (renta arriba del indicador y has-

ta tres veces su valor), que alcanzó al 42,4% del total. No obstante, la superioridad de las familias en este estrato, hay 31,7% que estuvo por debajo de los tres indicadores, y, en el opuesto, el 25,9% permaneció más de 3 veces arriba del indicador. Pero, si miramos las familias que se mantuvieron en los mismos estratos en los tres indicadores, hay el 15,6% que no alcanzaron en ningún momento el salario mínimo, la línea de la pobreza y la canasta básica de alimentos, en cuanto el 7,9% siempre estaban tres veces arriba de su valor y el 11,0% de las familias se quedaron en el estrato intermedio, pero dos tercios cambiaron de grupo conforme el indicador.

Entre las familias que se quedaron en los dos grupos extremos (que no llegaron a alcanzar ninguno de los tres índices y que estuvieron tres veces el valor arriba de los indicadores), ellas están distribuidas en diferentes comunidades (13 y 10 localidades, respectivamente). Esto indica que, aunque la mejor o peor situación económica puede estar más concentrada en algún local, la presencia de elevada discrepancia en el valor de la renta atraviesa a distintos espacios. Jiménez y Lizárraga (2003) y Alfaro (2012) también evidencian la alta desigualdad económica entre familias rurales, sobre todo cuando algunas tienen fuentes de renta no-agropecuaria y otras dependen exclusivamente de la producción agroganadera.

Haciendo un análisis de las características de los dos grupos (debajo de índice y tres veces el indicador), se perciben importantes diferencias. Un primer tema dice respecto al número de miembros de la familia, que está en 4,7 personas en el primer y apenas 2,3 personas en el segundo. Otra discrepancia importante se refiere a la escolaridad, pues aquellas familias con una condición económica más confortable presentan menos personas en condición de analfabetismo respecto al otro grupo, así como tienen individuos con niveles de educación superior. Como ya señalaban Waquil e Mattos (2003), hay una relación positiva entre renta y educación en la medida de que, cuanto mayor es la escolaridad, mayor tiende a ser la renta de las familias, sobre todo en el área rural.

En la misma dirección, Ney y Hoffmann (2009, p. 147), argumentan que “embora o capital físico seja o principal determinante da concentração da renda agrícola, é a educação o fator que explica a maior parcela da desigualdade de rendimentos nas atividades não-agrícolas e no meio rural como um todo”. Los datos de campo también indican variación con respecto al acceso a servicios básicos, pues el 100% las familias con mejor condición económica poseen acceso a energía eléctrica y abastecimiento de agua, mientras para el otro grupo, el acceso a estos servicios alcanza al 71,9% y 66,7%, respectivamente, siendo que ocurre una diferencia aún más amplia cuando se analiza el acceso al saneamiento, teléfono o internet.

En términos de área de tierra, el promedio también varía entre aquellos que no llegaron a alcanzar ninguno de los tres índices (5,4 hectáreas) y aquellos que tuvieron tres veces o más el valor de los indicadores (17,8 hectáreas). Igualmente, entre las familias en mejor condición económica, hay una mayor proporción de propiedades tituladas o con contratos de arrendamiento, en cuanto el otro grupo ocurren con más frecuencia el uso de tierras ocupadas y sin titulación. La poca tierra, así como la falta de la propiedad o su inseguridad jurídica, son elementos que amplían la vulnerabilidad de las familias rurales, sea por no disponer de áreas suficientes para las actividades productivas destinadas al mercado y al autoconsumo, sea por la inestabilidad provocada por la falta de titulación de la tierra, que puede inflamar conflictos agrarios con otros productores (sobre todo con aquellos que disponen de mayor poder económico, político y terrateniente) o limitar o acceso a algunas políticas agrícolas (Martínez, 2007; Kay, 2009; Leite y Ávila, 2009; Guedes y Reydon, 2012).

Incluso, cuando miramos el acceso a políticas públicas agrícolas, el acceso es mucho mayor en el grupo económicamente más confortable: tres cuartos de las familias fueron beneficiados por programas agroganaderos en el año de referencia de la investigación, sobre todo en el tema de crédito y asistencia técnica, con una cobertura del 62,1% y del 44,8% entre los encuestados, respectivamente. Aún que estas dos líneas también fueran las más accedidas por las familias en vulnerable situación económica, solamente un tercio de ellas dice acceder políticas públicas agrícolas. También son el grupo menos organizados en cooperativas (5,3% contra 51,7%) y sindicatos de agricultores (0,0% contra 34,5%). No obstante, en el caso de asociaciones de productores hay una mayor semejanza entre las familias de los dos grupos (al redor de 40%), en cuanto a la participación en movimientos sociales es prácticamente inexistente para ambos. En este sentido, como aportado por Graziano da Silva (2001), el grupo que más necesita de apoyo estatal o que más precisa estar organizado para hacer presión política es, en general, aquel que tiene el menor acceso a programas agrícolas o que menos participa de las instituciones de representación de clase.

En términos de las fuentes de ingreso de los dos grupos, para ambos es importante la renda obtenida con la comercialización de la producción agropecuaria, que incide en aproximadamente 90% de las familias. En relación a la producción para el autoconsumo, dentro del grupo más frágil económicamente la incidencia es un poco mayor (87,7% para 82,8%), lo que es positivo dada la importancia que esta producción tiene para la seguridad alimentaria y nutricional de los campesinos (Grisa y Schneider, 2008). Por otra parte, entre las familias con mejor condición económica hay una mayor presencia de la renta no-agrícola y del trabajo fuera de la finca (72,4% contra 26,3%) y también en beneficios y transferencias gubernamentales (41,4% contra 28,1%).

Si en el caso de la renta no agropecuaria es esperado este resultado, pues segundo Jiménez y Lizárraga (2003) y Ney y Hoffmann (2009) estos ingresos son un elemento de diferenciación económica en el espacio rural, se suponía que las familias más vulnerables tendrían mayor acceso a beneficios y transferencias gubernamentales. Entre las razones de la baja cobertura, según la investigación de campo, es que en algunos países no hay programas sociales, como en Haití, o tienen un alcance limitado, como en Perú y Ecuador, además de la falta de documentación de las personas, de la desinformación sobre como acceder determinadas políticas y de la mala gestión de los beneficios por el poder público local. En el caso de las familias en mejor situación económica, ellas se benefician principalmente de programas públicos de jubilación o de apoyo financiero a personas mayores o de pensión derivado de problemas de salud.

Por fin, cuando se compara las percepciones sobre la situación actual y futura de las familias económicamente más vulnerables con las familias que tienen una situación más confortable, las últimas dicen que están satisfechas o muy satisfechas con la actividad agropecuaria (89,7% contra 52,6% de las primeras) y con el medio rural (96,6% contra 59,6%). Y cuando se cuestionó si la familia tiene perspectiva en la agricultura, en el grupo económicamente más frágil el 56,1% dice que no (contra 20,7%), así como no quiere que sus hijos sigan como agricultores (66,7% contra 41,4%). Cuando se preguntó sobre como imaginan sus condiciones de vida en 10 años, casi 40% del grupo más vulnerable piensa que será peor, en cuanto que en el otro grupo ninguno tiene esa percepción, pues la totalidad dice que será igual o mejor.

En síntesis, los resultados de esta investigación indican una situación económica bastante desigual entre las familias rurales, que no es una exclusividad de la mayoría de las comunidades encuestadas, sino que una característica histórica y contemporánea del campo latinoamericano (Kay, 2007; Leite y Ávila, 2007; Almeyra et al., 2014; Ferro, 2017; entre otros). Lo que se percibe es que, además de un grupo de familias estar en una situación intermedia en términos monetarios, hay dos extremos bien definidos, siendo que uno disfruta de una condición económica mejor y más confortable y el otro grupo se encuentra en condición de elevada vulnerabilidad y fragilidad. Mismo sin considerar, en esta investigación, zonas de agricultura empresarial o de grandes productores agropecuarios, hay una diferenciación clara entre las familias en el valor y tipo de renta, que también se ve la escolaridad de las personas, en el tamaño y en la pose de la tierra, en el acceso a políticas públicas y servicios básicos, etc.

5. Consideraciones Finales

Este estudio tuvo como objetivo el análisis de la situación económica de 365 familias rurales de 21 comunidades latinoamericanas, teniendo por base tres indicadores: salario mínimo, nivel de pobreza y canasta básica de alimentos. Los resultados indican una gran variedad de condiciones, con una significativa variación en la renta entre familias, entre comunidades y entre familias de una misma comunidad. Las localidades que están en una condición económica mejor y más estable son Molina (Chile), San Cristóbal de Galápagos (Ecuador) y las tres comunidades rurales del sur de Brasil: Porto Xavier, São Miguel do Iguaçu y Bom Jesus do Sul. Otras localidades, por el contrario, mostraron con frecuencia valores por debajo de los índices y/o familias que obtenían rentas superiores en una proporción menor, como las de Haití, Perú, Colombia, Paraguay y Bolivia.

Sumando el total de familias en los tres estratos para los tres indicadores, la situación mayoritaria dice respecto a una condición económica intermedia (renta arriba del indicador y hasta tres veces su valor), que alcanzo al 42,4% del total. Apenas el 25,9% de las familias tuvieron un valor tres veces superior a los tres indicadores, en cuanto las familias en situación frágil y preocupante, con renta inferior al indicador, llegaron a más de 30%. Pero, hay 57 familias (el 15,6% del total de encuestas) que no alcanzaron el salario mínimo, la línea de la pobreza y la canasta básica de alimentos, siempre por debajo de los indicadores, y 29 familias (el 7,9% del total) que estaban tres veces arriba de los tres indicadores. Como fue posible percibir en los resultados, son dos grupos extremos con grandes diferencias económicas, estructurales y de oportunidad (a educación, servicios básicos, etc.), que también se refleje en términos de las percepción y perspectivas sobre la agricultura y la vida en el campo.

Al dimensionar que una parcela de la población del campo se encuentra en situación de elevada vulnerabilidad económica y que su cualidad de vida es afectada por un conjunto de privaciones, en parte ocasionadas por la baja renta, es fundamental políticas públicas sectoriales y no sectoriales, estructurantes y emergenciales, oriundas de diferentes escalas, que mejoren la condición de las familias rurales. Es central que organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales pauten en su agenda instrumentos centrados en la reducción de las vulnerabilidades, en la construcción de capacidades y en el estímulo a la resiliencia, oportunizando mejores condiciones de vida a las poblaciones rurales, sobre todo a las familias que se

encuentran en situación de mayor fragilidad socioeconómica, la cual tiende a estar peor con la pandemia.

Referencias

AGUILAR, RANULFO CRUZ et al. (2021): "Análisis socioeconómico de las unidades de producción campesina del sistema silvopastoril tradicional en la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla, Morelos". *Revista Chapingo Serie Agricultura Tropical*, 1(1), 3-17.

ALENCAR, MARIA M. C. DE MOURA (2013): "Pluriatividade na agricultura familiar no território da Mata Sul de Pernambuco". *Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco*.

ALFARO, RENATO SALAS. (2012): "La migración internacional y la desigualdad económica en las comunidades rurales: una valoración". *Revista de Ciencias Económicas*, 30(1), 417-431.

ALMEYRA, GUILLERMO et al. (2014) "*Capitalismo: tierra y poder en América Latina*". Ciudad de México: CLACSO.

ÁLVAREZ, JAIME FORERO et al. (2016): "Eficiencia económica de la agricultura familiar colombiana y sus potencialidades para superar la pobreza rural". En: CANO, CARLOS GUSTAVO et al. *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

BANCO MUNDIAL. (2015): "Preguntas frecuentes: Actualización de la línea de pobreza. En: BANCO MUNDIAL". *Entendiendo la pobreza*. Santiago: CEPAL.

BANCO MUNDIAL. (2020): "Población rural (% de la población total): Estimaciones de personal del Banco Mundial sobre la base de las Perspectivas de la urbanización mundial de las Naciones Unidas". Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS> Acceso en: 10 dec. 2021

BARRERO, F. (2012): "Tres enfoques para comprender y superar la pobreza". *Itinerario Educativo*, 26(59), 167-176.

CAN, CHABLE et al. (2007): "Fuentes de ingreso y empoderamiento de las mujeres campesinas en el municipio de Calakmul, Campeche". *Política y cultura*, 28, 71-95.

CARNEIRO, MARIA JOSÉ. (2002): "Pluriatividade na agricultura familiar". *Estudos Sociedade e Agricultura*, 12(19), 176-185.

CEPAL. (2022): "Método y Fuentes de información". En: OIT. *Medición de la pobreza por ingresos: Actualización metodológica y resultados*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. (2021): "Estadísticas e indicadores demográficos y sociales". Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es> Acceso en: 12 dec. 2021.

DEERE, CARMEN DIANA; WASSERSTROM, ROBERT. (1981): "*Ingreso familiar y trabajo no agrícola entre los pequeños productores de América Latina y el Caribe*". Turrialba: CATIE.

DESALVO, AGUSTINA (2011) “ ¿Campesinos o asalariados rurales? Una caracterización social actual de las familias rurales del Departamento de Atamisqui, Santiago del Estero”. *Mundo agrario*, 11(22), 1-23.

DIRVEN, MARTINEZ *et al.* (2011): “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. Santiago: CEPAL.

ECHAVARRÍA, RAFAEL. (2000): “Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 70, 147-160.

ESCHER, FABIANO *et al.* (2014): “Caracterização da pluriatividade e dos plurirrendimentos da agricultura brasileira a partir do Censo Agropecuário 2006”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(4), 643-668.

FAO. (2020): “*Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*”. Santiago: FAO.

FAO. (2018): “*Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe: soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo*”. Santiago: FAO.

FAO. (2013): “*Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*”. Santiago: FAO.

FERRO, SILVIA LILIAN (2017): “O paradigma da modernização agrícola como pedagogia da desigualdade nas áreas rurais da América Latina”. *Espaço e Tempo Midiáticos*, 2(1), 44-61.

GAITÁN, FLAVIO. *et al.* (2011): “*Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*”. Buenos Aires: CLACSO.

GRAZIANO DA SILVA, JOSÉ. (2001): “Velhos e novos mitos do rural brasileiro”. *Estudos avançados*, 15(43), 37-50.

GRISA, CATIA; SCHNEIDER, SERGIO. (2008): “Plantar pro gasto a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 46(2), 481-515.

GUEDES, SEBASTIAO NETO RIBEIRO; REYDON, BASTIAAB PHILIP (2012): “Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(3), 525-544.

HIDALGO VÍQUEZ, CINDY *et al.* (2020): “Análisis de la canasta básica alimentaria de Costa Rica: oportunidades desde la alimentación y nutrición”. *Población y Salud en Mesoamérica*, 18(1), 277-301.

JIMÉNEZ, WILSON; LIZARRAGA, SUSANA. (2003): “*Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia*”. La Paz: UDAPE.

KAY, CRISTÓBAL. (2007): “Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo”. *Revista Mexicana de Sociología*, 69(1), 69-108.

KAY, CRISTOBAL. (2009): “La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia: un fracaso del neoliberalismo”. *Nueva Sociedad*, 223, 94-112.

LAZAROTO, JANIEMI; RAIHER, AUGUSTA PELINSKI. (2013): “Determinantes da renda e pobreza dos agricultores do Vale do Ribeira”. *Revista de Política Agrícola*, 22(1), 5-25.

LEITE, SÉRGIO PEREIRA; ÁVILA, RODRIGO VIEIRA de. (2007): "Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45(3), 777-805.

MACEWAN, A. (2010): "El significado de la pobreza: Cuestiones de distribución y poder. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)". *Revista Investigación Económica*, 69(272), 15-56.

MARTÍNEZ, LUCIANO. (2007): "¿Puede la pobreza rural ser abordada a partir de lo local?". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 29, 51-61.

MARTÍNEZ, LUCIANO. (2009): "La pluriactividad en el campo latinoamericano". Quinto: FLACSO.

MENA, GARY; JIMÉNEZ, WILSON. (2013): "Trazando líneas: estimación de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza en Bolivia para el periodo 1999-2012". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 20, 111-148.

MENCHU, TERESA; OSEGUEDA, OLGA. (2006): "La Canasta Básica de Alimentos en Centroamerica: revision de la metodologia". Ciudad de Guatemala: INCAP.

MIRANDA, CARLOS; TIBURCIO, BRENO (coord.) (2013): "Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras". Brasília: IICA.

NEY, MARLON GOMES; HOFFMANN, RODOLFO. (2009): "Educação, concentração fundiária e desigualdade de rendimentos no meio rural brasileiro". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 47(1), 147-181.

OIT. (2020): "¿Cómo se define un salario mínimo?". En: OIT. *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*. Ginebra: OIT.

OIT. (2014): "Oficina internacional del Trabajo. Definiciones y objetivos de las normas sobre salarios mínimos: Los componentes del salario mínimo", En: OIT. *Sistemas de salarios mínimos*. Ginebra: OIT.

ONU. (2019): "Guía de Políticas de Salario Mínimo de la OIT". Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--es/index.htm> Acceso en: 19 ago. 2021.

PERALTA, NELISSA et al. (2009): "Renda doméstica e sazonalidade em comunidades da RDS Mamirauá, 1995-2005". *Scientific Magazine UAKARI*, 5(1), 7-19.

REBOUÇAS, MARIA; LIMA, VERA. (2013): "Caracterização socioeconômica dos agricultores familiares produtores e não produtores de mamão irrigado na agrovila canudos, Ceará Mirim (RN)". *HOLOS*, 29(2), 79-95.

RIBEIRO, EDUARDO MAGALHAES et al. (2006): "Uma estimativa preliminar das receitas monetárias e não-monetárias de agricultores familiares do vale do Jequitinhonha". En: 44º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza.

RIELLA, ALBERTO; MASCHERONI, PAOLA. (2006) "La pluriactividad en el medio rural uruguayo". En: Riella, A. (comp). *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Montevideo: Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M.; CANDIA, D. (2010): “Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina”. Ciudad de México: CEPAL/IICA.

RODRÍGUEZ, ADRIÁN; MENESES, JAVIER. (2011): “Hacia una nueva definición de ‘rural’ con fines estadísticos en América Latina”. Santiago: CEPAL.

ROMÁN-RUIZ, SANDRA I.; HERNÁNDEZ-DAUMAS, SALVADOR (2010): “Seguridad alimentaria en el municipio de Oxchuc, Chiapas”. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(1), 71-79.

SABOURIN, ERIC; SAMPER, MARIO; SOTOMAYOR, OCTAVIO. (2015). “Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas”. San José: IICA.

SALCIDO, GERARDO TORRES. (2010): “Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural” *Revista Estudios Agrarios*, 44, 47-61.

SCHNEIDER, SERGIO. (2003) “A pluriatividade na agricultura familiar”. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

UNILA. (2021): “Sobre a UNILA”. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/institucional>. Acceso en: 10 dec. 2021

VASCONCELLOS, ANA MARIA DE ALBURQUEQUE; VASCONCELLOS SOBRINHO, MARIO (2017): “The meanings of rural community according to nature of community livelihood in Brazilian Amazonia”. *Interações*, 18(2), 21-30.

WAQUIL, PAULO D.; DE MATTOS, ELY JOSÉ. (2003): “Pobreza rural e urbana no Rio Grande do Sul: uma análise além da renda”. *Redes*, 8(2), 105-122.

Why Economic Growth Stimulates More Growth in Some Countries Rather Than Others

Samuel Cohn (Texas A and M University Sociology)

Bryson Bassett (Texas A and M University Sociology)

Madison Poe (United States Agency for International Development)

Jose Morales (Independent Scholar)

Yilin Li (Texas A and M University Economics)

Abstract

Development studies has been weakened by attributing growth to single transformative industries, such as automobiles, export agriculture or software. A partial remedy for this has been the literature on global commodity chains which examines the extent to which particular industries stimulate growth by purchasing their inputs locally. This otherwise reasonable solution falls short in two ways. Firstly, it ignores the multiplier effects of workers' wages. Increased demand for consumer goods and services has been an important road to growth in the Global North. Secondly, there has been little international comparison of the overall size of multipliers. Knowing what countries have large Leontief multipliers matters.

This analysis considers Leontief multipliers for a large sample of upper and middle income nations using OECD data. Separate estimates are made of the impact of industrial inputs and the production of consumer goods and services

One would expect the greater manufacturing and technological capacity of rich nations to lead to greater multipliers in the Global North. This simply doesn't occur. Core and semi-peripheral nations are equally likely to have low multipliers.

The key determinants of multiplier size are a) the domesticity of purchases. b) the wage intensity of production and c) the geographical size of a nation regardless of GDP. Nations that purchase their supplies and consumer goods domestically have higher multipliers. This can be due to exchange rates, protectionism or geographical remoteness. Nations with labor intense industries and nations that pay high rates of wages have higher multipliers. They have more workers who in turn consume more. Large nations have higher multipliers because they need more internal transportation. Transportation employs workers and purchases industrial inputs.

The analysis suggests that import substitution, labor intensity, social democracy and sheer physical size have been underestimated as components of growth.

Keywords: Commodity Chains, Leontief Multipliers, Import Substitution, Wages

1. The General Importance of Multiplier Growth versus Local Single Transformative Industry Models.

Leontief input-output analysis is a powerful tool for understanding the dynamics of development. Leontief matrices allow the measurement of multipliers, or sec-

ondary economic growth, that occur as the result of the expansion of any particular single industry. Such secondary waves occur either in the form of purchases of industrial supplies by the growing industry in question or in the form of workers in the growing industry using their wages to purchase consumer goods. Multipliers received some analysis in the work of Hirschmann (1969) who argued for the importance of forward and backward linkages as motors of development. However, the fullest approach to this issue and the one we follow here is that of Wassily Leontieff (1951, 1986). Studies that do not use input-output analysis risk underestimating the contribution of growth industries by ignoring these supply and consumer goods purchases; such factors can be acknowledged, however, using more informal, intuitive techniques. Leontief analyses have been used to make compelling assessments of the impact of sectors such as agriculture, construction, manufacturing, and services on economic growth. (Durr 2017; Bon and Pietroforte 1991; Park and Chan 1989)

The very existence of Leontief input-output multipliers suggests a fundamental lacuna in the sociology of development. Most development sociologists concentrate on “core transformative sectors”, sectors that are expected to modernize an economy and produce fundamental growth. Examples might include the mechanized textile factories of the British Industrial Revolution, automobile manufacture in the mid-twentieth century United States, and either export agriculture, export light manufacture or software development in the contemporary Global South. While understanding these transformative sectors is of great importance, an exclusive focus on such sectors ignores the question of what happens to economies *after* a transformative industry is created. The implicit assumption of Leontief-less analysis is that all countries experience the same level of economic growth once they are given their starting transformative industry as a stimulus.

The premise that all societies and all industries have the same multipliers is intrinsically problematic. Disarticulation is an obvious violation of this assumption. When a society is disarticulated, it has very weak spillovers between the strategic sector and the rest of the economy. Production goes up in one and only one sector while the rest of the economy stagnates. (Cardoso and Faletto 1979) Disarticulation is not the only determinant of multiplier size. In fact, we find that multipliers vary for a number of reasons that are not addressed in dependency theory. Secondary growth is not an epiphenomenal byproduct of initial levels of development. In fact, secondary growth is not even correlated with initial levels of GDP per capita. Social scientists who wish to understand how economic growth improves or does not improve the quality of life for disadvantaged populations in the Global South need to consider Leontief multipliers and need to know which nations have high or low multipliers.

Within development economics, there is widespread agreement that Leontief multipliers represent an important contributor to economic development. (Soofi 1992; Baum et al. 1990; Baumol 2000; Amendolagine et al. 2019; Jordaan 2011) Given this agreement, it is somewhat surprising that there is little empirical literature on the size of Leontief multipliers. There are multiple literatures that use Leontief matrices as a tool for analyzing other questions, such as the effect of trade opening on growth. But the multipliers themselves receive relatively little attention. This paper contributes to the input-output literature in two ways. First, we report on the size of Leontief multipliers for a large sample of high- and middle-income nations. There has been no previous reportage of multiplier sizes for “the nations of the world as a whole”. Those data show strong and surprising differences. Secondly, we provide

a theoretical model of what factors produce high and low multipliers, and test that model econometrically. Precedents exist for explaining multiplier size (Kubo 1985; Shishido et al. 2000; Soofi 1992); we incorporate insights from that earlier literature into the model presented here. Our analysis uses a larger sample than did those earlier studies and includes a fuller range of explanatory variables.

2. Leontief Multipliers

Multipliers are the additional economic growth that occur as a result of an increase in activity in a basic industry. The three most important forms of multipliers are total multipliers, purchases by the base industry of supplies from other industries, and consumer purchases made by workers with salaries earned in the base industry. Adapting language used by Miller and Blair (2009), in this paper we use the following definitions:

Type II Multipliers: Total Multipliers The supplemental economic growth that comes from growth in a base industry that is derived from *all* sources.

Type I Multipliers: Industrial Supply Multipliers The supplemental economic growth that comes from growth in a base industry that is derived narrowly from that industry's purchase of production inputs

Type II-I Multipliers: Worker Consumption Multipliers The supplemental economic growth that comes from growth in a base industry that is derived narrowly from the wages that are paid to workers in the base industry and the purchases of consumer goods that are the results of those wages.

Leontief matrices, also called input-output tables, summarize all the transactions between businesses, households, government, and the foreign sector in an economy that occur in a year. The conceptual basis of input-output analysis along with the methodology by which multipliers are calculated can be found in any textbook on input-output analysis. The treatment here follows Miller and Blair's 2009 *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*. For essentially parallel treatments see Miernyk (1965) or Ten Raa (2014).

Leontieff matrices consist of three main sections: 1) intermediate transactions between industries, 2) final demand per industry, and 3) value added per industry, all for a given year period, as seen in Figure 1.

Figure X.1. Input-Output Table Structure

		PRODUCERS AS CONSUMERS				FINAL DEMAND	
		Industry 1	Industry 2	...	Industry n	Household Consumption	Other Final Demand*
PRODUCERS	Industry 1						
	Industry 2						
	...						
	Industry n						
VALUE ADDED	Employee Compensation					GROSS DOMESTIC PRODUCT	
	Other Value Added**						

*Other final demand categories vary by table, but often include government purchases and net exports.

**Other value added categories may include taxes on production and consumption of fixed capital.

Each of these sections may have a varying level of detail, for example, having general industries such as “Manufacturing,” or very specific ones, such as “Manufacture of Paper Products.” Aggregation from more specific to more general industry classifications is possible to allow for comparison between tables with different detail levels.

We are interested in these tables because they allow us to calculate two types of “multipliers” for each industry, which represent the total increase in the economy’s output due to a unit increase in the final demand for the industry’s production. The reason there are these “spillover effects,” or extra growth, is because of how industries are connected. An increase in the production of any product will lead to an increase in demand for all the inputs (goods, services, and labor) employed in the production process. When workers use their income to generate more final demand, the cycle starts over again, leading to more increases in output all the way down the supply chain.

These multipliers can be computed in two ways: 1) by treating households as part of exogenous final demand, and 2) by endogenizing households, treating them as an industry, with labor (measured by compensation to employees) as their output which is consumed by other industries. The multipliers calculated by the former method are called Type 1 multipliers or Industrial Supplies multipliers, as they depend only on the additional purchases made by businesses, not by households. Type 2 multipliers, also called Total multipliers, are calculated using the latter meth-

od and capture the additional production that occurs when workers make purchases with their new income.

In our analysis we also calculate what we call the Worker and Consumer Expenditures multiplier, which is the difference between the Type 2 and Type 1 multiplier, providing a measure of the extra growth attributable to feeding worker compensation back into the economy as household consumption.

The calculation of input-output multipliers with n industries begins with the calculation of an $n \times n$ matrix of “technical” or “input-output” coefficients, A , which represents the economy’s supply chain relationships at the point in time the input-output table was constructed. The technical coefficient a_{ij} is the proportion of industry j ’s total output x_j that is consumed by industry i as part of its production process. Total output refers to an industry’s total production, regardless of whether it is sold for intermediate or final use. As explained above, the level of total output x_j depends not only on the final demand for sector j ’s products, but also on the production levels of all other industries that are part of its supply chain.

This leads to the equation,

$$\mathbf{X} = \mathbf{AX} + \mathbf{F},$$

where total output X is the sum of intermediate consumption AX and final demand F . In an n -industry economy, X and F are $n \times 1$ vectors, and A is the aforementioned $n \times n$ matrix of technical coefficients.

As we are interested in the effects of changes in final demand on changes in total output, we can rearrange the above equation into the form

$$\Delta \mathbf{X} = (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1} \Delta \mathbf{F},$$

more commonly seen as

$$\Delta \mathbf{X} = \mathbf{L} \Delta \mathbf{F},$$

where where $\mathbf{L} = (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1}$

is the $n \times n$ Leontief inverse matrix.

To calculate the multiplier for the j th industry in an input output table, find the change in total output, ΔX , when the change in final demand, ΔF , is one for the j th industry, and z for industry 1 is calculated as

$$m_1 = \begin{bmatrix} l_{11} & \cdots & l_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ l_{n1} & \cdots & l_{nn} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 \\ 0 \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix} = \sum_{i=1}^n l_{i1}$$

So, generally, the multiplier for industry j is the sum of all entries in column j of the Leontief inverse, as this represents the total increase in output in each industry when the final demand for industry j ’s products is increased by one unit, all else equal.

When the model is open with respect to households, the multiplier generated is the Type I Industrial Supplies Multiplier. The part of the input-output table considered for intermediate consumption is shown as shaded in Figure 2.

Figure 2. Input-Output Table with Shaded Industries Treated as Endogenous for Type I Multiplier

		PRODUCERS AS CONSUMERS				FINAL DEMAND	
		Industry 1	Industry 2	...	Industry n	Household Consumption	Other Final Demand
PRODUCERS	Industry 1						
	Industry 2						
	...						
	Industry n						
VALUE ADDED	Employee Compensation						
	Other Value Added						

When households are endogenized as the n+1th industry (with private consumption as its output and wages as its input), the multiplier generated is the Type II Total Multiplier. The part of the input-output table considered for intermediate consumption is shown as shaded in Figure 3.

Figure 3. Input-Output Table with Shaded Industries Treated as Endogenous for Type II Multiplier

		PRODUCERS AS CONSUMERS					Other Final Demand
		Industry 1	Industry 2	...	Industry n	Households (Industry n+1)	
PRODUCERS	Industry 1						
	Industry 2						
	...						
	Industry n						
	Employee Compensation (Industry n+1)						
VALUE ADDED	Other Value Added						

We are also interested in the difference between these figures, the Type II – Type I Worker and Consumer Expenditures Multiplier, which gives the magnitude of the growth attributable to additional household spending. Note, it is impossible to calculate a multiplier that treats all final demand sectors as endogenous because the calculation relies on the exogenous increase in final demand.

In summary, the equations for our three multipliers are as follows:

$$\text{Type I Industrial Supplies Multiplier} = \sum_{i=1}^n l_{ij}$$

$$\text{Type II – Type I Worker and Consumer Expenditures Multiplier} = l_{(n+1)j}$$

$$\text{Type II Total Multiplier} = \sum_{i=1}^{n+1} l_{ij}$$

The Literature on Leontief Multipliers

The literature of Leontief Matrices falls into a number of categories associated with papers that either derive matrices for one nation, or a relatively small sample of national accounts (Necla 2017, Soofi 1992, Kubo 1985, Soofi 1996, Guilhoto et.al 1994, Bhardwaj & Chadha 1991, Nguyen 2021, Abdul Rashid & Jan 2002, Park 1994), some of which do not look at final output and instead focus on intermediate outputs for national economies (Kubo 1985), and papers that focus on specific industries' linkages (Bhardwaj & Chadha 1991, UNIDO 1993, Park 1994, Bon & Pietroforte 1990). There is limited discussion about the mechanisms that impact the size of multipliers, specifically mechanisms that can affect all multipliers in a national economy. Several papers showcase how specific, often singular, multipliers can be affected by technological, legalistic, or geographic factors (Ferial 2016, UNIDO 1993, Ortiz et al 2009). This identifies a significant gap in the literature of both sample size and determinants of overall multiplier size, and common determinants of economic growth thereof.

The Global Value Chain and input-output literature have significantly expanded our knowledge of the Type I, industrial supply, multiplier, as these studies have focused on the inter-industrial linkages generated domestically, particularly by export-oriented manufacturers. However, the wages spent by workers from these industries has also a multiplier effect of itself, and this is an important component that is largely missing. The importance of worker consumption effects on multipliers has been pointed out before in the literature discussing agriculture's growth linkages (Durr 2017, Mellor 1976, Hazell & Röel 1983). However, these studies have focused solely on agriculture, and there is no analysis of a nation-wide multiplier.

We deviate from traditional academic practice by presenting our descriptive analysis before our theoretical analysis of the causes of our dependent variable. We do so because the descriptive findings on international differences in the size of multipliers are of great interest – and because our results are counterintuitive. In the second half of the paper, we suggest an explanation for these differences and provide statistical support for our hypotheses. descriptive first half. And a theoretical second half accompanied by statistical tests.

3. Descriptive Analysis

3.1. Data Sources for Leontief Matrices

The OECD maintains a database of harmonized input-output tables that remains one of the most comprehensive databases of input-output tables for public use. These matrices present data for all member nations, and several non member economies. The data is presented as an industry by industry approach to allow for “better integration with collections of statistics compiled according to industrial activity such as R&D expenditure, employment, foreign direct investment and energy consumption.” (OECD) The input-output tables compiled by the OECD “presents matrices of inter-industrial flows of goods and services produced domestically and imported in current prices (USD million), for all OECD countries and several non-member economies (including all G20 countries), covering the years 1995 to 2018.” (OECD) This allows for a complete picture of the national economies, and the inter-industrial compositions for a broad sample of nations.

The original OECD input-output tables consist of 36 different industrial catego-

ries. However, as our approach focuses more on national differences, we aggregate these into 11 broad categories, the 11th being households. Furthermore, we only analyze input-output matrices for the years 2005, 2010, and 2015 given that multipliers, because of their nature, tend to change slowly over time. Lastly, our final sample size has 61 nations.

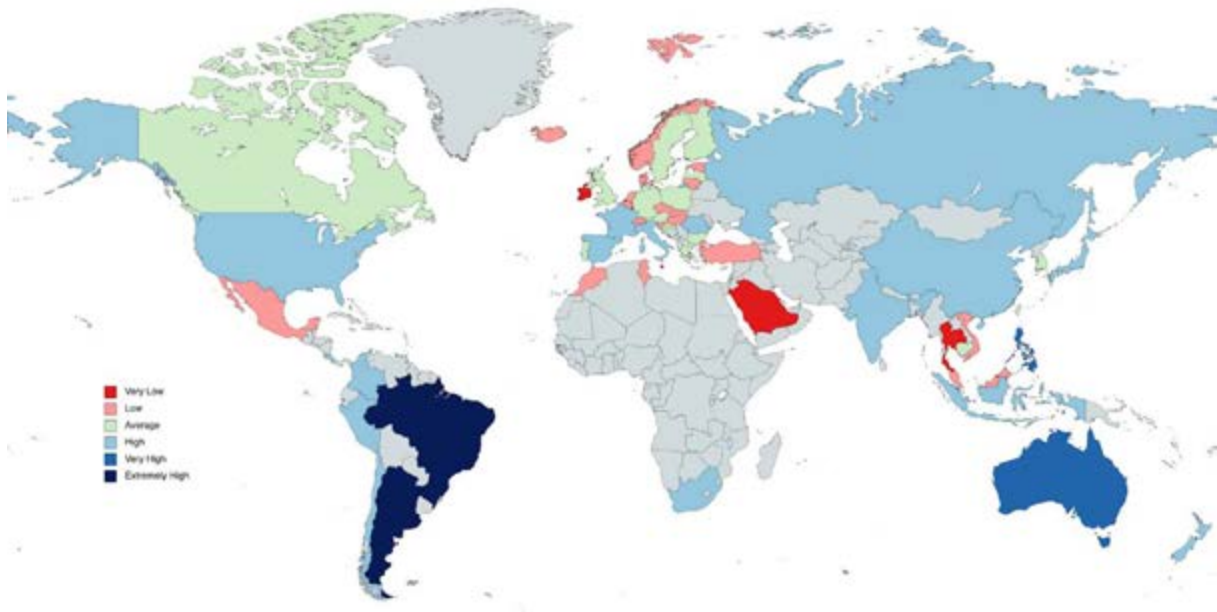
Note that the calculation of input-output matrices requires high quality data on all of the economic transactions that occur within an economy. These are the data that are used in the calculation of GDP statistics – and are subject to all of the limitations that are well known concerning the accuracy of the measurement of GDP. Data are likely to be inadequate in countries with a large informal sector. Informal transactions are, by definition, unreported to state agencies. Data are likely to be inadequate in countries with weak or inefficient states. Such states may lack the bureaucratic capacity to collect data in frontier areas, rural areas, the slum areas of large cities, or even from formal establishments in easily accessible cities. Data are also likely to be inadequate in countries undergoing civil wars or regional political unrest. As a result, there are severe methodological questions about the accuracy of GDP data in low income countries. (Morgenstern 1965, Jerven 2013) Factors that potentially contaminate GDP data pose far greater challenges to the validity of Leontief data, that requires very fine-grained analyses of economic transactions. As such, our sample consists largely of high and middle-income nations.

3.2. Descriptive Findings

We present here a series of maps showing the international differences in multipliers. These maps are based on the average multiplier of all industries for each of the 61 countries in our sample. For the maps showing Type I multipliers, the average is based on 10 industrial categories, as these exclude households. For the Type II and the Type II-I maps, the average is based on the 11 industry categories, including households. For simplicity, we provide maps of the 2015 data. The national differences presented here are essentially similar to those for 2005 and 2010.

Figure 1 shows a global map comparing the Type II multiplier size of the 61 nations in our sample, disaggregated by multiplier size, for the year 2015.

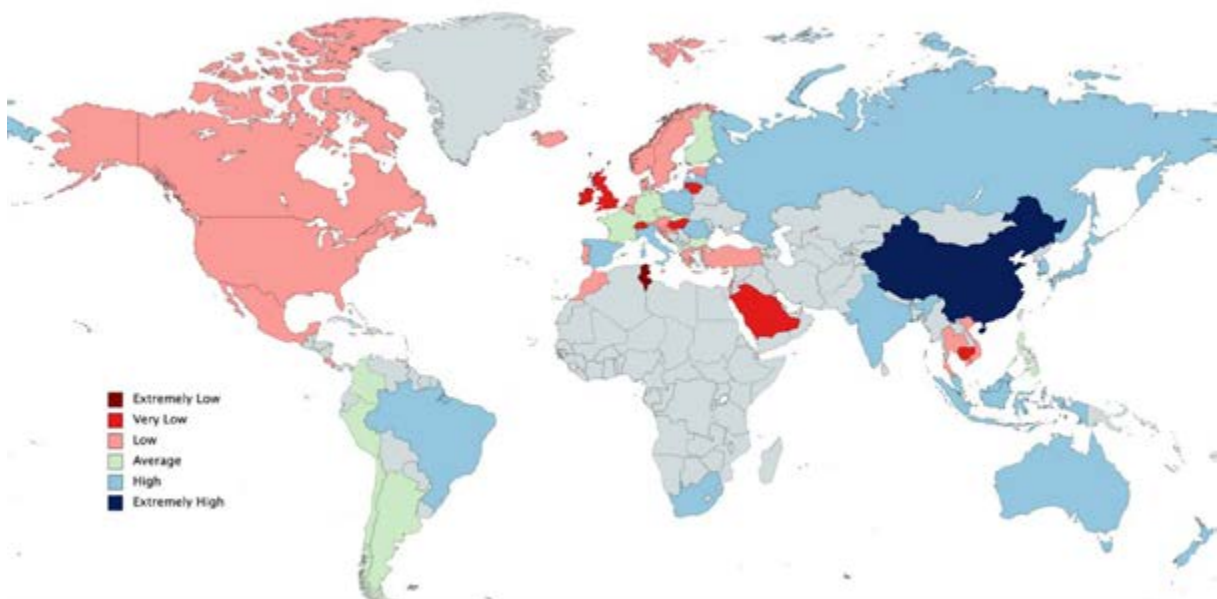
Figure 1. Total Multipliers Type II 2015.



Note that the countries with the highest total multipliers are not particularly rich nations. Argentina and Brazil have the two highest multipliers. The next two highest scores are Australia and the Philippines. The United States has a multiplier similar to that of India, South Africa and Peru. Europe has no countries with very high multipliers and some countries with low multipliers. France, Spain, Italy and Romania have multipliers that are somewhat higher than average. Great Britain, Germany, Sweden and Finland have average multipliers. Norway, Switzerland, Denmark and the Benelux countries have low multipliers. Ireland has one of the lowest multipliers in the world.

Figure 2 shows a map comparing the Type I Industrial Supply multiplier size of the 61 nations for the year 2015.

Figure 2. Industrial Supply Multipliers (Type I) 2015.

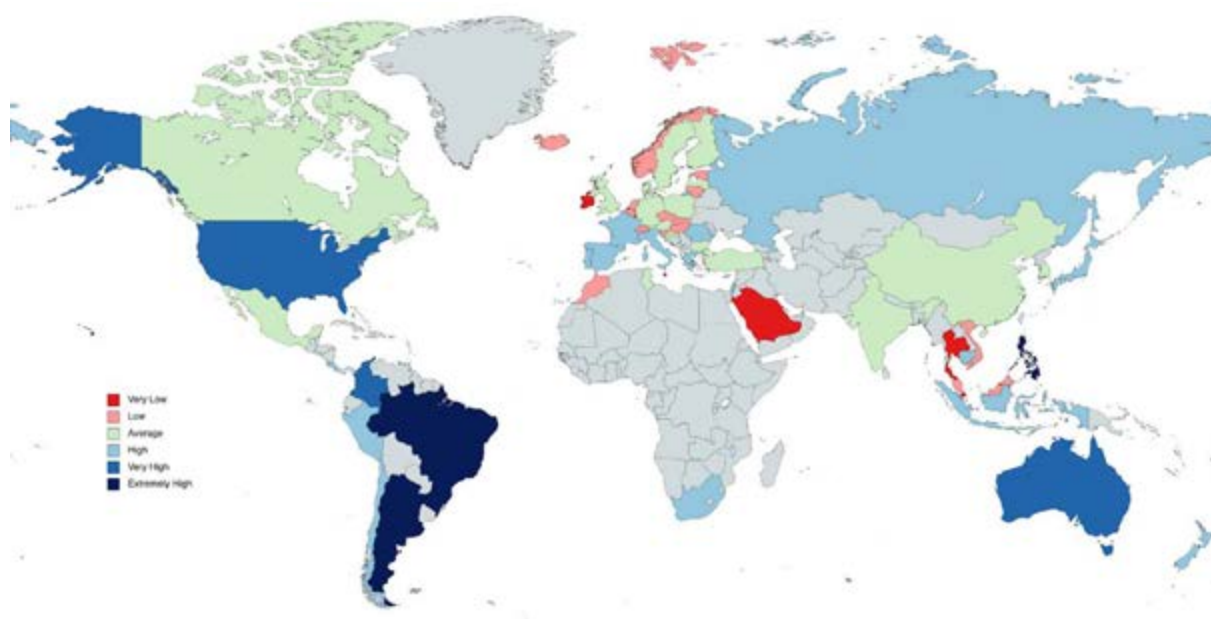


The standout finding is the extremely high industrial supply multiplier for China. China supplies industrial inputs to much of the world. It is not surprising that China also provides the bulk of its own needs for industrial supplies. This gives it an extremely substantial Type I multiplier.

In contrast, the United States and Canada have low Industrial Supply multipliers. Their wealth and technological capacity does not translate into a high Type I multiplier. Europe is divided in its Industrial Supply multipliers in ways that do not suggest easy intuitive explanations. Spain and Poland have high Industrial Supply multipliers. Britain, Switzerland, Hungary and Lithuania have extremely low Type I multipliers. Southeast Asia has low Industrial Supply multipliers while Indonesia and Australia have high Industrial Supply multipliers. Latin America has a diverse range of Type I multipliers.

Figure 3 maps Worker Consumption Multipliers (Type II-I) for the nations in our sample.

Figure 3. Worker Consumption Multipliers (Type II-I) 2015.



Surprisingly, the highest Worker Consumption multipliers are in Argentina, Brazil and the Philippines. These are nations often characterized by disarticulation and high levels of worker poverty. It may be tempting to think of these as being explained by the presence of organized labor and favorable labor laws. However, all three nations are known for high informal sectors and substantial worker exploitation. Furthermore, countries with robust labor movements and favorable labor laws such as Germany and Switzerland have low Worker Consumption multipliers. The United States has a higher Worker Consumption Multiplier than does Canada despite the more favorable labor legislation in Canada. Australia has a high Worker Consumption multiplier. Type II-I multipliers in India and China are average. Worker consumption multipliers are particularly low in Singapore, Saudi Arabia and Ireland.

4. Explanatory Analysis

How can we explain the geographic patterns that are observed in the maps?

A Null Option: Socioeconomic Development. Superficially it would seem that rich countries ought to have higher multipliers than poor countries. Such a prediction is clearly invalidated by the empirical distribution of high and low multipliers. However, the logic for such a prediction is appealing. Rich countries have greater manufacturing capacity. Rich countries have more educated labor forces. Greater education and technological capacity would lead to greater ability to make one's own industrial supplies and consumer goods. (Barro 1991, Pastor et al 2018, Szirmai & Verspagen 2015) In principle, the zero-order data could be suppressing such a pattern due to the operation of other theoretically relevant variables. We include measures of socioeconomic development to test whether a rich country/poor country differential emerges after the application of appropriate controls. We use GDP per capita, percent of GDP in manufacturing and educational attainment as measures of socioeconomic development and technological capacity.

Domesticity of Supply/Consumption. One of the reasons that China has a high Industrial Supply multiplier and the United States does not is that both China and the United States obtain their industrial supplies from China. This increases the multiplier effect for the Chinese economy and decreases the multiplier effect for the United States. Parallel arguments can be made for consumer goods: buying one's consumer goods from foreign suppliers lowers the multiplier effects within one's own country. The argument presented here invokes the classic logic of advocates of import substitution. (List 1966, Prebisch 1960, Chang 2002). The Global Value Chain literature makes similar arguments. That literature emphasizes the transition from foreign to local supply in commodity production in promoting economic growth in the Global South (Brannon et al. 1994; Belderbos et al. 2001; Kelegama and Foley 1999; Amendolagine 2019; Acharya and Hazari 1971). Kubo (1985) has suggested imported intermediate inputs as a key determinant of a low multiplier size. It would certainly seem reasonable that net of any other effects of import substitution, positive or negative, purchasing industrial supplies and consumer goods from one's own country would raise one's country's own Industrial Supply and Worker Consumption multipliers. We measure Domesticity of Industrial Supply and Domesticity of Production of Consumption goods from data contained in the Leontief Input-Output Matrices themselves. Those matrices list for all categories of economic transactions, the percentage of those transactions that involve imported goods or services. We use the domesticity of household purchases. For Type II-I multiplier analyses and the domesticity of industrial purchases, otherwise referred to as "industrial domesticity," for Type I multiplier analyses. We use industrial domesticity for our analyses of Total Type II multipliers. Analyses that use household domesticity product findings similar to those reported here.

Wage Intensity. Wages are an essential factor in increasing Worker Consumption multipliers (Type II-I). However, high nominal wage rates by themselves do not determine the size of worker consumption multipliers. If that were to be the case, then we would observe from Figure 3 rich nations having high Type II-I effects and poor nations low. What matters is both the level of wages paid to workers, and the labor intensity of production. We call this joint factor *Wage Intensity*. A disarticulated economy that uses capital intensive technologies of production will not be wage intense, even levels of remuneration for individual workers are high. Employment

levels are just as important as wage rates. An economy with high labor force participation and employment rates could be wage intense regardless of wage rates – although high wages clearly help as well. Data on wage intensity come from the Input-Output matrices themselves. They provide data on the total wages spent by an industry in relation to its total production. In short, with wage intensity we are measuring how much a nation spends on wages relative to the size of its economy.

Although wage intensity is likely to increase Worker Consumption multipliers, it is likely to decrease Industrial Supply multipliers. Type I multipliers depend on the amount of material firms purchase. Industrial supplies, whether they be raw materials, machinery or even money per se are all basically forms of capital. Capital intensive technology increases the use of material inputs. Thus we would expect wage intensive to be *inversely* related to Industrial Supply multipliers.

Area. A striking pattern in the data is that large countries tend to have higher multipliers than do small countries. Argentina, Brazil and Australia are all large nations. So are China and the United States. Likewise, many small countries have small multipliers. Singapore, Ireland, and the Benelux countries generally have small multipliers. Shishido et. al. (2000) have an ingenious explanation for this pattern. They argue that large countries have greater transportation needs. Goods have to be transported for more miles within a large country than a small country. Now, to be sure, goods may travel the same number of miles in regions with small countries, such as Europe as they do in regions with large countries, such as South America. However, in Europe, more of that travel will be “outside” the borders of the consuming nation. French wine sold in Denmark will travel through France, Germany and Denmark. That same trip in Brazil would be taken entirely in Brazil. This also means that the truck driver in the European case could be French, German or Danish. The truck driver in Brazil would almost certainly be Brazilian. Shishido et. al. argue that geographical size the transportation multiplier for large countries. The increase in the transportation multiplier provides linkage effects that raise multipliers for industries that provide inputs to transportation and to the national multipliers as a whole.¹ Area data come from the World Bank database (World Bank 2022b).

Industry. It is reasonable to expect that different industries have different multipliers. Because of this, national differences in multipliers could be a function of industrial composition. A full explanation of the technological basis of differences in the size of industry-specific multipliers is beyond the scope of this paper. However, industry does need to be controlled in order to prevent industrial composition effects from contaminating the estimates of the other relationships in this study.

5. Data Structure and Statistical Methods

The present dataset uses nation-year-industry as the unit of analysis. We analyze 61 nations All nations have information on the same number of industries (10) and are observed for three separate years, 2005, 2010 and 2015. This leads to a rectangular dataset (with the exception of mining in Singapore which is a structural zero.)

For all variables, we run three types of analysis: bivariate correlations, ordinary least

¹Shishido et. al also argue that long narrow countries have a greater need for transportation than do more rounded nations. This is a logical question that needs further analysis. East-West trips in Chile tend to be short. We find no pattern favoring long narrow countries in our data, causing us to emphasize the role of area per se.

squares regressions and random effects time series cross section regressions. The Pearson correlations provide the simplest estimate of the relationships between the multipliers and the predictive variables. The OLS equations facilitate statistical controls, both for the substantive variables in the analysis and for industry. The random effects TSCS estimations correct for correlations of the errors by time period and by nation along with the industrial effects. The findings for all three types of estimates are roughly the same.

6. Findings

6.1. Total Multipliers

Table 1. Bivariate Correlation of Selected Variables and Total (Type II) Multipliers

	Type II Multiplier
Household Domesticity	.324***
Wage Intensity	.511***
Size (Area)	.226***
GDP	-.208***
% GDP Manufacturing	-.049*
Education	-.067**

Note N=1830
* $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

Table 2. OLS Estimates of the Effect of Selected Variables on Type II Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	P	R2
Saturated Equation				
Household Domesticity	.248	.109	<.001	
Wage Intensity	.358	.140	<.001	
Size (Area)	.187	.000	<.001	
Agriculture Dummy	.045	.066	.081	
Mining Dummy	.128	.083	<.001	
Manufacturing Dummy	.200	.073	<.001	
Electricity Dummy	.014	.064	.577	
Construction Dummy	.155	.063	<.001	
Wholesale Dummy	.103	.065	<.001	
Transport Dummy	.129	.065	<.001	
Finance Dummy	.115	.064	<.001	
Government Dummy	.234	.077	<.001	
R2				.386

Note N=1830

Table 3. Random Effects Model of Selected Variables on Type II Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	Z	R2
Saturated Equation				
Household Domesticity	.958	.119	7.98	
Wage Intensity	.488	.0984	4.96	
Size (Area)	4.66e-08	7.60e-09	6.14	
Agriculture Dummy	.0143	.104	0.14	
Mining Dummy	.257	.118	2.16	
Manufacturing Dummy	.412	.109	3.75	
Electricity Dummy	-.0809	.103	-0.79	
Construction Dummy	.359	.102	3.51	
Wholesale Dummy	.324	.104	3.12	
Transport Dummy	.281	.104	2.70	
Finance Dummy	.330	.103	3.20	
Government Dummy	1.01	.107	9.44	
R2overall				.359
R2within				.0314
R2between				.3913
Note N=1830				

Tables 1, 2 and 3 show Bivariate Correlation, OLS and random effect TSCS estimates of Total Multipliers on the substantive variables in our analysis.

We start with the economic development variables. The correlation matrix confirms what could be observed visually from the map. There is no strong positive relationship between the development variables and the size of total multipliers. The correlations between GDP, the percentage of GDP in manufacture and education levels with Type II multipliers are all negative. The negative findings are not very strong; two of the coefficients are less than -.10. The strongest is only -.21. That said, these findings are all in the wrong direction. We exclude those variables from the multivariate analysis, given our small number of cases and the large number of degrees of freedom that are taken up by the industry dummies. However, no equation that we have examined produces robust positive relationships between level of development and total multipliers. This finding is unsurprising given the concentration of high multipliers outside of the Global North.

Domesticity has a robust positive relationship with total multipliers in every estimation we present. The relationship is always statistically significant. The equations presented here use the percent of all consumption content that is domestic. Other equations that use the percentage of industrial supplies that are domestic produce essentially similar findings.

Wage intensity has a strong statistically significant positive relationship with total multipliers in all of the estimations above. The zero order correlation is the strongest

among our variables. The correlation with wage intensity and total multipliers is higher than .5.

This finding is especially interesting because it was hypothesized that wage intensity would be positively correlated with Worker Consumption multipliers and negative correlated with Industrial Supply multipliers. The tables presented below show this indeed to be the case. The overall positive correlation between wage intensity and total multipliers suggests that the Worker Consumption effect is larger and more important than the Industrial Supply effect. If further analysis were to confirm this finding, this might suggest that the Global Value Chain literature may be focusing on the wrong variables. The emphasis of GVC analysis is on increasing the domestic content of Industrial Supply. These findings suggest that it may be more important to increase the domestic content of consumer goods. The findings also suggest that increasing wage rates or overall levels of employment may be more important than building domestic industrial supply chains. This last argument should be tempered and advanced in a spirit of caution. Domesticity of supply does correlate with Industrial Supply multipliers. There is nothing intrinsically harmful about increasing the domestic content of supply chains. However, wage intensity has a strong effect in raising overall multipliers. As such increasing wage intensity could be an important policy goal.

Geographical area is also strongly related to Total Multiplier size. This is true for all three types of estimation. This provides significant support for the Shishido hypothesis. Obviously increasing the geographical size of nations is not a realistic development policy. However, this does suggest the importance of transportation and notably trucking as a sector that has positive development consequences. Transportation and trucking are labor intensive and do not require large amounts of formal education. They provide a good way to absorb underemployed or unemployed poverty populations. Trucking and transportation rarely receive a lot of attention in either development economics or development sociology. This analysis suggests that this neglect may lead to academics and development specialists missing potential development programs that could help to absorb surplus underutilized labor and could increase overall levels of economic growth.

We refrain from detailed commentary on the precise findings of the industry dummies. Suffice it to say, that industry has very strong effects on multipliers. Input-output analyses that do not consider the industrial composition of the nations under analysis may be mis-specifying the global effects of the policy changes they are considering. In the case of the present analysis however, the inclusion of industry controls does not change our basic findings. Neither industry dummies in OLS or creating an industry error term in random effects TSCS materially change the size or direction of our coefficients.

Overall, the goodness of fit of these models is strong. The OLS model explains nearly 40% of the variance. The TSCS model explains 35% of the variance. The individual correlations of the three substantive variables with total multipliers are all higher than .2.

6.2. Industrial Supply Multipliers

Table 4. Bivariate Correlation of Selected Variables and Industrial Supply (Type I) Multipliers

	Type I Multiplier
Industrial Domesticity	.223***
Wage Intensity	-.328***
Size (Area)	.165***
GDP	-.002
% GDP Manufacturing	.042
Education	.149***

Note N=1830

* $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

Table 5. OLS Estimates of the Effect of Selected Variables on Industrial Supply (Type I) Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	P	R2
Saturated Equation				
Industrial Domesticity	.440	.038	<.001	
Wage Intensity	-.126	.039	<.001	
Size (Area)	.025	.000	.172	
Agriculture Dummy	.196	.018	<.001	
Mining Dummy	.089	.018	<.001	
Manufacturing Dummy	.489	.019	<.001	
Electricity Dummy	.312	.018	<.001	
Construction Dummy	.430	.018	<.001	
Wholesale Dummy	.043	.017	.067	
Transport Dummy	.267	.017	<.001	
Finance Dummy	.005	.017	.825	
Government Dummy	-.061	.021	.034	
R2				.454

Note N=1830

Table 6. Random Effects Model of Selected Variables on Industrial Supply (Type I) Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	z	R2
Saturated Equation				
Industrial Domesticity	.666	.0359	18.6	
Wage Intensity	-.119	.0284	-4.18	
Size (Area)	3.80e-09	2.09e-09	1.81	
Agriculture Dummy	.141	.0281	5.03	
Mining Dummy	.0572	.0282	2.03	
Manufacturing Dummy	.343	.0286	12.0	
Electricity Dummy	.224	.0282	7.95	
Construction Dummy	.309	.0280	11.0	
Wholesale Dummy	.0253	.0280	0.91	
Transport Dummy	.191	.0280	6.81	
Finance Dummy	.00498	.0279	0.18	
Government Dummy	-.0679	.0294	-2.31	
R2overall				.456
R2within				.133
R2between				.492
Note N=1830				

The findings for Industrial Supply Multipliers are more or less the same as those for Total Multipliers overall. However, there are some differences that are worthy of note.

- a. Wage Intensity is negatively rather than positively related to the size of Industrial Supply multipliers. This fits our initial predictions. The inverse relationship is always large and statistically significant.
- b. Education is positively related to the size of Industrial Supply multipliers. The other development indicators continue to be negatively correlated. Furthermore, the size of the bivariate education correlation is smaller in absolute value than that of any of the three primary substantive variables. In equations not presented here, the relationship between education and Industrial Supply multipliers becomes strongly negative in analyses that include the three main substantive variables.
- c. Size becomes insignificant in the OLS analysis. It approaches conventional levels of significance with a correctly signed coefficient in the TSCS analysis.

c.1. Worker Consumption Multipliers

Table 7. Bivariate Correlation of Selected Variables and Worker Consumption (Type II-I) Multipliers

	Type II-I Multiplier
Household Domesticity	.321***
Wage Intensity	.633***
Size (Area)	.185***
GDP	-.216***
% GDP Manufacturing	-.064**
Education	-.115***

Note N=1830

* $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

Table 8. OLS Estimates of the Effect of Selected Variables on Worker Consumption (Type II-I) Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	p	R2
Saturated Equation				
Household Domesticity	.216	.094	<.001	
Wage Intensity	.403	.121	<.001	
Size (Area)	.151	.000	<.001	
Agriculture Dummy	-.005	.057	.836	
Mining Dummy	.103	.072	<.001	
Manufacturing Dummy	.091	.063	<.001	
Electricity Dummy	-.055	.055	.016	
Construction Dummy	.053	.054	.018	
Wholesale Dummy	.094	.056	<.001	
Transport Dummy	.063	.056	.007	
Finance Dummy	.106	.055	<.001	
Government Dummy	.273	.067	<.001	
R2				.500

Note N=1830

Table 9. Random Effects Model of Selected Variables on Worker Consumption (Type II-I) Multipliers

Variables	Coef.	s.e.	z	R2
Saturated Equation				
Household Domesticity	.792	.101	7.86	
Wage Intensity	.561	.0813	6.90	
Size (Area)	3.62e-08	6.60e-09	5.48	
Agriculture Dummy	-.120	.091	-1.33	
Mining Dummy	.176	.102	1.72	
Manufacturing Dummy	.117	.0950	1.23	
Electricity Dummy	-.257	.0894	-2.87	
Construction Dummy	.0921	.0891	1.03	
Wholesale Dummy	.292	.0905	3.23	
Transport Dummy	.103	.0905	1.14	
Finance Dummy	.297	.0898	3.31	
Government Dummy	1.11	.0929	11.9	
R2overall				.466
R2within				.0390
R2between				.496
Note N=1830				

The findings for Worker Consumption multipliers are virtually identical to those for Total multipliers. All three substantive variables work as expected; there are robust positive statistically significant relationships between Domesticity, Wage Intensity and Size in all three estimations. The development variables perform poorly with negative correlations between themselves and Worker Consumption multipliers. The goodness of fit of the Type II-I equations is even better than those of the Total Multiplier Type II Equations – with an R^2 of .5 in the OLS and .46 in the TSCS.

4. Conclusion

We have argued for the importance of multipliers in the study of development. Not all economic growth comes from the expansion of core industries per se. Different countries experience different rates of economic growth in response to the expansion of core industries. A country with large multipliers will see more growth and more poverty reduction than countries with small multipliers. Increasing multiplier size can be a key component of development strategy.

Multipliers vary significantly between nations. It is not the case that rich nations have high multipliers and poor nations have low ones. Nations which depend on imports have low multipliers. Nations which are labor intense have high multipliers

although industrial supply multipliers benefits from capital intensity. Nations that are large geographically have high multipliers.

The analysis suggests that transportation and the provision of consumer goods are under-estimated components of development. Development economists and sociologists need to look more at nations ability to provide groceries to their own populations, building supplies to their own populations, clothing to their own populations and entertainment and medical services to their own populations. Consumption matters and the content of consumption can be created locally.

The analysis is supportive of import substitution although the ramifications of import substitution for monetary policy and the viability of creating successful export industries does have to be considered. The analysis is supportive of policies that support wage intensity. Identifying such policies poses significant complexities given the conceivable conflicts between programs that raise wages and programs that increase employment per se. However, the present analysis raises significant questions about strategies of development that are predicated on capital intensive production, or strategies of development that are predicated on the Fordist reduction of employment or overall increases in levels of societal precarity.

There are undoubtedly other determinants of multiplier size besides those presented here. At a minimum, industries vary in the size of their multipliers; encouraging the expansion of industries with high multipliers by itself would represent pro-development policy.

Overall, multipliers and input-output analysis need to return to the center rather than periphery of development discourse. Policies that increase the amount of worker consumption should be taken as seriously as policies that increase the domestic content of industrial supply chains. Placing workers and consumption at the center of development discourse can lead to articulated rather than disarticulated development that can have positive humanistic consequences as opposed to contradictions between long term development and short term humanistic well-being. The study of multipliers can be a tool for creating development policies that are humanistic and promote human development indicators while also stimulating the increase of traditional indicators of economic development such as GDP per capita. Not all development is about creating viable export sectors. Not all development is about creating technological monopoly in high-value added manufacturing. The simple industries that provide goods and services to local consumers may play a far greater role in reducing poverty than is generally acknowledged.

Bibliography

Abdul Rashid, Z., & Soon, J. J. 2002. "Linkages and imports of Malaysia, 1978-1987: An input-output approach." *Analisis*, 9(1&2), 135-155.

Acharya, S.N. & Hazari, B.R. 1971. "Linkages and imports: a comparative study of India and Pakistan." *The Journal of Development Studies*, 8(1), pp.107-115.

Amendolagine, V., Presbitero, A. F., Rabellotti, R., & Sanfilippo, M. 2019. "Local sourcing in developing countries: The role of foreign direct investments and global value chains." *World Development*, 113, 73-88.

Bair, J. & Gereffi, G., 2001. "Local clusters in global chains: the causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry." *World development*, 29(11), pp.1885-1903.

Barro, R. J. 1991. "Economic growth in a cross section of countries." *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.

Barro, Robert & Jong-Wha Lee. 2013. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010." *Journal of Development Economics*, vol 104, pp.184-198.

Baum, Christopher, F., John M. Munro, and Gustav Schachter. 1990. "Structural Change and Economic Development in Southern Italy." *The Journal of Development Studies*. 27(1), 54 - 71.

Baumol, William. 2000. "Leontief's Great Leap Forward," *Economic Systems Research*, 12, 141-152.

Belderbos, René, Giovanni Capannelli, and Kyoji Fukao. 2001. Backward Vertical Linkages of Foreign Manufacturing Affiliates: Evidence from Japanese Multinationals. *World Development*. 29(1), 189 - 208.

Bhardwaj, R. N., & Chadha, R. 1991. "Sources of growth and inter-industry linkages in Indian economy with special reference to the manufacturing sector." *Indian Economic Review*, 189-219.

Bon, R. & Pietroforte, R. 1990. "Historical comparison of construction sectors in the United States, Japan, Italy and Finland using input-output tables." *Construction management and economics*, 8(3), pp.233-247.

Brannon, Jeffery T., Dilmus D. James, and G. William Lucker. 1994. "Generating and Sustaining Backward Linkages Between *Maquiladoras* and Local Suppliers in Northern Mexico." *World Development*, 22(12), 1993-1995.

Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem.

Contreras, Oscar F., Jorge Carrillo, & Jorge Alonso. 2012. "Local Entrepreneurship Within Global Value Chains: A Case Study in the Mexican Automotive Industry." *World Development*, 40(5), 1013-1023.

Dürr, J. 2017. "Agricultural growth linkages in Guatemala: New insights from a value chain approach." *The Journal of Development Studies*, 53(8), 1223-1237.

Feriel, Z. 2016. "Innovation, cooperation network and Economic growth, a Tunisian case." *Journal of Economics Bibliography*, 3(1), 53-70.

Galeano, Eduardo. 2009. *Open Veins of Latin America*. London, 2009.

Guilhoto, J., Sonis, M., Hewings, G. J., & Martins, E. 1994. "Índices De Ligações E Setores Chave Na Economia Brasileira: 1959-1980 (Linkages and Key-Sectors in the Brazilian Economy: 1959-1980)." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 24(2), 287-314.

Hazell, P.B. & Röell, A.. 1983. *Rural growth linkages: Household expenditure patterns in Malaysia and Nigeria* (Vol. 41). Intl Food Policy Res Inst.

Jerven, Morten. 2013. *Poor Numbers: How We Are Mislead By African Development Statistics and What We Can Do About It*. Ithaca, Cornell.

- Jordaan, Jacob A. 2011. "FDI, Local Sourcing, and Supportive Linkages with Domestic Suppliers: The Case of Monterrey Mexico." *World Development*. 39(4), 620 - 632.
- Kelegama, Saman, and Fritz Foley. 1999. "Impediments to Promoting Backward Linkages from the Garment Industry in Sri Lanka." *World Development*. 27(8), 1445-1460.
- Lee, Jong-Wha & Hanol Lee. 2016. "Human Capital in the Long Run." *Journal of Development Economics*, vol. 122, pp. 147-169.
- Leontief, Wassily. 1951. *Structure of the American Economy 1919-1939: Empirical Application of Equilibrium Analysis*. New York, Oxford.
- _____. 1986. *Input-output economics* (2nd ed.). Oxford University Press.
- List, Friedrich. 1966. *National System of Political Economy*. New York, A. M. Kelley.
- Kubo, Y. 1985. "A cross-country comparison of interindustry linkages and the role of imported intermediate inputs." *World Development*, 13(12), pp.1287-1298.
- Mellor, J. W. 1976. "The agriculture of India." *Scientific American*, 235(3), 154-163.
- Morgenstern, Oskar. 1965. *On the Accuracy of Economic Observations*. Princeton, Princeton.
- Necla, A. Y. A. S. 2017. "Import dependency of sectors and major determinants: An input output analysis." *European Journal of Sustainable Development Research*, 2(1), 1-16.
- Nelson, Richard. 1981. "Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures." *Journal of Economic Literature* 19: 1029-1064.
- Nguyen, H. T. 2021. "Intersectoral linkages and imports of Vietnam: an input-output approach." *International Journal of Economic Policy Studies*, 15(1), 205-231.
- OECD. 2015. *In it together: why less inequality benefits all*. Paris, OECD Publishing.
- Ortiz, C. H., Castro, J. A., & Badillo, E. R. 2009. "Industrialization and growth: Threshold effects of technological integration." *Cuadernos de Economía*, 28(51), 75-9
- Park, S. H. 1994. "Intersectoral relationships between manufacturing and services: new evidence from selected Pacific Basin countries." *ASEAN Economic Bulletin*, 245-263.
- Park, S.H. and Kenneth S. Chan. 1989. "A Cross-Country Input-Output Analysis of Intersectoral Relationships Between Manufacturing and Services and their Employment Implications." *World Development*, 17(2), pp. 199-212.
- Pastor, J. M., Peraita, C., Serrano, L., & Soler, Á. 2018. "Higher education institutions, economic growth and GDP per capita in European Union countries." *European Planning Studies*, 26(8), 1616-1637.
- Prebisch, Raul. 1960. *Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York, United Nations Department of Economic Affairs.
- Shishido, S., Nobukuni, M., Kawamura, K., Akita, T. and Furukawa, S. 2000. "An international comparison of Leontief input-output coefficients and its application to structural growth patterns." *Economic Systems Research*, 12(1), pp.45-64.

Smelser, Neil. 1973. *Social Change in the Industrial Revolution: an Application of Theory to the British Cotton Industry*. Glencoe, Illinois. Free Press.

Soofi, A. 1992. "Industry linkages, indices of variation and structure of production: An international comparison." *Economic Systems Research*, 4(4), 349-376.

_____. 1996. "Structure of Production, Economic Policy and Performance: the case of Japan, the Republic of Korea and the USA." *International Review of Applied Economics*, 10(3), 345-371.

Szirmai, Adam. 2005. *Dynamics of Socio-economic Development: an Introduction*. New York, Cambridge.

_____. 2015. *Socio-economic development*. Cambridge University Press.

Szirmai, A., & Verspagen, B. 2015. "Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950–2005." *Structural change and economic dynamics*, 34, 46-59.

The Global Economy. 2020. "Share of Manufacturing." Source: The World Bank. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/Share_of_manufacturing

Torres-Reyna, O. 2007. "Panel data analysis fixed and random effects using Stata (v. 4.2)." *Data & Statistical Services, Princeton University*, 112.

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 1993. *Manufacturing and Application Technologies of Downstream Petrochemical Industries/marketing of and Market Development for Petrochemicals: Issue Paper*. United Nations Industrial Development Organization.

United Nations Development Programme, Human Development Report (2018 Statistical Update).

Van Ark, B., O'Mahoney, M. & Timmer, M.P. 2008. "The productivity gap between Europe and the United States: trends and causes." *Journal of economic perspectives*, 22(1), pp.25-44.

World Bank. 2022a. "GDP (Current US\$)." *World Development Indicators*, The World Bank Group, 2022.

_____. 2022b. "Land area (sq. km) - World." *World Development Indicators*, The World Bank Group, 2022.

How do different sources of income contribute to the changes in poverty and inequality? An analysis of the Mexican case

Erick Polin Castañeda (Universitat Pompeu Fabra)

Abstract

There is broad agreement that economic growth matters for poverty alleviation, primarily due to the expansion of labor markets and other market-based channels. At the same time, most governments in the world have assumed the responsibility to combat poverty, mainly through the implementation of social programs. However, there is still limited research investigating the role and the interaction of the different sources of income for poverty and inequality reduction. In this paper, I analyze pro-poor growth spells for the case of Mexico from the end of the 2009 Great Recession to 2020. I apply a disaggregation of the Growth Incidence Curve technique that allows us to study the relative contribution of each source of income to the total changes in income by decile. This approach allows us to analyze the role of labor, capital gains, private transfers, social program transfers, and remittances in the process of income growth across the distribution that explains the changes in poverty and inequality.

Keywords: poverty, inequality, pro-poor economic growth

1. Introduction

This study investigates the relative contribution of different sources of income across the distribution as drivers of inequality reduction and poverty alleviation in Mexico during the period from 2010 to 2020. The present research aims to contribute to the literature in two dimensions. First, by shedding new light on the dynamics of growth, inequality, and poverty reduction in Mexico and its determinants. Second, by proposing a disaggregation approach of the Growth Incidence Curves technique developed by Ravallion and Chen (2003) that allows us to analyze the role and interaction of different income forces in the poverty and inequality changing process.

In an influential study, Bourguignon coined the notion of the poverty-growth-inequality triangle to address the complex relationship between these variables (2004). Most of the research suggests that poverty reduction is a result either of growth, redistribution, or a combination of both effects. At the same time, ample evidence exists to support the view that growth, on average, tends to favor poor people (Dollar and Kraay 2002, Kraay 2006, Nallari and Griffith 2011). Indeed, cross-country studies acknowledge the fact that higher growth rates of mean income are associated with greater rates of poverty reduction. However, further case-based research has shown that, for similar rates of economic growth, the behavior of poverty can differ widely between, and even within countries.

Empirical evidence appears to confirm the notion that the initial level of inequality is one of the most important variables for explaining the growth elasticity of poverty

(Ravallion 2004, Iniguez-Montiel and Kurosaki 2018). First, due to the greater difficulty to 'integrate' poor people into the process of growth within high-unequal countries or regions within a country. Initial conditions of income inequality may reflect strong differences in human and physical capital between poor people and middle and upper classes, institutional weaknesses, discriminatory practices, or other obstacles to propagating welfare. Moreover, recent studies have explored the composition of the pattern of growth for analyzing which kind of sectoral dynamic is most elastic to poverty reduction. For instance, Loayza and Raddtz (2010) find that higher growth in agriculture, construction, and manufacturing is more likely to contribute to reducing poverty due to the greater demand for unskilled labor in comparison with other sectors for a sample of 51 countries. Warr (2015) shows similar results by analyzing seven economies of the Asia-Pacific region.

Since we rarely observe neutral-distribution spells of growth in the long run, the changes in the inequality may contribute to determining the outcomes in terms of poverty reduction at a given rate of growth. Taking this into account, a growing body of literature devotes its attention to disaggregating the rate of poverty reduction into growth and redistribution effects (Datt and Ravallion 1992, Kakwani and Pernia 2000, Bourguignon 2004, Kraay 2004, Iniguez-Montiel 2014). The conclusions derived from this sort of analysis differ broadly depending on the poverty indexes, cases and periods studied. Evidence shows that in some countries or states poverty alleviation is more associated with redistribution effects while the impact of growth is more important in other cases.

The vast majority of the work in the pro-poor economic growth area has focused on the final change in poverty and inequality after a given spell of growth or contraction. However, few studies in the literature have investigated comprehensively the role and interaction of the sources of income that shape the changes in poverty and income distribution. This study addresses the behavior and interaction of labor markets, social policy, capital revenues, and others as drivers of either pro-poor or pro-rich growth in the relative and absolute senses.

From a theoretical point of view, the findings derived from this kind of investigation would allow us to extend our comprehension of the means that reproduce inequality at the institutional level, which is a debate that has received a lot of research attention in the last years. For instance, Piketty hypothesizes that capitalist systems perpetuate inequality due to the capital gains accumulation at the upper part of the distribution (2013).

This paper aims to contribute to the body of empirical research by analyzing the relative contribution of the sources of income to the changes in poverty and inequality and examining different patterns of growth and institutional behavior associated with them. For instance, a spell of pro-poor growth associated with a higher relative contribution of labor income for those households at the lower part of the distribution would presumably imply a different pattern of growth and institutional impact than another spell where the relative contribution of public transfers is the most important source of income growth at the bottom of the distribution. It can also be the case that the contraction of one source of income may cancel the growth of the other one. In the end, the income across the distribution is a result of a complex interaction of different sources across time.

For this study, I propose an original disaggregated approach to the Growth Incidence Curve technique proposed by Ravallion and Chen (2003) for analyzing relative and absolute pro-poor growth. This methodological proposition follows the original intuition but allows visualizing the interaction of different sources of income in the form of relative contributions to growth or contraction per decile. Therefore, it grants the possibility of going deeper into the process of income growth and redistribution and studying the means and the magnitude of the contribution either in favor or against the poor.

For the purposes of this study, Mexico makes a suitable case study due to the large changes in the income distribution derived from different sources, and its impact on poverty and inequality in the context of regional heterogeneity. Between 2010 and 2016, the average household income at the national level increased 26% in real terms, reaching the highest level within the period of study. After that, this indicator diminished by 8% between 2016 and 2020. The global outcome is a 16% growth between 2010 and 2020.

However, highly unequal patterns of growth across the distribution arise behind national averages. The spell between 2010 and 2016 is characterized by the heights rates of growth at the bottom 40% and the top 10% of the distribution. In comparison, the middle part of the distribution, between the fifth and the ninth deciles, presents a slower rate of growth. During this period, inequality, measured by the GINI index, passed from 0.48 in 2010 to 0.50 in 2016, reaching its highest peak in 2012 at 0.52.

On the contrary, the following spell, between 2016 and 2020, exhibits the largest contractions precisely at the top 10 of the income distribution. At the same time, income remained approximately unchanged in real terms at the bottom 60% of the distribution. The whole period of study, between 2010 and 2020, shows higher rates of growth in the bottom half of the distribution. Therefore, the GINI index decreased from 0.50 to 0.47, the same level of 2010.

The findings show that household income increase between 2010 and 2020 was both absolute and relative pro-poor, owing mostly to the positive contribution of labor income, particularly between 2014 and 2016. The results demonstrate that, except between 2010 and 2012, labor was a strong equalizer.

During periods of expansion, capital gains contributed positively to income growth at the top 10% of the distribution, but negatively during periods of contraction. Due to its positive short contribution to growth at the bottom of the distribution, this source of income had a relatively pro-rich and absolute pro-poor effect. In reality, together with pensions, capital gains were the main drivers of growth at the top of the distribution, contributing to rising inequality.

It's also worth noting that the effect of social programs, that it must be expected to have a relative and absolute pro-poor contribution, ended up being primarily favorable for the middle classes. Before 2016, the social programs show a major positive contribution at the bottom of the distribution. However, after 2016, this source of income contributed negatively to growth at the bottom 20% of the distribution. Presumably, this is a result of the 2016 reduction in the federal budget for social development and the reframing of the social policy in 2018 that led to the cancellation of the focalized conditional cash transfers program PROSPERA.

Finally, except for the period between 2012 and 2014, the effects of private transfers and remittances on income growth were generally minor.

The remaining of this work is organized as follows. Section 2 presents the literature review and addresses some of current the gaps. Section 3 describes the datasets and the methodology applied. Section 4 is devoted to showing the results. Finally, section 5 displays the conclusions.

2. Literature review

The literature in this field can be classified into two groups: the group of studies that focuses on calculating the effects of growth on poverty and inequality without including the role of income sources and the one that includes it. In the last decades, an extensive body of research has been developed on the first category. For instance, in a valuable contribution, Araar and Duclos demonstrate that growth in Mexico was anti-poor during the period of the tequila crisis and it's a recovery (1992-1998), and pro-poor between 1998 and 2004 by applying several tests of absolute and relative pro-poorness (2009).

Iniguez-Montiel shows similar results by applying Growth Incidence Curves (GICs), poverty desegregation in growth and redistribution effects, and sectoral desegregations. He demonstrates that the period between 1992 to 2000 was pro-rich while the interval between 2000 and 2008 was pro-poor. For the period before 2000, the years of crisis and recovery, the decline of poverty was due to the effect of growth at the time it was diminished by the increase of inequality. In opposition, the reduction of poverty after 2000 was associated with a combination of growth and reduction of inequality (2014).

In a similar vein, Iniguez-Montiel and Kurosaki desegregate the change in poverty in growth, redistribution, and inflation between 1994 and 2014. According to their results, the poverty reduction was mainly associated with the decrease in inequality at a time when growth contributes slightly negatively, and inflation accounted highly negatively canceling most of the gains of redistribution (2018).

Garza-Rodríguez computes the growth elasticity of poverty for Mexico between 1960 and 2016. Using a Vector Error Correction Model (VECM), he finds that, in the long run, a 1% increase in economic growth leads to a 2.4% increase in per capita consumption (2018).

In one of the most recent studies, Loria argues that Mexico is stuck in a vicious circle of poverty and low economic growth where one condition contributes to reproducing the other. He demonstrates that, between 1996 and 2016, a structural change in 2007 in the relationship between these variables stopped the capacity of growth for reducing food poverty until 2016 (2020).

However, fewer attempts have been made to investigate the role of the sources of income that shape the changes in poverty and distribution. In this regard, Campos, Esquivel, and Lustig decompose the changes in inequality between 1989 and 2010. They find that capital gains are always unequiling at the time that income from remittances and government transfers are always equalizing. Meanwhile, the role of labor income contributed to increasing inequality between 1989 and 1994, decreasing it between 1994 and 2006, and increasing it again between 2006 and 2010 (2012).

Székely and Ortega analyzed the role of macroeconomic cycles and price changes in the behavior of food poverty during two spells of increase and one spell of decrease. First, they find that the 14.6% rise in food-poverty headcount ratio during the period around the crisis of 1994 was associated with the drop in wages and capital gains. Second, between 1996 and 2006 the decrease of 23.3% in food poverty was driven by the increase in remittances, wages, capital gains, and public transfers while the rise of food-basket prices contribute negatively to poverty reduction. Finally, the increase in the prices of the food basket and the contraction of remittances, wages, and capital gains contributed to the increase in poverty while only public transfers contributed to the reduction (2014).

More recently, Campos and Monroy-Gómez-Franco contribute to the literature by computing growth elasticities of poverty at the state level in Mexico using exclusively labor income. They find that economic growth decreases poverty more than in a proportional way in 9 states, equally to a proportional way in 12 states, less than in a proportional way in 4 states, and there is no significant relationship between these variables in the 6 states remaining (2016)

This paper builds on this second group of studies by analyzing the interaction of labor, capital gains, social program transfers, remittances, and private transfers in the process of income growth and redistribution.

3. Data

The data for this study consists of six biannual household surveys corresponding to the period between 2010 and 2020 retrieved from the National Institute of Statistics and Geography (INEGI for its acronym in Spanish), which is the official source of information in Mexico. Since 2008, all editions of the National Household Survey of Income and Expenditure (ENIGH for its acronym in Spanish) are methodologically comparable and representative at national and state levels based on complex sampling informed by demographic and cartographic data from the last census available (probabilistic, two-stage stratified and by conglomerates). The units of analysis are the dwellings, households, and household members. The period of surveying is between August and November of each two years, and the questionnaire requests information on the last six months for avoiding seasonal shocks in the household income or expenditure. The results of the survey provide reliable information on the features of the household members, their income by source, and the destination of consumption expenses in nominal values.

To deflate income nominal to real values in the surveys, I used the National Consumer Price Index base second half of July 2018=100 reported by the INEGI at the state level. It is important to notice that, in July 2018, nine geographical areas were added to the 46 that the INEGI was surveying before. Mexico is a federal republic integrated by thirty-two states. Therefore, for constructing this database at the state level, I computed weighted averages using the information from the geographical areas available corresponding to each one of them. The weights were taken from the official Methodological Document of the National Consumer Price Index provided by INEGI (p. 135-136). Using this database, I computed arithmetic means for each state from February to November, considering that the ENIGH provides the average results of the prior six months of the survey period, which is between August and November.

4. Empirical strategy

This investigation relies on the notion of relative pro-poor growth as defined by Kakwani, Khandker, and Son (2003). In opposition to the concept of absolute pro-poor growth that denotes an increase in the income of the poor, disregarding the effects on the non-poor, relative pro-poor implies a proportionally larger increase in the income of the poor compared to the non-poor. Therefore, relative pro-poor growth entails necessarily the reduction of inequality while absolute pro-poor growth does not concern with the effects of growth on distribution.

Both concepts are compatible with the use of absolute and relative poverty lines. Absolute poverty lines are defined based on a fixed level of income, access to services, availability of goods, or a combination of them which accomplishment determines if a person or a household non-poor must be considered poor or non-poor. The dollar-a-day or Multidimensional Poverty Measure that includes apart from the monetary dimensions the access to education, health, basic infrastructure, and other basic needs are examples of absolute poverty lines. On the other hand, relative poverty lines are outlined based on the context disregarding if it implies an actual deprivation of basics needs. Hence, relative poverty lines are by their nature related to income distribution. For instance, people o households with an income below a given percentage of the mean income or simply in the bottom part of the income distribution may be considered poor using relative poverty lines. In this paper, I will apply the concept of relative pro-poor growth with a bottom 40% relative poverty line due to its advantages for analyzing the process of inclusion, and poverty and inequality reduction. Therefore, a spell of growth or the effect of a given source of income will be considered pro-poor when the rate of growth at the bottom 40% is larger than the one at the top 60% of the income distribution.

5. Growth Incidence Curves

Based on the Growth Incidence Curve (GIC) technique proposed by Ravallion and Chen (2003), I propose an original application that allows us to analyze the relative contribution to growth or contraction of each source of income by decile within a defined period. GICs show in the horizontal axis the percentiles of the population ranked by total income or the households by total income per capita. On the vertical axis, they show the annual or total growth in the income of expenditure in a defined period. This tool addresses at the same time the notions of relative and absolute poverty. If the slope of the GIC is negative, it implies a reduction in relative poverty since the income of the lowest percentiles grew more and contract less in comparison to the mean or the median growth. This behavior indicates necessarily a reduction of inequality. On the other hand, if the curve is above zero in the vertical axis in the lowest deciles, it means necessarily a reduction of absolute poverty since the income of the most disadvantaged population grew during this period, disregarding the slope of the GIC.

Given a distribution of the household income y at period t in the country, I computed the total quarterly mean income and consumption per capita by decile, after all the monetary variables were deflated using the correspondent Consumer Price Index according to each state. The same procedure was applied to each source.

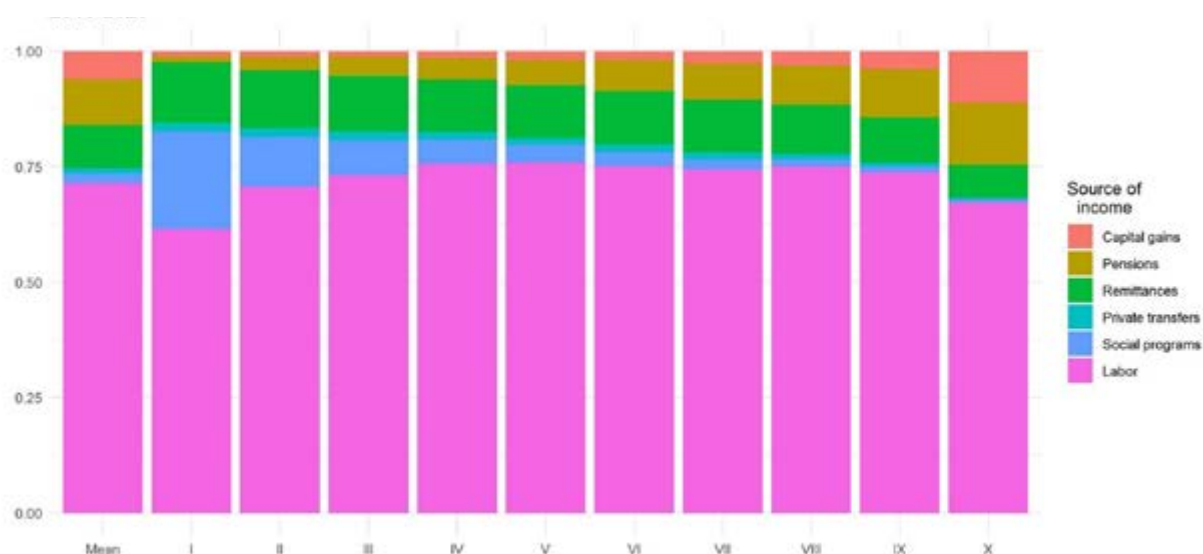
For this analysis, the sources of income were classified as follows:

- Labor: wages, commissions, tips, bonuses, and other compensations for subordinate or freelance work.
- Capital gains: property rentals, businesses' profits, and investment interests.
- Social programs: PROSPERA, OPORTUNIDADES, PROGRESA, PROCAMPO, 65 y más, Tarjeta sin hambre, Empleo temporal, scholarships, or any other income from any level of government excluding wages and compensations.
- Pensions: retirement pensions.
- Private transferences: scholarships and donations from private institutions and other households.
- Remittances: income from abroad.

On average, labor income accounts for 71% of the total household income, capital gains for 6%, social programs for the 2%, pensions for the 10%, private transfers for 1%, and remittances for the 9%. This composition has not changed across the period of study. However, it presents a wide variation across the distribution, as it is possible to confirm in figure 1. The total income of the bottom deciles has a greater contribution from social programs and remittances. In the first two deciles, social programs account for 21% and 11% of the total income respectively while at the top 20% of the distribution the same source of income constitutes 1%. At the same time, lower deciles obtain proportionally less labor income compared to the rest of the distribution, excepting at the top 10% where labor income is also lower compared to the mean due to the higher contribution of capital gains.

Therefore, the increase in the different sources of income would have an unequal impact on the growth of the total income of the household. Taking this into account, for computing the disaggregated Growth Incidence Curve, I weigh the growth rates per source for its share of the total income at the beginning of each spell.

Figure 1. Mexico. Average share by source of income 2010-2020



For estimating the Growth Incidence Curves, I desegregate the mean total income by decile into five categories following equation 1.

$$MTI_{y d} = MLI_{y d} + MCGI_{y d} + MSPI_{y d} + MOPI_{y d} + MPTI_{y d} + MRI_{y d} \quad (1)$$

Where:

$MTI_{y d}$ is the mean total income in year y at decile d ,

$MLI_{y d}$ is the mean labor income in year y at decile d ,

$MCGI_{y d}$ is the mean capital gains income in year y at decile d ,

$MSPI_{y d}$ is the mean social programs income in year y at decile d ,

$MPI_{y d}$ is the mean pensions income in year y at decile d ,

$MPTI_{y d}$ is the mean private transfers income in year y at decile d ,

and $MRI_{y d}$ is the is the remittances income in year y at decile d ,

Based on equation 1 results, I compute the biannual growth rates by decile for mean the total income and the mean income by source for the spell between two given years by applying equation 2.

$$BGR_{y-1 y d si} = \frac{MI_{y d si} - MI_{y-1 d si}}{MI_{y-1 d si}} \quad (2)$$

Where:

y is a given year,

$y-1$ is a given year necessarily before year y ,

$BGR_{y-1 y d si}$ is the biannual growth rate for the spell between $y-1$ and y at decile d for the total income or the source si ,

$MI_{y d si}$ is the mean income at year y at decile d for the total income or the source si ,

and $MI_{y-1 d si}$ is the mean income at year $y-1$ at decile d for the total income or the source si .

For computing the initial weight of each source of income by decile, I employ equation 3.

$$W_{y-1 d si} = \frac{MI_{y-1 d si}}{MTI_{y-1 d}} \quad (3)$$

Where:

$W_{y-1 d si}$ is the weight of the source of income s_i at decile d at year $y-1$,

$MI_{y-1 d si}$ is the mean income of the source of income s_i at decile d at year $y-1$,

and $MTI_{y-1 d}$ is the mean total income decile d at year $y-1$.

Using the results of Equations 3 and 4, I compute the relative contribution of each source to the biannual rate of growth of the total mean income by decile by using equation 4.

$$RC_{y-1 y d si} = (BGR_{y-1 y d si})(W_{y-1 d si}) \quad (4)$$

Where:

$RC_{y-1 y d si}$ is the relative contribution of the source of income s_i at decile d to the biannual rate of growth of the mean total income at decile d during the spell between years $y-1$ and y ,

$BGR_{y-1 y d si}$ is the biannual growth rate for the spell between $y-1$ and y at decile d for the total income of the source s_i ,

and $W_{y-1 d si}$ is the weight of the source of income s_i at decile d at year $y-1$.

As a result, the biannual rate of growth of the mean total income per decile can be disaggregated into weighted relative contributions by the source of income as equation 5 shows.

$$BRGMTI_{y-1 y d} = RCLI_{y-1 y d} + RCGI_{y-1 y d} + RCSPI_{y-1 y d} + RCPI_{y-1 y d} + RCpTI_{y-1 y d} + RCII_{y-1 y d} \quad (5)$$

Where:

$BRGMTI_{y-1 y d}$ is the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

$RCLI_{y-1 y d}$ is the weighted relative contribution of the labor income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

$RCGI_{y-1 y d}$ is the weighted relative contribution of the capital gains income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

$RCSPI_{y-1 y d}$ is the weighted relative contribution of the social program's income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

$RCPI_{y-1y_d}$ is the weighted relative contribution of pensions income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

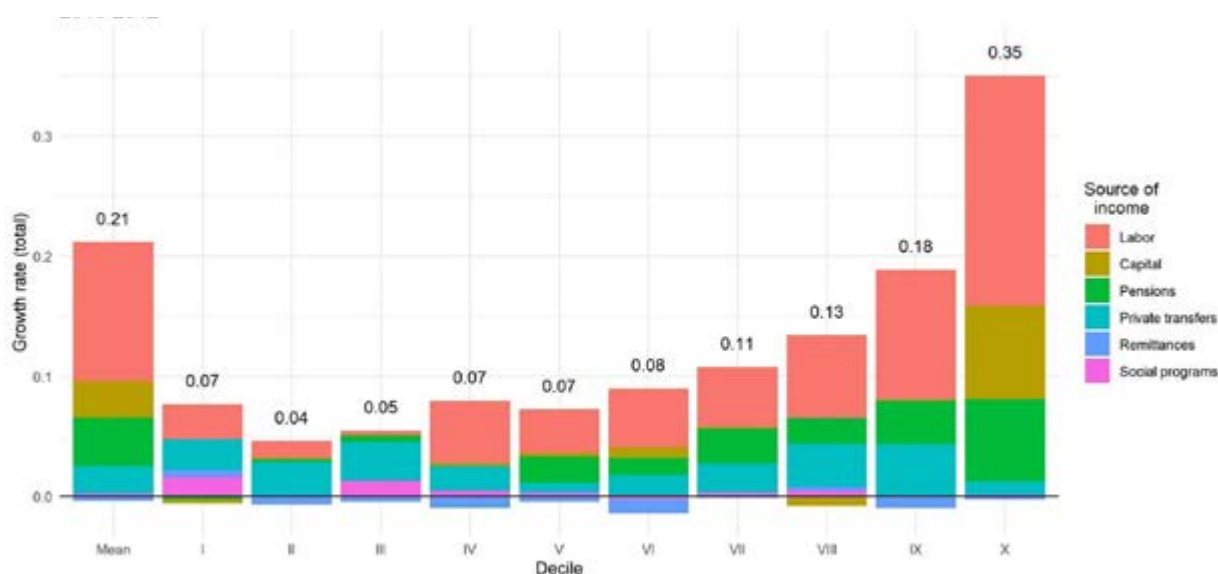
$RCPI_{y-1y_d}$ is the weighted relative contribution of private transfers income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d ,

and $RCROI_{y-1y_d}$ is the weighted relative contribution of remittances income to the biannual rate of growth of the mean income during the spell between year $y-1$ and y at decile d .

6. Empirical results

I study five biannual spells between 2010 and 2020 and the whole period of study. The reason to consider this structure of the analysis is that the results are highly sensitive to the choice of periods given that the income growth, and the behavior of the sources of income, are highly distinct.

Figure 2. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2010-2012



The positive slope of the GIC corresponding to the spell 2010-2012 (see figure 2) indicates a relative pro-rich behavior that caused an increasing inequality (GINI index passed from 0.39 to 0.42) mainly due to the three following reasons. First, as a result of the positive contribution of labor to growth especially in the upper part of the distribution. Within this period, as part of the process of recovery from the great recession (2009), 3.3 million people joined the labor occupation. On the one hand, only 20% of those job positions, mostly informal and low-remunerated (with less than two minimum wages) benefited people at the bottom of the distribution (ENOE, INEGI, 2021). On the other hand, 1.1 out of the 1.9 million new formal jobs were remunerated above the level of two minimum wages, benefiting mostly the middle and

middle-upper classes (IMSS, 2021). In Mexico, due to the 2009 crisis, most of the lost job positions were in the middle and middle-upper parts of the distribution. At the same time, workers at the bottom of the distribution were already employed mostly in low-productivity informal activities. When the crisis started, poor people could not afford to be unemployed, so they stayed or switched to other survival economic activities. Therefore, this Growth Incidence Curve shows the recovery and growth of the employment in the middle and middle-upper part of the distribution: people that lost their jobs and could afford to stay unemployed during the crisis. Labor had a relative pro-rich and absolute pro-poor effect during this spell.

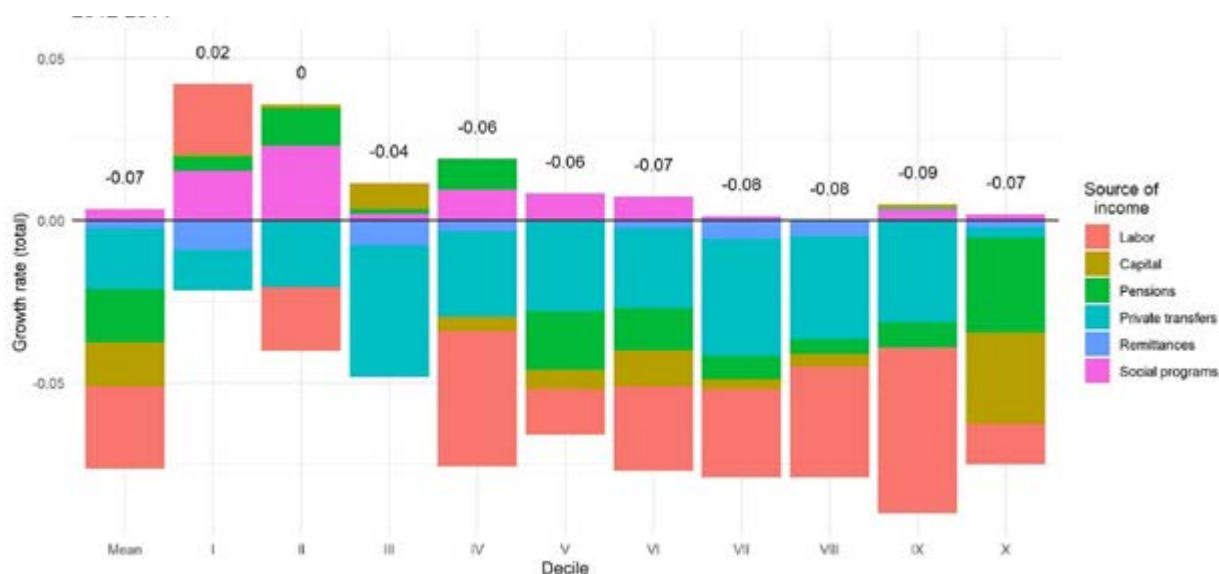
Second, due to the growth of capital gains at the richest decile. As in the case of labor, the recovery from the 2009 crisis motivated the rehabilitation of investment returns and property rentals. Figure three shows that capital gains contributed to 8 out of the 35% of the income increase at the top 10% of the distribution at the time that the effect of this source of income was almost neutral for the remaining deciles. Capital gains had a strongly relative pro-rich and a neutral or slightly negative absolute pro-poor effect during this spell.

Third, because of the relative pro-rich effect of pensions that benefited largely more to the upper half of the income distribution. In Mexico, informal labor is remarkably higher at the base of the income distributions, and considering that there is not a universal pension system, retirement benefits are only available for people that had formal jobs and access to social security usually in the upper part of the distribution. The effect for private transfers was slightly relative pro-rich in the sense that benefited proportionally more to the middle and middle-upper part of the distribution.

For compensating the absence of pensions, social security, low-paid jobs, insufficient business profits, or attending to a given social problem, the different levels of government in Mexico grant cash transfers through social programs. Theoretically, under a progressive fiscal system, social programs, as one the most relevant forms of government spending, must aim to reduce poverty and inequality. In the spell between 2010 and 2012, the effect of social programs was relative and absolute pro-poor. However, social programs only contributed 2% to the income growth of the poorest decile. The effect of this source of income on the rest of the distribution was neutral.

Finally, the effect of remittances, as should be expected due to the relevant phenomenon of migration from Mexico to the United States for many poor families, was relative and absolute pro-poor. Nonetheless, it only contributed 1% to the total income growth at the poorest 10% of the distribution. Across the remaining deciles, the effect was neutral or even slightly negative.

Figure 3. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2012-2014



In contrast with the spell 2010-2012, between 2012 and 2014 the mean total income of all deciles contracted, except in the first two deciles where the biannual rate of growth was two and zero, respectively. However, the negative slope of the GIC indicates that the income in the upper part of the distribution contracted more than in the bottom, deriving into inequality reduction. In consonance, the GINI index between households shows a small reduction from 0.422 to 0.418 during this period. Despite the distributional improvement, this is a case of relative pro-poor growth (contraction) with little or inexistent gains for poor people.

The positive contribution of social programs during this spell helped to compensate for the losses from other sources of income, especially at the first and second deciles through the mean of the programs Oportunidades- Prospera (conditional cash transfers), PROCAMPO (economic aid for small farmers), and 65 y más (economic aid for elder people). Therefore, the contribution of social program transfers was highly pro-poor, and inequality reducing. The effect of pensions was relative and absolute pro-poor helping to cancel the losses from other sources.

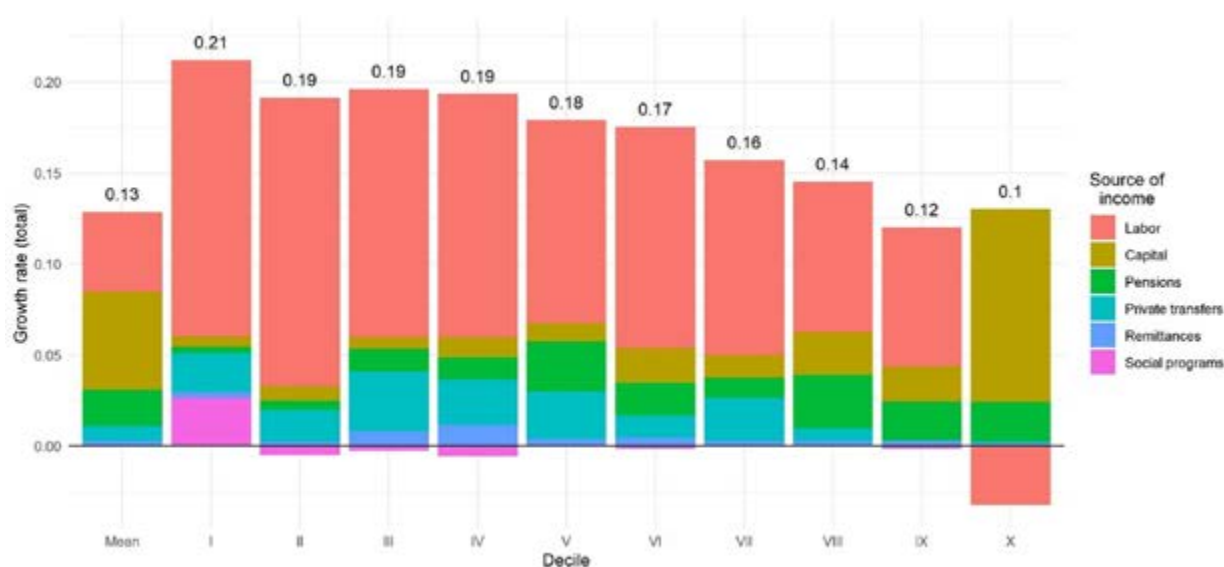
Capital gains, which relative importance in total income increase in the higher part of the distribution, show a major contraction at the richest decile. Excepting little positive contributions at the second, third and fifth deciles, capital gains accounted negatively or neutrally across the distribution. This behavior appears consistently to the economic contraction during this spell. Since capital gains were neutral at the base of the distribution and even slightly positive at the third decile, the contraction was relative and absolute pro-poor.

During this spell, labor income contributed largely negatively to growth across all the distribution, except at the first decile. Since the contraction of labor income was higher at the upper part of the distribution, labor income was relative pro-poor and absolute pro-poor only at the first decile.

According to the classification of the Employment and Occupation National Survey classification, 771 thousand job positions in the lower socioeconomic strata were canceled in 2013. However, the unemployment rate in this stratum did not increase due to the retreat of 814 thousand people in the labor market this year. This means that these people were not considered unemployed since they stopped looking for a job. After that, in 2014, 121 thousand job positions were canceled at the middle-low and middle-high socioeconomic strata. Likewise, the unemployment rate did not raise due to the exit of 270 thousand people from the labor market. Presumably, unemployed people stopped seeking a job during this period cause of the economic uncertainty of the contraction of the GDP, which passed from a rate of growth in per capita terms of 2.2 in 2012 to 0.02 in 2013. Nonetheless, across the whole spell, job positions in the upper socioeconomic strata increased.

Moreover, the contraction in private transfers and remittances contributed negatively to growth across all the distribution. The decrease in private transfers may be explained as an effect of uncertainty from private households to grant money in the context of an economic contraction.

Figure 4. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2014-2016



In opposition to the prior spell, total mean income across the whole distribution increased significantly between 2014 and 2016, especially for the poorest deciles. Since the slope of the GIC is negative, inequality decreased: the GINI index between households passed from 0.418 to 0.402 during this spell.

In this context, labor income accounted as the major driver of income growth excepting in the richest decile. In this spell, 3 million people got a job position and 2.6 of them with a remuneration below two minimum wages. This expansion of the labor market derived in a contraction of the unemployment rate from 4.8 to 3.5. It is worth noticing that the relative positive contribution of labor income was significantly lower in the upper part of the distribution, and it was negative for the richest decile. This is due to the cancellation of 700 thousand job positions with payments

above than 3 minimum wages during this period. Despite Labor income contribution was therefore highly pro-poor and inequality-decreasing, the loss of jobs in the range between three and five minimum wages represents a contraction of middle and upper-middle classes.

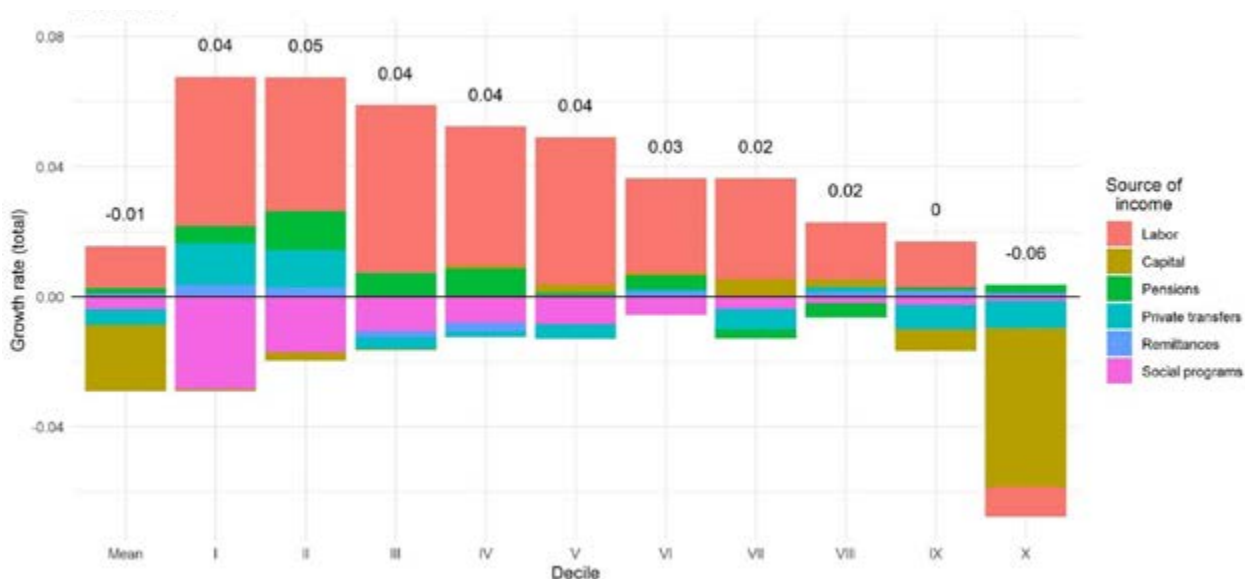
Capital gains accounted positively across the distribution of income. However, the relative contribution is significantly higher in the richest part of the distribution. As the positive slope shows, capital gains during this period were relatively pro-rich and inequality increased. Presumably, property rents and business profits are associated with the economic expansion during this spell.

The social programs' monetary transfers contributed positively to income growth for households in the poorest decile. However, this source of income shows little contraction across the rest of the distribution. This relative and absolute pro-poor behavior for the poorest 10% of the distribution may be explained by an increasing focalization of the social policy on extreme poverty rather than other instruments designed for lower-middle classes.

The effect of private transfers is absolute and relative pro-poor, as well. Figure 4 shows that this source of income contributed positively to income growth, especially at the base of the distribution, helping to decrease inequality. As with capital gains, private transfers may be highly related to economic expansion through the willing private agents, such as families, to transfer resources to other households.

Finally, the effect of pensions, despite being absolute pro-poor, benefitted proportionally more to the household at the upper part of the distribution. Therefore, this pro-rich behavior contributed to increasing inequality. The impact of the expansion of pensions usually benefits households at the higher part of the distribution due to its linkages to social security that is only available to formal workers.

Figure 5. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2016-2018



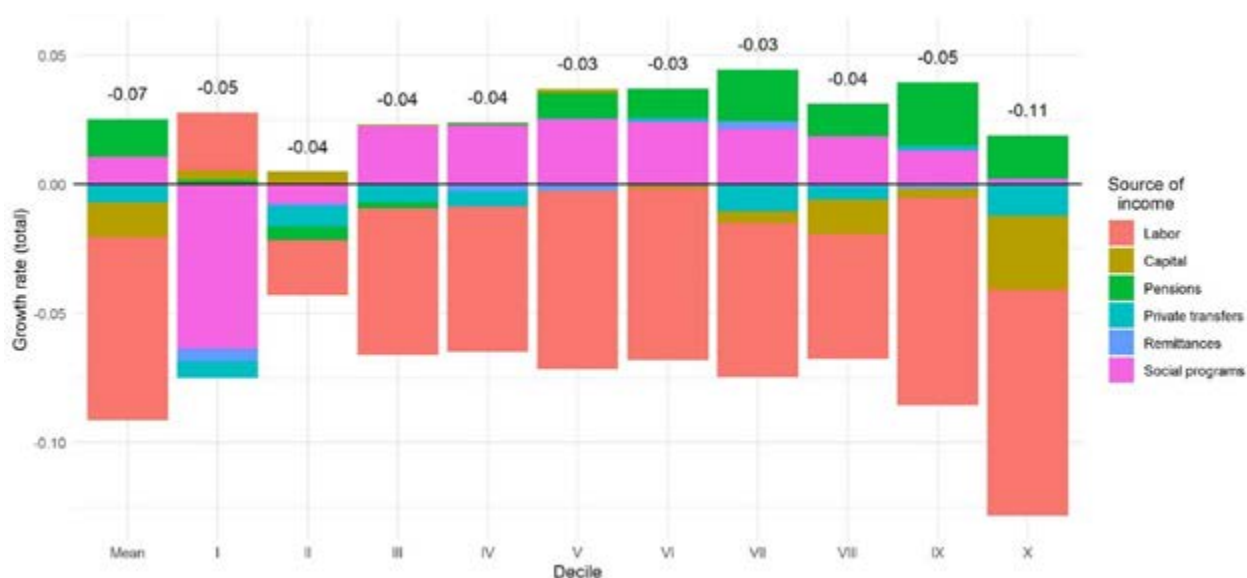
The negative slope of the GIC indicates relative pro-poor growth and inequality decreasing during the period between 2016 and 2018. The GINI index between households drops from 0.402 to 0.373 in this spell. The major driver of pro-poor growth was labor income, which contributes positively to growth, especially at deciles two, three, and four. In this 3.4 million job positions were created, benefiting low and low-middle-income households. Out of those new jobs, 2 million of them were paid below 2 minimum wages, 572 thousand between 3 and 5 minimum wages, and 500 thousand jobs were canceled in the band between 2 and 3 minimum wages and more than five minimum wages respectability. This explains the smaller contribution at the upper part of the distribution and the negative growth at the richest decile. Labor income was inequality reduced during this period and absolute pro-poor.

The contribution of capital gains is relatively pro-poor in the sense that affected the richest decile more than the poorer ones and inequality is reduced. However, capital gains contributed negatively at the first and second deciles which means that it contributed to reducing the total mean income of poor people, making it absolute pro-rich.

Moreover, the contribution of social programs was pro-rich and inequality increased, due to its negative growth across all the distribution, but especially at the base. This represents a major inconsistency with the main goals of the social policy. From 2016 to 2018, federal government spending on social development decreased by 6.1% in real terms. The impact is observable in the negative contribution of the social programs to income growth for the poor.

Another pro-poor and inequality-reducing effect was the positive contribution of private transfers, remittances, and pensions to households at the base part of the distribution. These three sources of income were absolute and relative pro-poor during this spell, helping to cancel the losses from the social programs.

Figure 6. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2018-2020



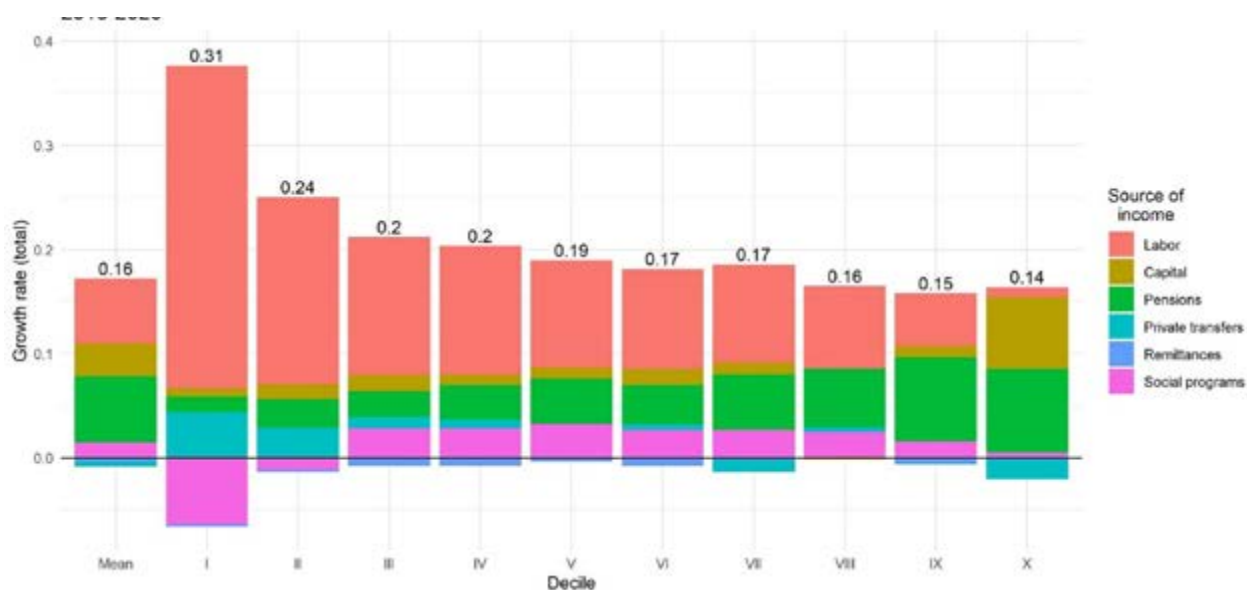
Considering that the assessment period of the National Household Income and Expense Survey goes from August to November, and the questionnaire includes queries related to the prior six months for avoiding seasonal shocks, figure 6 shows the effect of the beginning of the COVID-19 sanitary crisis. The results exhibit a major contraction of the income across the distribution, where the top 10% experienced a larger decrease. Therefore, this spell might be a relative pro-poor recession with absolute losses for poor people at the base of the distribution. Consequently, inequality diminished from a GINI index of 0.48 to 0.46.

Excepting at the first decile, labor income contributed negatively to growth across the distribution with greater contractions at the upper part. Between the third trimester of 2018 and 2020, 2.7 million jobs were canceled. However, during the same period, 5.5 million jobs remunerated with less than two minimum wages created at the time while 6.7 jobs paid with more than two minimum wages were lost. Presumably, during the period of crisis, many families facing the impossibility of affording unemployment switched to survival economic activities. The Critical Work Conditions Rate, which is computed as the percentage of the employed population that is working less than 35 hours a week for market reasons, plus those that work more than 35 hours a week with monthly earnings below the minimum wage, and those that work more than 48 hours a week earning up to two minimum wages, passed from 15.4 to 23.7.

Social programs contributed positively to growth across the distribution except at the first two deciles. The current federal government, which started on December, 1 of 2018, reframes the social policy from an important component of conditional cash transfers (Prospera) aimed at extreme poverty to a universal approach with cash transfers for students, elders, young unemployed, and other broader target populations. Therefore, figure 6 shows how social programs decree during this period for the poorest deciles while it increases for the middle classes, helping to mitigate the negative impact of the labor income. In a similar vein, the effect of pensions was relatively pro-rich, helping to increase inequality during this period.

Finally, the effect of capital gains was relative and absolute pro-poor helping to decrease inequality and accounting for slightly positive at the base of the distribution. As in the prior spells, capital gains and private transfers show a high sensibility to economic recessions.

Figure 7. Mexico. Growth Incidence Curve by income source 2010-2020



Despite the oscillations, the global balance of the whole period of study is high absolute and relative pro-poor growth. The main contributor to income growth, and especially at the base of the distribution, was labor. During this decade, 4.4 million job positions were created. Out of those, 12.2 million with wages below two minimum wages and 9.4 million with remunerations above this threshold were canceled. As it is possible to confirm in figure 7, labor had a minor effect on the growth of the income in the upper part of the distribution. The effect of private transfers was absolute and relative pro-poor as well, due to its expansion during periods of economic growth.

The rest of the sources of income had a relative pro-rich effect helping to increase inequality but still accounting positively for people at the base of the distribution, except the social programs that accounted negatively for the first two deciles. Indeed, the effects of the reframing of the federal social policy in 2018 derived in recoil to the total income of the poorest 20% while benefiting the middle classes.

The effect of capital gains is also highly unequalized. It is possible to observe that the major contribution to growth was for the top 10% of the households while for the rest, the positive contribution was remarkably shorter. The case of the pensions is also unequalized despite the positive contribution at the bottom of the distribution. As it was explained before, pensions are exclusive for people who retired from formal jobs with social security. These kinds of jobs are usually better paid than informal jobs and these workers are usually located in the middle and middle-upper classes.

Conclusions

In the last decades, the argument of the trickle-down effect that claims that poor people will benefit indirectly from growth after an increase in inequality moved to an acknowledgment of the need to integrate the poor into the economic process

for their direct benefit. Most of the research on pro-poor growth has focused on the effect of growth on poverty and inequality, overlooking the means by which growth is translated into changes in income and its distribution. This paper has attempted to shed new light on the literature on the field by proposing a desegregated approach of the Growth Incidence Curve technique that allows for analyzing the interaction of the sources of income that derive from changes in poverty and inequality. The proposed methodology consists of a decomposition of the rate of income growth during a given spell by a decile fixed by the relative weight of each source of income. The visualization allows studying which sources of income played a relative and an absolute pro-poor effect by reducing inequality and increasing income at the base of the distribution.

The disaggregated approach of the Growth Incidence Curve technique was used for analyzing five biannual spells between 2010 and 2020 and the global result of the period of study in Mexico. The results indicate that between 2010 and 2020 household income growth was absolute and relative pro-poor mainly due to the positive contribution of labor income, particularly between 2014 and 2016. Moreover, labor was, excepting between 2010 and 2012, highly equalizer.

The capital gains contributed positively to income growth at the top 10% of the distribution during the spells of expansion and negatively during the periods of contraction. The global effect of this source of income was relatively pro-rich and slightly absolute pro-poor due to its positive contribution to growth at the base of the distribution. In fact, capital gains were, along with pensions, the main sources of growth at the top of the distribution, helping to increase inequality.

It is also worth noticing that the effect of social programs that should be expected to be highly relative and absolute pro-poor was in the end positive mainly for the middle classes. The negative contribution to growth at the bottom 20% of the distribution began in 2016 with the shortening of the federal budget for social development and it was enhanced with the reframing of the social policy in 2018 and the cancelation of the focalized conditional cash transfers program PROSPERA.

Finally, the global effects of private transfers and remittances were mostly marginal for contributing to income growth, except for the spell between 2012 and 2014.

An updated strategy of development must incorporate, not only the notion of ground-based growth but should consider the interaction of the sources of income that derive from poverty and inequality reduction. For instance, the role of pensions or the need to focalize social policy for boosting income growth at the base of the distribution.

References

- Araar, A., Duclos, J. Y., Audet, M., & Makdissi, P. (2009). Testing for pro-poorness of growth, with an application to Mexico. *Review of income and wealth*, 55(4), 853-881.
- Bourguignon, F. (2004). *The poverty-growth-inequality triangle* (No. 125). working paper.
- Campos-Vázquez, R., & Monroy-Gómez-Franco, L. (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México?. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, 1(1), 140-185.

- Datt, G., & Ravallion, M. (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of development economics*, 38(2), 275-295.
- Dollar, D., & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of economic growth*, 7(3), 195-225.
- Garza-Rodriguez, J. (2018). Poverty and economic growth in Mexico. *Social Sciences*, 7(10), 183.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Retrieved from: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas>
- INEGI, Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Base 2ª Quincena Julio 2018. Retrieved from: <https://www.inegi.org.mx/programas/inpc/2018/#Tabulados>
- Iniguez-Montiel, A. J. (2014). Growth with equity for the development of Mexico: Poverty, inequality, and economic growth (1992–2008). *World development*, 59, 313-326.
- Iniguez-Montiel, A. J., & Kurosaki, T. (2018). Growth, inequality and poverty dynamics in Mexico. *Latin American Economic Review*, 27(1), 1-25.
- Kakwani, N., & Pernia, E. M. (2000). What is pro-poor growth?. *Asian development review*, 18(1), 1-16.
- Kakwani, N., Khandker, S., & Son, H. (2003). *Poverty equivalent growth rate: with applications to Korea and Thailand*. Tech. rep., Economic Commission for Africa.
- Kraay, A. (2004). *When is growth pro-poor?: cross-country evidence* (Vol. 3225). World Bank Publications.
- Kraay, A. (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of development economics*, 80(1), 198-227.
- Loría, E. (2020). Poverty trap in Mexico, 1992-2016. *International Journal of Development Issues*.
- Lustig, N., Campos, R., & Esquivel, G. (2012). The Rise and Fall of Income Inequality in Mexico, 1989–2010.
- Nallari, R., & Griffith, B. (2011). *Understanding growth and poverty: theory, policy, and empirics*. World Bank Publications.
- Piketty, T. (2018). Capital in the twenty-first century. In *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Ravallion, M. (2004). Pro-poor growth: A primer. *Available at SSRN 610283*.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2003). Measuring pro-poor growth. *Economics letters*, 78(1), 93-99.
- Székely Pardo, M., & Ortega Díaz, A. (2014). Pobreza alimentaria y desarrollo en México. *El trimestre económico*, 81(321), 43-105.

Desigualdad y Pobreza en Colombia: ¿Cuál es el Dilema?

Inequality and Poverty in Colombia: What is the Dilemma?

Edinson Ortiz Benavides (Universidad de Nariño)

Julieth Katherine Ruales Suarez (Universidad de Nariño)

Resumen

La desigualdad y la pobreza constituyen los fenómenos sociales que más interés han despertado entre economistas, políticos y organismos multilaterales, sin que existan acuerdos sobre su relación de causalidad y el establecimiento de prioridades al momento de fijar políticas públicas entre una y otra. Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar la relación entre Desigualdad y Pobreza en Colombia, a la luz de una medida alternativa del Gini, más práctica y eficiente. Los datos de 398.862 hogares de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011–2019 en Colombia y, de pobreza monetaria y desigualdad de 74 países en los años 2018-2019, demuestran que la igualdad está presente en los extremos del espectro del bienestar o desarrollo y que la desigualdad está en sus partes intermedias, invitando a redireccionar el punto de atención de la comunidad internacional, no en la desigualdad, sino en la población que se queda por debajo de las condiciones establecidas como mínimas en una sociedad en contexto y tiempo determinado, es decir, la población pobre.

Palabras clave: Desigualdad, Pobreza, Calidad de Vida, Crecimiento Económico

Abstract

Inequality and poverty are the social phenomena that have aroused the most interest among economists, politicians and multilateral organizations, without there being agreements on their causal relationship and the establishment of priorities when setting public policies between one and the other. Therefore, the objective of this research is to analyze the relationship between Inequality and Poverty in Colombia, in light of an alternative measure of the Gini, more practical and efficient. The data of 398,862 households from the National Survey of Quality of Life 2011-2019 in Colombia and, of monetary poverty and inequality of 74 countries in the years 2018-2019, show that equality is present at the extremes of the spectrum of well-being or development and that inequality is in its intermediate parts, inviting to redirect the focus of the international community, not on inequality, but on the population that falls below the conditions established as minimum in a society in a given context and time, that is, the poor population.

Keywords: Inequality, Poverty, Quality of Life, Economic Growth

1. Introducción

El concepto de desigualdad económica ha suscitado numerosas controversias desde sus orígenes, incluso hoy en día levanta grandes pasiones y desencuentros entre los economistas, políticos y la opinión pública en general.

Desde el nacimiento de la economía como disciplina científica, se sostuvo de forma continua que había una suerte de dilema entre crecimiento e igualdad, en el sentido de que la desigualdad impulsaba el crecimiento económico; o que, si se quería mayor igualdad, se debía renunciar a algo de crecimiento (Guilera, 2016).

En otras palabras, la igualdad es incompatible con el proceso de ascenso a un mayor bienestar en la población, lo cual direcciona a fijar el punto de atención no en la desigualdad, sino en la población que se queda por debajo de las condiciones establecidas como mínimas en una sociedad en contexto y tiempo determinado, es decir, la población pobre.

La distribución del ingreso, como referente más actual de desigualdad, “refleja factores culturales en permanente evolución interactiva como son los de economía política, clase, etnia, género, religión, mentalidad, medio ambiente, ética y costumbres, los que se expresan de manera diferente en cada región y nación particulares” (Chaves, 2003:2) y permite entender la forma en que la población interviene en la configuración del ingreso de carácter nacional.

A lo largo de la historia y como resultado de diversos análisis realizados sobre el tema, han surgido numerosos procedimientos que proponen distintas metodologías de medición sobre el estudio de la desigualdad; no obstante, la mayoría de ellos han coincidido en que el indicador con mayor rigurosidad en la aplicación empírica para este tipo de investigaciones es el denominado Coeficiente de Gini.

De conformidad con lo anterior, esta investigación tiene como objetivo analizar la relación entre Desigualdad y Pobreza en Colombia, a la luz de una medida alternativa del Gini, más práctica y eficiente.

El documento se compone de cuatro capítulos: el primero considera el componente teórico conceptual que permite comprender los términos de pobreza y desigualdad, así como la relación que existe entre ellos. El segundo capítulo presenta la descripción metodológica y los métodos para calcular los niveles de pobreza y desigualdad. El tercero hace alusión al análisis de datos y la descripción de los mismos, su fuente y su tratamiento, para exponer, en el cuarto capítulo, los principales resultados que se obtuvieron a partir de la aplicación de la nueva metodología y el comportamiento de estos dos fenómenos en Colombia.

2. Revisión de la Literatura

Sen (1992) manifiesta que los fenómenos de *pobreza y desigualdad*, no deben ser analizados como un problema que parte del uno o del otro, no obstante, son situaciones que están muy relacionadas. Deontológicamente, es menester realizar un análisis preciso sobre la definición y características de cada uno, con el propósito de establecer sus causas y efectos en la sociedad, así como de plantear alternativas dirigidas a menguar, e incluso combatir, los efectos dañinos generados por las dos condiciones: pobreza y desigualdad (Casas, 2020). Por lo anterior, en primer lugar

se hace alusión al problema de la desigualdad y su metodología de medición, segundo, lo concerniente a la pobreza y al final, la relación que existe entre estos dos conceptos.

3. Desigualdad económica

Se considera, por lo general, que el interés suscitado en los académicos e investigadores del mundo en relación con la problemática de la *desigualdad económica*, parte de los aportes realizados por Atkinson en 1970 y Sen en 1973, dos autores que han generado grandes escenarios de debate y discusión sobre dicho campo de investigación (Núñez, 2006) y que se han consolidado en numerosos avances en el tema, planteamientos y teorías.

Los primeros estudios relacionados a la desigualdad en materia de ingresos se llevaron a cabo a partir de análisis realizados sobre la relación de mayoración entre distribuciones de ingresos. Muirhead, en 1903, relacionó este concepto con las transferencias progresivas de ingresos. En 1905, M.O. Lorenz propuso sus curvas con propósito de llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre el tema de la desigualdad de la renta, afirmando que el abombamiento de las mismas indica la presencia del fenómeno de desigualdad existente en la distribución. Por su parte, Kuznets en 1953, estableció que hablar de Desigualdad Económica, es referirse simplemente a la diferencia de rentas o ingresos sin considerar las razones sociales por las cuales se llega a ella Núñez (2006).

De ahí que la desigualdad es definida como la distancia que existe entre la población de un país o un territorio en específico en términos de distribución inequitativa tanto de recursos como de oportunidades al interior de una sociedad que ha sido catalogada como homogénea. La desigualdad, según lo afirma Rincón (2014), “es un fenómeno más complejo y más amplio que el de la pobreza, pues se define en una concepción de la distribución completa que no se centra solamente en la distribución de la riqueza o de la renta” (2014: 18).

La CEPAL (2018), por su parte, pone de manifiesto que la desigualdad es un determinante clave del funcionamiento de la economía, considerando que condiciona el acceso de los agentes económicos a las distintas oportunidades, modelando las reglas de juego y los incentivos para lograrlo y conllevando a grandes costos de eficiencia, por lo cual su superación es condición *sine qua non* para alcanzar el desarrollo.

Según Sánchez (2017), la desigualdad, vista desde el interior de los países, es el resultado de distintos hechos que giran en torno a la propiedad de la tierra y del capital, la centralización del poder político y económico, el protagonismo de las instituciones, el mal funcionamiento del mercado laboral y la existencia de fenómenos como las altas tasas de desempleo, la informalidad, el subempleo, etc., el nivel educativo alcanzado por la mayor parte de la población, las brechas salariales, fundamentadas esencialmente en el género y la raza, la deficiente estructura del aparato productivo, entre otros que acentúan dicha desigualdad y perpetúan la pobreza.

Hay que tener claro que la desigualdad no es igual a la existencia de pobreza de manera necesaria; de hecho, la desigualdad tiene la posibilidad de incrementarse aun cuando la economía esté en su mayor etapa de crecimiento y según McKay, es

posible que exista desigualdad sin pobreza y pobreza sin desigualdad, pues esta última “hace referencia a la variación de los estándares de vida de la población, independientemente de si dicha población está o no en pobreza” (Galindo & Ríos, 2015: 3).

Otro aporte es realizado por Kuznetz, quien afirmó que el crecimiento económico está directamente relacionado con la distribución del ingreso y argumentó que “los sectores de menor productividad (agrícola) tienen menor ingreso per cápita y menor desigualdad, mientras que los sectores de mayor productividad (industrial) tienen mayores niveles de ingreso per cápita y mayor nivel de desigualdad” (Amarante & De Melo, 2004).

A partir de lo anterior, el autor dio origen a la curva de Kuznetz ejemplificada con cifras correspondientes a cinco países: Reino Unido, Estados Unidos, Puerto Rico, India y Ceylan, los dos primeros desarrollados y los tres últimos en calidad de subdesarrollo. Dicha curva se presenta “en forma de campana o de U invertida a lo largo del proceso de desarrollo de un país, explicando que en una primera fase, el desarrollo produce desigualdades crecientes, hasta llegar a un punto donde se empieza a generar igualdad” (Berumen & Pérez, 2015: 9). A continuación, y de acuerdo al caso que se esté analizando, se logra entrar a la etapa madura del desarrollo, donde el fenómeno de la desigualdad empieza a reducir y es significativamente menor.

Según Amarante & De Melo (2004), en la década de los setenta los temas distributivos pasan a segundo plano y en su lugar, la literatura económica estuvo ocupada en *desarrollar modelos de crecimiento basados en la función de producción neoclásica*; solo el Banco Mundial muestra su primer esfuerzo en analizar las dificultades originadas a partir de la distribución del ingreso y el crecimiento económico de manera simultánea, partiendo de la aceptación de las ideas de Kuznets, pero insistiendo que la política económica tiene el poder de generar puede hacer una desemejanza si se la dirige a la población de menores ingresos.

En los años noventa, la relación existente entre crecimiento económico y distribución ocupa nuevamente el centro de la discusión. Según Ríos (2003), a principios de la década se empezó a replantear en la literatura económica el papel de la desigualdad en el contexto mundial de una manera más formal. En principio, los estudios de carácter empírico se basaron en regresiones que empleaban el método de mínimos cuadrados ordinarios con datos de corte transversal, tomando como variable dependiente el promedio del crecimiento del producto interno bruto per cápita en un periodo determinado y corriéndolo contra algún índice de desigualdad del ingreso e incorporando las variables de control.

“Un crecimiento equilibrado de la productividad entre la agricultura y la industria genera menos desigualdad que un crecimiento de la productividad sesgado hacia la industria: puesto que un crecimiento basado en la acumulación de capital físico puede generar más desigualdad en países de ingresos bajos o medios que en países de ingresos altos, al aumentar las disparidades entre el campo y la ciudad” Macías (2014: 119). Un modelo de crecimiento basado de forma exclusiva en la aglomeración de capital físico, incrementa la probabilidad de que se originen las denominadas *Trampas de desigualdad*, interrumpiendo el paso de los países a niveles más altos de ingresos y desarrollo.

Con esta misma línea argumental, la CEPAL en diversos documentos plantea que “los altos niveles de desigualdad conspiran contra el desarrollo y son una

poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática” (CEPAL, 2016: 235).

Para fines de la presente investigación, la desigualdad diferenciada de la pobreza solo entraña las diferencias de rentas e ingresos entre los miembros de una sociedad.

4. Pobreza

La pobreza es un término que no cuenta, hasta el momento, con un marco de carácter teórico conceptual que permita definirlo, pero cuenta con la característica de ser un concepto que sirve para describir y/o designar a una parte de la población que se encuentra inmersa en una condición de carencia o privación del acceso a bienes y servicios básicos, es decir “que determinados segmentos de la población no encuentran posibilidad—¿estructural o funcional?— para insertarse de forma adecuada en la vida económica, social y política del país” (Reyes, 2008).

Si bien “el término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales” (Stezano, 2020), la mayor parte de los estudios en materia económica ha dado mayor relevancia a lo correspondiente con la *necesidad* y el *estándar o condiciones de vida*. “A medida que la sociedad se enriquece, los niveles absolutos de las normas pretéritas van quedando obsoletos; el desarrollo económico cambia la disponibilidad de las diferentes clases de bienes e incluso la estructura de las necesidades; y con él, cambian los estilos de vida” (Ortíz & Núñez, 2019).

El término “*pobreza* es muy relativo espacial y temporalmente” (Gasparini, Cicowicz & Sosa, 2014; Stezano, 2020). Definir de manera universal a la pobreza es una tarea compleja, “su concepto va muy ligado a las diferentes metodologías que se utilizan para su medición y ello precisa una revisión detallada de la *identificación* que diferencia a los “pobres” de los “no pobres” y la *agregación* del término en algún indicador” (Ortíz & Núñez, 2019), posibilitando comprender su evolución en un territorio dado, así como comparar con otros su condición.

Para los fines de esta investigación se entenderá la pobreza como un fenómeno integral que vincula las aristas monetarias, de condiciones de vida y subjetivas, de un colectivo social, en un contexto y tiempo determinado.

5. Desigualdad y pobreza

Comprender el fenómeno de la desigualdad y la pobreza tiene raíces en el análisis de las relaciones que se han establecido entre los distintos ámbitos de la sociedad, el Estado y el mercado, y su relación, estudiada por diversos autores a través del tiempo, no ha sido concertada de manera unificada, sino que existen numerosas teorías; unas plantean la existencia de vínculos de causalidad entre ellas y otras, por el contrario, solo ven a la pobreza como el problema fundamental.

Según Cañón (2016), Robert Lucas hacía una fuerte crítica hacia la preocupación de los gobiernos por el tema de la desigualdad, afirmando que esta actitud es dañina si se considera que la calidad de vida de los pobres se mejora con una mejor

distribución, pues la alternativa de solución para la pobreza, de acuerdo al autor, es el incremento de la producción.

Aun cuando estos dos conceptos están muy relacionados y muchos estudios revelan la incidencia de la desigualdad en la condición de pobreza, “una distribución más igualitaria podría ralentizar el crecimiento de los territorios, poniendo a consideración los desincentivos por el sistema de impuestos y transferencias” Cañón (2016: 70).

Existen intelectuales que confirman la hipótesis de Kuznets a partir de sus estudios particulares, pues elaboran un modelo de equilibrio general, en el cual en el corto plazo y a partir de un crecimiento en la producción, coexiste una elevada brecha salarial entre aquellos trabajadores catalogados como calificados y los que no lo son, hecho que en el largo plazo tiende a disminuir. Sin embargo, Bruno, Ravallion y Squire, estudiaron a partir de las cifras de 44 países y no evidenciaron presencia de la U invertida, “señalando que no se puede afirmar que el crecimiento, beneficie per sé a los más pobres, ni que la pobreza se reduzca con solo apuntarle al crecimiento económico” (Casas, 2020).

En el libro *El capital del Siglo XXI*, Piketty también desvirtúa el planteamiento de Simon Kuznets, según el cual el desarrollo económico conlleva por sí solo a la reducción de las brechas entre ricos y pobres, pues para el autor, el crecimiento económico puede generar situaciones de grandes desigualdades en la distribución de la renta. (Universidad Externado de Colombia, 2021)

Ravallion (2001) afirma que es engañoso concluir que el crecimiento económico y la disminución de la desigualdad incrementan los ingresos de los pobres en la misma proporción en que se incrementa la renta de los demás, pues la desigualdad hace que el aumento absoluto en la renta de los ricos sea mucho mayor que la de los pobres, considerando de esa forma que el crecimiento económico no tiene un efecto directo sobre la desigualdad y que esta última tampoco lo tiene sobre la pobreza, es decir que lo realmente importante es tener información sobre la vida de los pobres, poder medir la pobreza y atacarla.

Según Sánchez (2006), la relación entre ambas situaciones es compleja y no existe la evidencia suficiente que permita considerar dicho vínculo desde uno u otro ámbito, pero si es posible entender que existen otras variables que perpetúan dichas problemáticas, como son las variables de educación, salud, nutrición, comercio, entre otras, que son herramientas indispensables para alcanzar un mejor crecimiento económico.

“Otros estudios indican que la relación entre crecimiento económico y desigualdad debe analizarse con más cuidado en los países subdesarrollados como los de América Latina, incorporando otras variables explicativas como: a) las de tipo histórico, político y cultural; b) considerar que la desigualdad es una función de la dependencia y parte de un sistema cultural y político corporativo, burocrático y autoritario, y c) tomar en cuenta la educación y las disparidades regionales en espacios subnacionales” (Sánchez, 2006: 16).

En América Latina se ha evidenciado una tendencia específica durante las últimas dos décadas; las fases con mayores niveles de crecimiento económico se encuentran relacionadas con altos niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza, pues grandes proporciones de la población han quedado excluidas de los beneficios

que otorga el desarrollo de los países, hecho que ha sido criticado por autores con posiciones éticas y morales diferentes, que consideran al bienestar como un fin en sí mismo y como un derecho social, que debe ser garantizado por los gobiernos y las instituciones, superando la pobreza y mejorando la distribución de la riqueza, “como requisito para potenciar el crecimiento económico desde el enfoque del desarrollo sustentable” (Sánchez, 2006: 19).

La pobreza y la desigualdad han hecho parte de las agendas oficiales en distintos países de Latinoamérica y han constituido la base para la formulación de políticas encaminadas a erradicarlas, sin embargo, el fracaso de llevar estas estrategias a la práctica, la falta de planeación y de visión de futuro, entre otros limitantes, ha hecho que los resultados sean precarios e incluso nulos, estancando a los países en el subdesarrollo. Este hecho se debe, fundamentalmente, a que las políticas públicas no han apuntado de manera directa al problema central: la pobreza, sino que se han concentrado en atacar la desigualdad y buscar, indirectamente, un bienestar que no se ha logrado, pues la igualdad en términos económicos conlleva a que más personas entren al círculo de la pobreza y no viceversa.

En América Latina aún existe la creencia de que es posible lograr altas tasas de crecimiento económico sin atacar los problemas de pobreza y desigualdad, sin embargo, no se han ideado formas de hacerlo y las cifras lo confirman. La riqueza en esta región del mundo se encuentra concentrada en pocas manos, pues son las élites nacionales, regionales o locales quienes abarcan la mayor parte de la producción y la riqueza y es por ello que los tiempos de alta creación de valor agregado no generan cambios, por si solos, en el tema de la redistribución ni en la disminución de la pobreza.

Thomas Piketty, en su libro *Capital e ideología*, establece que a pesar de que la población y la renta per cápita se han multiplicado por diez desde el siglo XVIII, dicha evolución no se ha dado de forma lineal, pues aunque la población pobre ha ido mejorando su condición, las grandes rentas y riquezas han crecido mucho más de lo que lo ha venido haciendo la economía de los territorios, concentrándose en los más ricos y generando abismales desigualdades que se han convertido en un obstáculo para el desarrollo (Sevilla, 2020), es decir que la reducción del número de pobres no indica, necesariamente, una mayor equidad, mucho menos en los deciles en que se divide estadísticamente a la población para comparar a ricos y pobres.

A una conclusión similar llega Sala-i-Martin (2005), quien afirma que el estudio de la desigualdad no es importante si se considera que todas las personas son diferentes, tienen gustos y apetencias distintas y su felicidad se consigue de diversas maneras, por lo cual las desigualdades por sí mismas no son malas, lo que sí está mal es que en el mundo existan millones de personas pobres que no puedan alcanzar un nivel de vida digno, hecho que pone de manifiesto que el problema fundamental es la pobreza y que sin importar cuánto tengan los más ricos, se debe procurar que los pobres, sean cada vez menos.

6. Descripción Metodológica

6.1. La medición de la desigualdad

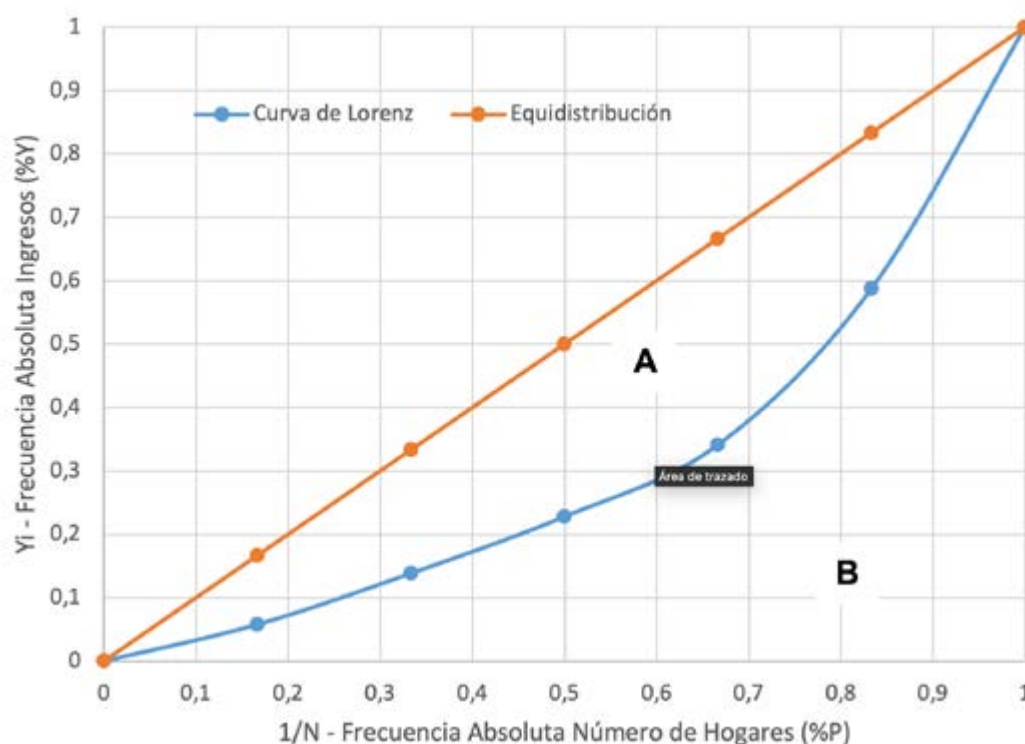
El problema de la desigualdad ha sido analizado desde hace varias décadas por la ciencia económica, razón por la cual es diversa la literatura que aborda el análisis de

esta problemática como una variable y los procedimientos metodológicos que se aplican para evaluar el grado de concentración de ingresos y/o inequidad existente en una sociedad. No obstante, la metodología más utilizada y/o de mayor aceptación en los trabajos empíricos dedicados al estudio de esta temática ha sido la de la Curva de M.O. Lorenz (Medina, 2001), publicada por primera vez en la Revista *Journal of the American Statistical Association*, en 1905, y complementada en 1912, por C. Gini, quien la define como “el cociente entre el área delimitada por la curva de Lorenz y la diagonal representativa de la equidad total y, el área comprendida entre las representaciones respectivas de equidad y concentración total” (Ferreira, 1997: 208).

6.2. Medición Tradicional

“El coeficiente de Gini, se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorenz (área A en el gráfico) sobre el área bajo la diagonal (área A+B). Si existiera perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincidiría con la diagonal, el área A desaparecería y el coeficiente de Gini será “0”, indicando ausencia de desigualdad” (Calva, 2012: 22), (Ver Figura 1).

Figura 1. Curva de Lorenz



Fuente: Elaboración propia

Si las condiciones cambian y se presenta el caso opuesto al anterior, es decir, en donde el área A existe y hay completa desigualdad entre la diagonal y la curva de Lorenz, “(es decir, una situación donde todo el ingreso sea propiedad de una sola persona), la curva de Lorenz coincidiría con los ejes, el área B desaparecería y el Gini se haría 1, indicando desigualdad total” (Calva, 2012: 22). A partir de esta formulación se ofrecieron múltiples maneras de llegar a ella mediante aproximaciones geométricas, que distaban por su sencillez e inexactitud o por su complejidad innecesaria.

Generalmente se utiliza la siguiente fórmula para calcular el coeficiente de Gini:

$$\text{Coeficiente de Gini} = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_i Y_i(N + 1 - i) \quad (1)$$

“Dónde: i indexa a las personas o grupos de personas, N es el número de personas o estratos de ingreso, μ indica el ingreso medio e Y_i el ingreso de la persona o estrato i . Para los cálculos en deciles $N=10$ e $i=1$ para el decil más pobre. Puede aplicarse para datos agregados (hogar) o desagregados (individuo-medida de bienestar individual). Se decide utilizar el ingreso per-cápita como una medida de bienestar individual” (Medina, 2001).

6.3. Medida Alternativa de Cálculo del índice de Gini

En esta investigación se propone una medida alternativa del Gini que no requiere agrupaciones de la distribución de ingresos de referencias (x) de la población sino de su ordenación en forma ascendente. Este indicador permite obtener una medida de desigualdad precisa a través de un sencillo cálculo geométrico, ganando *eficiencia* frente a las medidas tradicionales.

Sea una distribución de n elementos:

$$X = \{(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) : x_1 \leq x_2 \leq x_3 \leq \dots \leq x_n\} \quad (2)$$

Representa la ordenación ascendente de los ingresos de referencias de una población de n habitantes o miembros.

Se denota por Y la sumatoria del total de los ingresos de referencia de la población:

$$Y = \sum_{i=1}^n x_i ; \text{ Con } i=1, 2, 3, \dots, n \quad (3)$$

Ahora se obtiene la participación porcentual de cada uno de los miembros de la población (y_i) en el ingreso total:

$$y_i = \frac{x_i}{Y} ; \text{ Con } \sum_{i=1}^n y_i = 1 \quad (4)$$

Si además se obtiene la frecuencia acumulada de ingresos en términos porcentuales de cada miembro de la sociedad, se tiene:

$$Y_i = \sum_{j=1}^i y_j \quad (5)$$

Lo anterior se aplica en el siguiente ejemplo hipotético:

Tabla 1. Ejemplo de distribución de ingresos

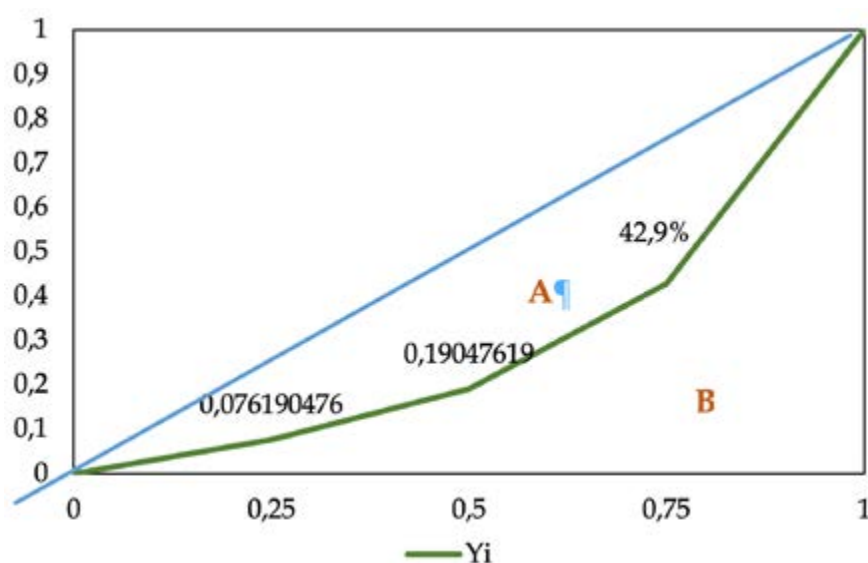
i	%P	x_i	y_i	Y_i
1	25%	80	7,6%	7,6%
2	50%	120	11,4%	19,0%
3	75%	250	23,8%	42,9%
4	100%	600	57,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Donde %P representa el porcentaje de la población respecto a i , x_i la cantidad de ingreso de referencia que posee la persona i , ordenados de manera ascendente, y_i la participación porcentual del ingreso (x_i) de cada miembro de la población en el ingreso total (Y) y Y_i la frecuencia acumulada del ingreso en términos porcentuales.

La siguiente Figura resultante es la siguiente:

Figura 2. Coeficiente de Gini, Metodología Alternativa



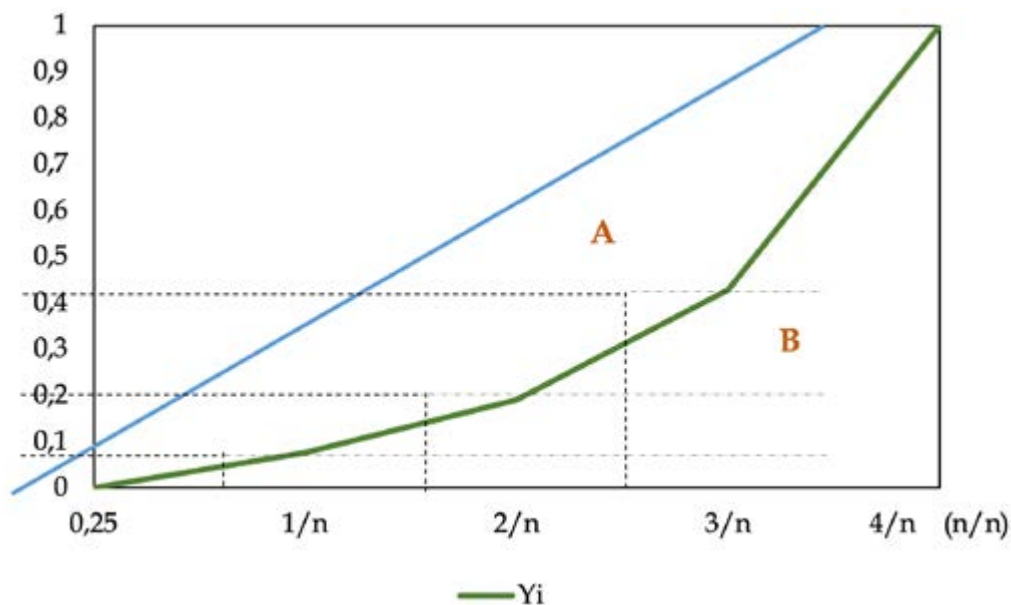
Fuente: Elaboración propia

Si el Coeficiente de Gini puede ser calculado a partir de lo siguiente:

$$G = \frac{A}{A + B} \quad (6)$$

El área B puede obtenerse mediante la determinación y suma geométrica de las áreas que la conforman (Ver Figura 3)

Figura 3. Ilustración Geométrica de Áreas A y B. Coeficiente de Gini



Fuente: Elaboración propia

La notación matemática es la siguiente:

$$B = (1 - 1/n)y_1 + (1 - 2/n)y_2 + (1 - 3/n)y_3 + (1 - 4/n)y_4 + (1/n * y_1/2) + (1/n * y_2/2) + (1/n * y_3/2) + (1/n * y_4/2) \quad (6)$$

Factorizando,

$$B = \sum_{i=1}^n y_i - \frac{iy_i}{n} + \frac{y_i}{2n}; \text{ entonces: } B = \sum_{i=1}^n y_i \left(1 + \frac{1}{2n} - \frac{i}{n}\right) \quad (7)$$

Si se sabe que el área total del recuadro (parte inferior + parte superior de la línea de equidad perfecta) es igual a 1, $A+B = 0,5$, de donde reemplazando en (6), se tiene:

$$G = \frac{0,5-B}{0,5}; G = 1 - \frac{B}{1/2}; \text{ entonces: } G = 1 - 2B \quad (8)$$

Por tanto,
$$G = 1 - 2\sum_{i=1}^n y_i \left(1 + \frac{1}{2n} - \frac{i}{n}\right) \quad (9)$$

Además se puede obtener tener una medida complementaria de la desigualdad, en términos del porcentaje de riqueza que ostenta el 1%, 5%,10% o 20% más prominente de una sociedad.

6.4. Medición de la pobreza

En la práctica, cada país tiene diversas metodologías para medir la pobreza y es por ello, que aunque publiquen dichas cifras de manera periódica, no pueden ser comparables entre sí, dadas las variables que utilizan, las ponderaciones y los diversos métodos. “En un intento de comparabilidad internacional, el Banco Mundial ofrece una metodología basada en la obtención de personas que viven con unos ingresos por día inferiores a 3,1 dólares estadounidenses de 2011 PPA (*paridad de poder adquisitivo*), según la riqueza del país” (Ortíz & Núñez, 2019: 275). No obstante, la dificultad radica en la pertinencia y exactitud con que estas cifras puedan ser comparadas, pues el mismo Banco está de acuerdo en que es una metodología que sirve solo para realizar estimaciones de carácter regional y mundial.

Los países en desarrollo, por lo general, calculan la pobreza monetaria teniendo en cuenta la línea de pobreza absoluta, en cambio, los países desarrollados lo hacen siguiendo la línea de pobreza relativa. Cada vez más países se suman a tomar como oficial una medida multiimensional de la pobreza, pero muy pocos usan la medida subjetiva de la pobreza.

“Por lo anterior, se hace cada vez más urgente el planteamiento de una medida global de pobreza que vincule en su cálculo el carácter relativo de tiempo y espacio del fenómeno, el grado de desarrollo de los países y sobretodo el carácter multifacético, que lo vuelva comparable de forma internacional y evaluable en el tiempo” (Ortiz & Núñez, 2019: 277).

En ese sentido, el presente artículo toma como referencia el índice global de pobreza (IGP) propuesto por Ortiz & Núñez en el año 2019, investigación que está direccionada a buscar un indicador único del fenómeno de la pobreza, de manera que integre los componentes monetario, de condiciones de vida y el carácter subjetivo de la misma, teniendo en cuenta los aportes y avances internacionales y la relatividad del concepto, (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Metodología de Cálculo Índice Global de Pobreza

“Medida de Pobreza	Variable de Referencia	Umbral de Pobreza	Normalizar Variables	Condición del Hogar Pobre
PEM (Pobreza Económica Monetaria)	$x_i = \frac{y_i}{e_i}$; $e_i = n_i^{0,73}$	$z = 0,6[IDH * \bar{X} + (1 - IDH)SMI]$	$z \rightarrow \bar{z} = 0,5$ $x_i \rightarrow \tilde{x}_i$	$\tilde{x}_i = \begin{cases} 1 & \text{si } \tilde{x}_i < \bar{z} \\ 0 & \text{si } \tilde{x}_i \geq \bar{z} \end{cases}$ $H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \tilde{x}_i = \frac{q}{N}$
PCV (Pobreza de Condiciones de Vida)	$u_i = \sum_{j=1}^J st_{ij} * w_j$ $u_i = 1 - c_i$	$Z = 0,4$	$Z \rightarrow \bar{z} = 0,5$ $u_i \rightarrow \tilde{u}_i$	$\tilde{u}_i = \begin{cases} 1 & \text{si } u_i < \bar{z} \\ 0 & \text{si } u_i \geq \bar{z} \end{cases}$ $H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \tilde{u}_i = \frac{q}{N}$
PSJ (Pobreza Subjetiva)	$p_i = \frac{j - \frac{1}{2}}{d}$	$z = 0,4$	$z \rightarrow \bar{z} = 0,5$ $p_i \rightarrow \tilde{p}_i$	$\tilde{p}_i = \begin{cases} 1 & \text{si } \tilde{p}_i < \bar{z} \\ 0 & \text{si } \tilde{p}_i \geq \bar{z} \end{cases}$ $H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \tilde{p}_i = \frac{q}{N}$
IGP (Índice Global de Pobreza)	$X_i = \sqrt{\sum_{d=1}^D \tilde{x}_{i,d}^2}$ $\tilde{x}_{i,1} = \tilde{x}_i$; $\tilde{x}_{i,2} = \tilde{u}_i$ $\tilde{x}_{i,3} = \tilde{p}_i$	$\bar{Z} = \sqrt{\sum_{d=1}^D \bar{z}_d^2}$	$\bar{Z} \rightarrow \bar{Z}$ $X_i \rightarrow X_i$	$\bar{X}_i = \begin{cases} 1 & \text{si } X_i < \bar{Z} \\ 0 & \text{si } X_i \geq \bar{Z} \end{cases}$ $H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \bar{X}_i = \frac{q}{N}$

i= Subíndice del hogar en análisis. *i*=1, 2, 3,...*N*.; *N*= total de hogares en estudio; IDH= Índice de Desarrollo Humano; \bar{X} =Mediana de los Ingresos de Referencia de la Sociedad; \bar{z} =Línea de Pobreza Normalizada en 0,5; \tilde{x}_i =Ingreso de referencia normalizado del hogar *i*; *j*= Subíndice de la variable en análisis. *j*=1, 2, 3,.. *J*.; *J*= total de variables de condiciones de vida en estudio; *st_{ij}*= Toma el valor de 1 si el hogar está satisfecho en la variable *j*; *u_i*= Vector de satisfacciones ponderadas del Hogar *i*; *c_i*= Vector de privaciones ponderadas del Hogar *i*; *w_j*=ponderador de la variable *j*; \tilde{u}_i =Valoración normalizada de las Condiciones de Vida del hogar *i*; *j*= Valoración subjetiva de pobreza. *j*=1, 2, 3,...*J*.; *J*= total de valoraciones subjetivas en estudio; \tilde{p}_i =Valoración normalizada subjetiva del hogar *i*; *X_i* = Indicador global de pobreza del hogar *i* según combinación de tipologías o dimensiones (*d*) analizadas; *d*= dimensión de análisis; *d*=1, 2...*D*; *D*= total dimensiones o tipos de pobreza en análisis. Ej: *d*=1= *PEM*; *d*=2= *PCV*; *d*=3=*PSJ*; $\tilde{x}_{i,d}$ =Medida normalizada unidimensional de pobreza del hogar *i*, en la dimensión *d*; \bar{Z}_d : Línea o umbral de Pobreza normalizada de la tipología o dimensión (*d*) en estudio; \bar{Z} : Línea o umbral de Pobreza Global. Corresponde al rayo que intersecta el origen Euclídeo con el valor máximo de cada Línea de pobreza en estudio. Cuando *D*=1, \bar{Z} es igual al valor de la recta que parte del origen hasta \bar{Z} . Cuando *D*=2, \bar{Z} es igual al rayo que une el origen con la intersección de las dos líneas de pobreza en estudio, formando un semicírculo. Por su parte, cuando *D*=3, \bar{Z} es igual al rayo que une el origen con la intersección de las tres líneas de pobreza en estudio, formando un semiglobo” (Ortiz & Núñez, 2019: 279-284).

Fuente: Ortiz & Núñez, 2019

Este IGP, combina en el espacio Euclídeo las tres medidas de pobreza ya descritas, aplicando ajustes a las mismas con el fin de superar sus limitaciones y volverlas más comparables. Para el cálculo de la Pobreza Económica Monetaria, esta propuesta parte de la escala de equivalencia ($e=n^{0,73}$) de la OCDE asimilada a la escala uniparamétrica de Buhman, et. al. (1988), y propone una línea híbrida cuyo valor se mueve

entre el 60% de la mediana de los ingresos de referencia y el 60% del salario mínimo interprofesional, por lo cual es posible su utilización para cualquier contexto-tiempo y hacer comparables los resultados.

Para la medición de la Pobreza a partir del análisis de las condiciones de vida, como una adaptación del Índice de Pobreza Multidimensional de Alkire & Foster (2007), “propone un método de identificación de la pobreza en el cual, en primer lugar, se determina a partir del contraste con los umbrales de cada indicador, si el hogar o persona de referencia ha superado la carencia (st) o no, para después agregar en forma algebraica las ponderaciones asignadas (w_j) a cada uno de los indicadores una vez verificada la satisfacción. De esta forma, cada unidad de análisis (hogar o persona) obtendrá una puntuación equivalente a la suma de las ponderaciones de aquellos indicadores en los cuales se encuentra por encima de los umbrales mínimos requeridos” (Alkire y Foster, 2007, citado en Ponce, 2018: 100). Cabe precisar que las ponderaciones (w_j) no se asignan de forma caprichosa, ni según el peso relativo de los indicadores, sino como la relación funcional inversa entre el sistema de ponderaciones y las frecuencias correspondientes a las satisfacciones de los hogares propuesta por Dagum, Gambassi y Lemmi (1991) y ajustada por Domínguez & Núñez (2013)”, es decir:

$$w_j = v_j/V; v_j = \ln(1/g_j); \text{ Con: } g_j = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N st_{ij}; \\ V = \sum_{j=1}^J v_j; \text{ entonces: } \sum_{j=1}^J w_j = 1 \quad (10)$$

7. Análisis de Datos

Las cifras utilizadas para la presente investigación provienen de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, en adelante ECV, llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la cual se ha configurado como una de las principales fuentes de información socioeconómica con la que cuenta el país, puesto que además de permitir calcular indicadores económicos y sociales, posibilita relacionarse y analizar los determinantes de tipo causal de la conducta de estos aspectos, en particular de las dimensiones de bienestar de las viviendas, hogares y personas colombianas, la posibilidad de acceder a bienes y servicios públicos y privados, salud, educación, servicios de cuidado a la primera infancia, aspectos de pobreza y desigualdad, entre otros (DANE, 2019), permitiendo, además, el diseño e implementación de políticas públicas y su permanente seguimiento.

El tipo de operación estadística se enmarca en una encuesta por muestreo de carácter probabilístico, cuyo universo de estudio está constituido por toda la población civil residente en todo el territorio colombiano; “la población objetivo no tiene en cuenta parte rural de los nuevos departamentos y se divide en nueve dominios; Bogotá, D.C., Antioquia, Valle, Región Atlántica, Región Oriental, Región Central, Región Pacífica, San Andrés y Orinoquía-Amazonía” (DANE, 2009).

La encuesta se encuentra clasificada en catorce capítulos que contienen información sobre individuos, hogares y viviendas así: “a) identificación y control del encuestado, b) datos de vivienda, c) datos del hogar, d) características y composición del hogar, e) salud, f) cuidado de niños y niñas menores de cinco años, g) fecundidad, h) educación, i) fuerza de trabajo, j) seguridad alimentaria, k) tenencia y financiación de la vivienda que ocupa el hogar, l) condiciones de vida del hogar, m) gastos de

los hogares y n) componente rural; y la definición de la muestra atiende al tipo de muestreo probabilístico, estratificado, con criterios de estratificación, multietápico y de conglomerados” (DANE, 2009).

El nivel de confiabilidad establecido en la encuesta es del 95%, con un error de muestreo asociado del 5%.

Para la medición del coeficiente de Gini a partir de la metodología propuesta de manera previa, se utilizaron los datos de los 398.862 hogares presentes en la ECV para los años 2011 a 2019.

8. Resultados

8.1. La Desigualdad en Colombia

Los datos sobre desigualdad en Colombia se presentan en la Tabla 3. Allí aparecen los cálculos de la metodología propuesta en la distribución de ingresos para cálculo de pobreza económica monetaria (pem) desarrollado por Ortiz & Núñez (2019). También se encuentra el cálculo del Gini para la población pobre de Colombia (q), el Gini oficial de Colombia ofrecido por el DANE, y la participación que ostentan los ingresos más altos del país (% PIA).

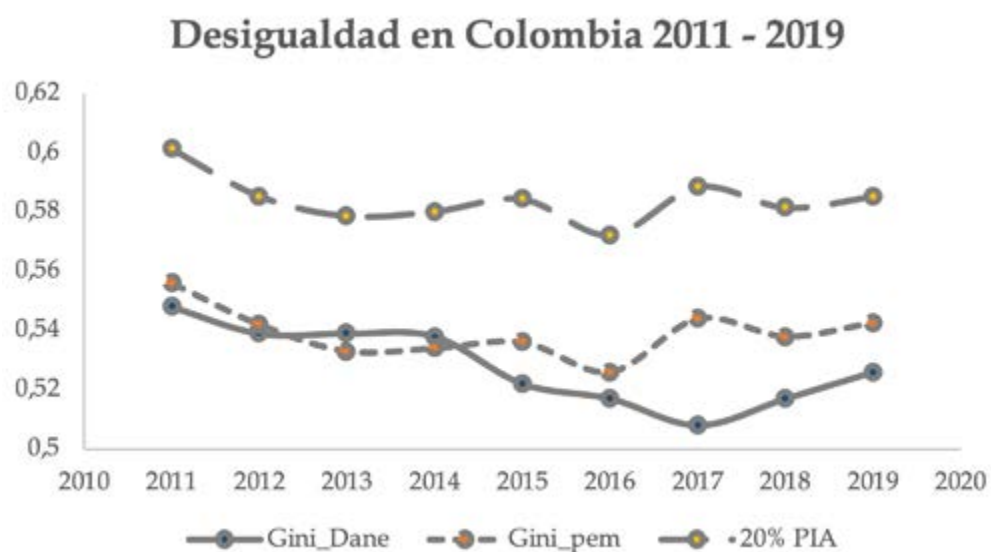
Tabla 3. Medidas de Desigualdad en Colombia 2011-2017

Desigualdad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gini_Dane	0,548	0,539	0,539	0,538	0,522	0,517	0,508	0,517	0,526
Gini_pem	0,556	0,542	0,533	0,534	0,536	0,526	0,544	0,538	0,543
Gini_q	0,269	0,277	0,254	0,257	0,238	0,267	0,277	0,289	0,290
1% PIA	13,9%	13,0%	12,6%	15,2%	14,0%	12,5%	14,1%	12,4%	13,2%
5% PIA	32,5%	30,9%	30,2%	31,8%	32,0%	30,1%	32,0%	30,2%	31,0%
10% PIA	44,8%	42,9%	42,3%	43,2%	43,6%	42,0%	43,8%	42,5%	43,1%
20% PIA	60,1%	58,5%	57,9%	58,0%	58,4%	57,2%	58,8%	58,1%	58,5%

Fuente: Cálculos propios a partir de la ECV DANE 2011-2019.

En la Tabla 3 se observa el carácter descendiente de la desigualdad en Colombia según cifras oficiales pasando el Gini_Dane desde 0,548 en 2011 a 0,526 en 2019. En contraste se encuentran los datos del Gini obtenido por esta investigación y la participación de los ingresos más altos en el país sobre los ingresos totales donde se advierte un descenso hasta 2016 y luego asciende en los años posteriores. Cuando se grafican los resultados se evidencia la correspondencia del Gini propuesto con la participación de los ingresos más altos del país (Ver Figura 4).

Figura 4. Desigualdad en Colombia 2011 - 2019

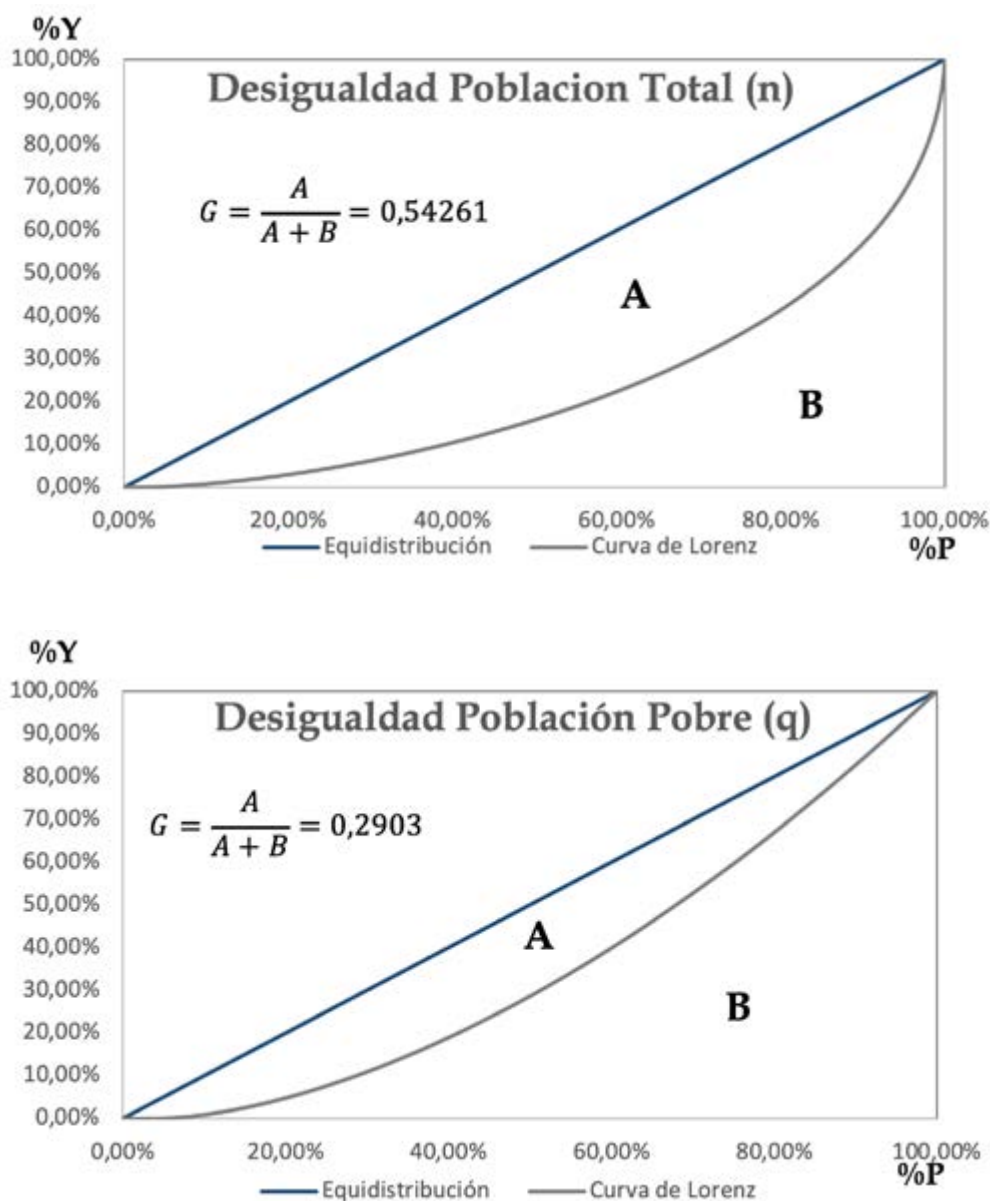


Fuente: Cálculos propios a partir de la ECV DANE 2011-2017.

La figura 4 muestra perfecta correlación entre la desigualdad hallada con el Gini alternativo y la desigualdad en términos de los que ostentan el 20% de los ingresos más altos del país. Se evidencia el ascenso de la desigualdad para Colombia en los últimos años, contrario a lo manifestado por la autoridad nacional en estadística que sólo hasta 2018 y 2019 reconoce un crecimiento de la desigualdad en el país. La desigualdad expresada en los demás porcentajes de participación de los ingresos más altos del país (%PIA) 1%, 5% y 10% van en la misma dirección del 20% PIA.

Los datos también advierten de una desigualdad menor en la población pobre (según la clasificación del DANE) del país en casi la mitad de la desigualdad del total de la población. Esto se puede evidenciar en los tamaños de las áreas de concentración (A) situadas entre las líneas de equidistribución y las Curvas de Lorenz respectivas (Ver Figura 5).

Figura 5. Desigualdad por Curvas de Lorenz en Colombia 2011 – 2019



Fuente: Cálculos propios a partir de la ECV DANE 2011-2019.

De lo anterior hay que decir que aun utilizando la misma metodología alternativa de cálculo entre los dos grupos escogidos, *total poblacional* y *pobres*, el dato de desigualdad para los segundos es mucho menor que el de los primeros, demostrando que el fenómeno de la desigualdad desciende a medida que se toman grupos poblacionales con mayores privaciones o peores condiciones de vida y por ende de ingresos. El Gini de los pobres, por tanto, devela mayor igualdad a un nivel bajo de ingresos, una cierta homogeneidad entre quienes poseen poco, y cuyas carencias limitan el completo desarrollo de sus capacidades (*mayor pobreza implica mayor igualdad*).

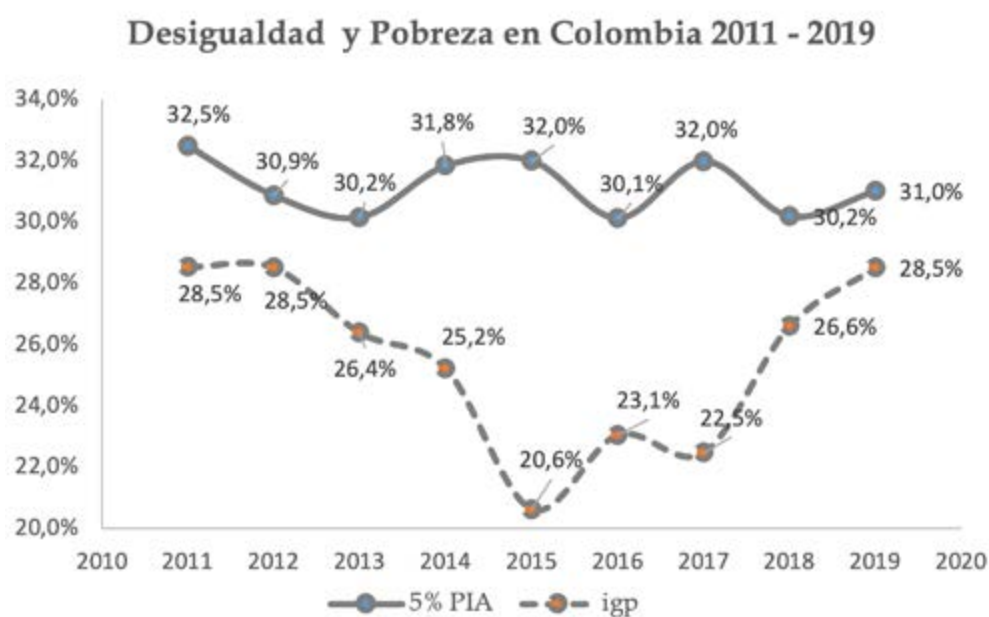
8.2. Desigualdad y Pobreza en Colombia

Aun cuando Colombia se configura como uno de los territorios constituyentes de América Latina con altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso, considerando las significativas diferencias espaciales que aportan en diversas dimensiones a tan elevados indicadores (Sánchez, 2017), todo indica que el punto de atención debería centrarse en aquella población que se encuentra por debajo de las condiciones establecidas como mínimas para lograr la subsistencia, es decir, la población pobre.

Desde los Años 60, Anderson en 1964 sostenía que a lo largo del tiempo, el fenómeno de la pobreza sería menos sensible al proceso de crecimiento económico, que en otras palabras obedece a la premisa de que aun cuando el crecimiento ayuda a menguar la pobreza, “los grupos más vulnerables se van quedando fuera de juego, pues les cuesta aprovechar las oportunidades creadas por dicho crecimiento en forma de nuevos empleos” (Ahamdanech, 2010), llegando a coincidir con Okun en el sentido de que la presencia de un trade-off entre la eficiencia y la equidad es posible, en la medida en que la búsqueda de eficiencia excluye a los menos cualificados y ahonda en la desigualdad (*mayor crecimiento implica mayor desigualdad*).

Como explicación de los diferentes conceptos y de la alternativa de medición desarrollada a lo largo de este documento, se muestra el análisis de desigualdad y el índice Global de Pobreza (igp) desarrollado por Ortiz & Núñez (2019). En este caso se usa el indicador de desigualdad correspondiente a la participación del 5% de ingresos más altos en el país, toda vez que se demostró su perfecta correlación con el indicador Gini desarrollado en la metodología alterna (Ver Figura 6).

Figura 6. Desigualdad y Pobreza en Colombia 2011 – 2019



Fuente: Cálculos propios a partir de la ECV DANE 2011-2019 y Ortiz & Núñez (2019)

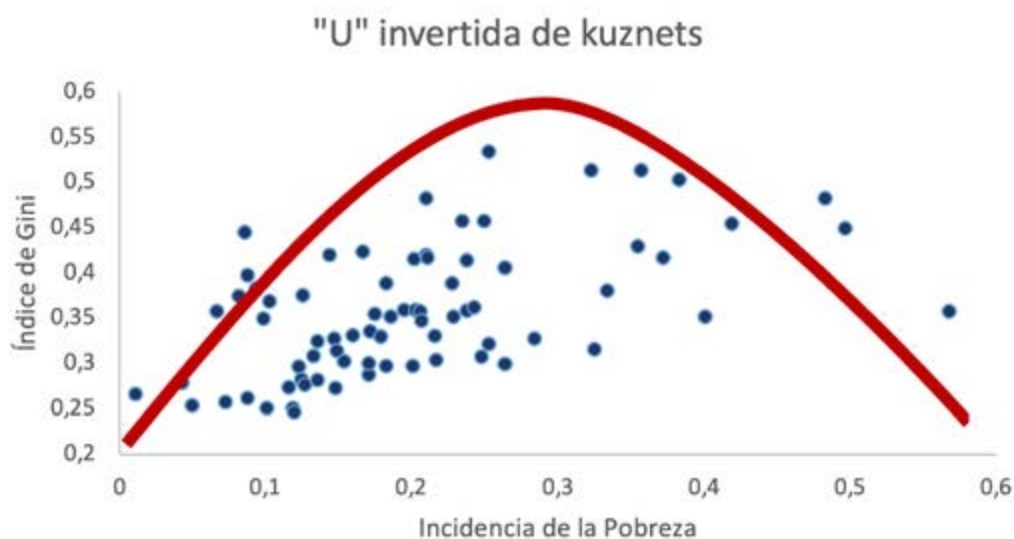
En la figura 6 se evidencia la relación compleja e inestable entre Desigualdad y Pobreza en Colombia, en el sentido de que en determinados periodos, aumentos en la pobreza develan reducciones en la desigualdad, pero lo contrario en otros periodos. Esta situación es coherente con lo planteado a lo largo de esta investigación, donde invita a premiar la lucha sobre la pobreza antes que sobre la desigualdad, en el entendido aquí demostrado, que menor pobreza aun con mayores niveles de desigualdad es más relevante como política pública para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos en el planeta.

En este sentido, en el contexto internacional, a partir de 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció la necesidad de estudiar la pobreza más allá del ingreso/gasto; para ellos, “el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de las personas” (Dubois, 2006, p. 7). Por otra parte, desde 1997 el Banco Mundial enfatizó que la pobreza es un fenómeno multidimensional. En el año 2000, 147 jefes de Estado firmaron la declaración del milenio (ODM) que revalidó el compromiso de esos gobiernos para combatir la pobreza desde el enfoque multidimensional” (Ortiz & Núñez, 2019: 268).

En ese mismo sentido y evaluando instrumentos de política pública con objeto de mitigar el fenómeno de la pobreza, “fueron consideradas ocho dimensiones relacionadas con el desarrollo humano para la lucha contra ella” (Pérez, Damián & Salvadori, 2013). “Esta misma iniciativa fue reeditada el 25 de septiembre de 2015 por 197 líderes mundiales con la misión de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo a 2030, como el primero de 15 objetivos de desarrollo sostenible (ODS)” (Ortiz & Núñez, 2019: 268).

En adición, y tomando los datos de pobreza monetaria y desigualdad de 74 países por el Banco Mundial en los años 2018 y 2019, se evidencia la presencia de la Curva de Kuznets, que ratifica que en los extremos del desarrollo persisten ciertos niveles de igualdad, y que en el centro, donde se ubican los países en vías de desarrollo, la desigualdad es más elevada (Ver Figura 7). Por lo tanto, más que en la desigualdad, las políticas públicas deben enfocarse en atacar la pobreza de los países, para así dar el salto a mayores niveles de desarrollo y con ello a menores niveles de desigualdad.

Figura 7. U Invertida de Kuznets países del mundo 2018-2019



Fuente: Banco Mundial, 2021

9. Conclusiones

Los resultados presentados a lo largo de este estudio ponen de manifiesto que, si bien la desigualdad ha sido una temática ampliamente estudiada a lo largo y ancho del mundo, no representa, por sí misma, un problema para la sociedad. A diferencia de lo que argumenta la CEPAL, es el fenómeno de la pobreza, aquella situación que debe ser analizada desde todas sus esferas, pues las políticas propuestas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio en particular, o del mundo en general, deben estar direccionadas a combatirla.

Analizar los conceptos de desigualdad y pobreza, así como la vasta literatura que existe alrededor de cada temática, posibilita entender que el dilema entre las dos realmente no existe, si se estudian de manera puntual, las consecuencias que cada una deriva. Por un lado, la desigualdad ha sido tomada como una problemática que, en el fondo, no tiene grandes repercusiones sobre la calidad de vida de las personas, pues es menester considerar que no todos tienen las mismas capacidades, intereses, gustos, etc., que conlleven a una igualdad absoluta, pero que por el contrario, la pobreza es uno de los grandes males que apremian a millones de personas en el mundo y que tiene que encabezar la agenda de intervención y política pública por parte de los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Sin adentrarnos en cuestiones sociales, políticas o culturales y, retomando la desigualdad desde la esfera económica como posible hilo conductor de las demás esferas, esta investigación desarrolla una metodología Gini de fácil aplicación y de mayor proximidad al fenómeno que desea medir, cuyos resultados obtenidos a partir del análisis de datos de Colombia de 2011 a 2019, dan cuenta de una relación compleja entre desigualdad y pobreza. La investigación también pudo evidenciar que en los sectores más pobres de la población la desigualdad es menor, es decir, que entre más esfuerzos se realicen por mitigar la desigualdad, se tiende a igualar en situaciones de pobreza y no al revés.

La disyuntiva entre pobreza y desigualdad conlleva a afirmar que lo trascendental es conducir la lucha hacia aquellos que están bajo la línea de la pobreza para que superen dichas condiciones y alcancen un estándar de vida adecuado, satisfagan sus necesidades básicas y gocen de mayor bienestar. Los datos demuestran que la igualdad está presente en los extremos del espectro del bienestar o desarrollo y que la desigualdad está en sus partes intermedias, por tanto, direccionar la lucha a combatir la desigualdad de manera desmedida en los territorios, conlleva de forma inexorable a su población a los niveles inferiores del bienestar, es decir, a la pobreza.

Referencias

- Ahamdanech, I. (2010). Relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza: Un análisis aplicado a las regiones españolas. Universidad de Alcalá (Tesis doctoral).
- Alkire, S. & Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. Working Paper, (7). Oxford Poverty & Human Development Initiative – OPHI. Oxford University.
- Amarante, V., & Melo, G. D. (2004). Crecimiento económico y desigualdad: una revisión bibliográfica. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT02/04.

Atkinson, A.B. (1970). "On the measurement of inequality". *Journal of Economic Theory*, 2, 244-263.

Banco Mundial. (2021). Estadísticas de pobreza mundial. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>

Berumen, S. A., & Pérez, L. P. (2015). El papel de la desigualdad de ingresos en el proceso de crecimiento en Europa. *España: Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*.

Buhman, B., Rainwater, L., Schmaus, G., & Smeeding, T. M. (1988). Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database. *Review of income and wealth*, 34(2), 115-142.

Cañón, L. (2016). Explicar la desigualdad con Inequality, de AB Atkinson. *Revista Electrónica sobre la Enseñanza de la Economía Pública*, 18, 64-77.

Calva, E. (2012). Medición de la desigualdad y bienestar social en el Ecuador y la zona 7 sur, a través de la encuesta ENEMDU, periodo 2003-2009. *Ecuador: Universidad Nacional de Loja*.

Casas, J. (2020). Develando el vínculo entre la desigualdad y la pobreza. *Apuntes CENES*, 39(69), 39-68.

CEPAL, N. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL.

CEPAL, N. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. CEPAL.

Chaves, E. J. (2003). Distribución y coeficiente de Gini, curva paramétrica de Lorenz sugerida y cálculos. *Tendencias*, 4(2), 97-124.

Dagum, C., Gambassi, R., & Lemmi, A. (1991). Poverty measurement for economies in transition in eastern european countries. *International Scientific Conference. Warsaw*, 201-225.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2009). Metodología Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007. *Colección de documentos (84)*, 15-16.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Pobreza y Desigualdad. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>

Domínguez, J. D., & Núñez, J. J. (2013). Exclusión Social en los hogares españoles. Un estudio comparativo regional durante el periodo 2004-2008. *Revista Galega de Economía*, 22, 115-134.

Dubois, A. (2006). Desarrollo Humano. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Recuperado de <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrart/68#:~:text=%E2%80%9CEI%20desarrollo%20humano%20es%20el,la%20vez%20que%20un%20fin.&text=En%20definitiva%2C%20el%20desarrollo%20humano,P-NUD%2C%202000%3A17>

Ferreira, E. (1997). Una nota sobre el cálculo del índice de Gini. *Estadística Española*. 39(142). 207-218.

- Galindo, M., & Ríos, V. (2015). Serie de estudios económicos. *México¿ cómo vamos*, 7, 1-9.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Guilera, J. (2016). *El insostenible coste de la desigualdad*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. Contenidos Editoriales y Audiovisuales, S.A.U.
- Macías, A. (2014). Crecimiento, desigualdad y pobreza: Estado de la cuestión. *Revista de Economía Institucional*, 16 (31), 101-126
- Medina, F. (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. *Serie Estudios Estadísticos y prospectivos - CEPAL*, (9). 3-41.
- Núñez, J. J. (2006). La desigualdad económica medida a través de las curvas de Lorenz. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 42 (2), 67-108.
- Ortiz, E. & Núñez, J. J. (2019). Aportes para la construcción de una medida global de la pobreza: el caso de Colombia 2011-2017. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (83), 263-305.
- Pérez, S., Damián, A., & Salvadori, C. (2013). *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO.
- Ponce, M. G. (2018). Medición de pobreza multidimensional de la iniciativa en pobreza y desarrollo humano. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 24(4), 98-113.
- Reyes, V. (2008). Pobre del Pobre. Pobreza y exclusión. Análisis conceptual y empírico. *Revista Colombiana de Sociología*, (30), 17-26.
- Ravallion, M. (2001). Pobreza vs. Crecimiento. Project Syndicate. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/poverty-versus-growth/spanish>
- Rincón, L. C. (2014). Desigualdad económica y social en Colombia: Las políticas públicas para la reducción de la pobreza. (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia, Università Degli Studi Di Salerno, Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1186/1/Desigualdad_econ%C3%B3mica_social_Colombia_pol%C3%ADticas_reducci%C3%B3n_pobreza.pdf
- Ríos, S. (2003). Efectos de la desigualdad del ingreso sobre el crecimiento económico: un análisis por entidad federativa para México. *Ensayos*, 22(1), 89 - 122.
- Sala-i-Martin. (2005). Globalización y reducción de la pobreza. Campus FAES, Navacerrada (Madrid). Recuperado de https://uom.uib.cat/digitalAssets/196/196698_6.pdf
- Sánchez, A. (2006). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(145), 11-30.
- Sánchez, R. M. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36(72), 261 - 300.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*. Clarendon Press, Paperbacks. Oxford.

Sevilla, J. (2020). Las propuestas de Thomas Piketty contra la desigualdad. *Nueva Revista*. Recuperado de <https://www.nuevarevista.net/las-propuestas-de-thomas-piketty-contra-la-desigualdad/>

Stezano, F. (2020). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura*. Cepal.

Universidad Externado de Colombia. (2021). Thomas Piketty: El crecimiento económico por sí solo no mejora la distribución del ingreso. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/economia/thomas-piketty-crecimiento-economico-solo-no-mejora-la-distribucion-del-ingreso-incluso-puede-profundizar-las-desigualdades/>



5 LÍNEA TEMÁTICA

Retos de la gobernanza global y regional: Desarrollo, seguridad y derechos humanos en un mundo en (post) pandemia

Reptes de la governança global i regional del desenvolupament, seguretat i drets humans en un món en (post) pandèmia

Global and regional governance challenges: development, security and human rights in a (post) pandemic world

Capacidad de gobernanza local: antes y durante la pandemia en los CCCI del territorio de Occidente de Alajuela, Costa Rica 336

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)

Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Ricas)

A globalized world with closed borders: the role of humanitarian organizations in global migration governance amid Covid-19360

Mireia Faro Sarrats (European Insitute of the Mediterranean (IEMed))

El derecho al control humano: una respuesta al surgimiento de nuevos derechos humanos en el marco de la inteligencia artificial 381

Jose Toro-Valencia (Universidad EAFIT)

Carolina Sanchez-Vasquez (Universidad EAFIT)

Pass-fail testing COVAX: Alliances and global health security in times of COVID-19.....401

Etienne Franca (University of Coimbra)

Dicotomías del discurso en torno a la gobernanza climática global: El caso Reino Unido-Tuvalu..... 418

Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)

Sandy Zamora Esteller (Universidad Nacional de Costa Rica)

Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)

Sophia Roldán Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)

Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)

Línea temática 5. Retos de la gobernanza global y regional:
Desarrollo, seguridad y derechos humanos en un mundo en (post) pandemia

**Contribución de las políticas públicas andaluzas a la consecución de los ODS y a la
Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.....**441

Ana Lamarca Moreno (Universidad de Córdoba)

María del Carmen Cuéllar Padilla (Universidad de Córdoba)

María Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

**Can the EU act as one on China? The rationales behind the EU's position on the
one China policy**462

Tianjun Xu (Universitat Pompeu Fabra)

**El Caso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ¿es un nuevo paradigma
de seguridad para la región?**481

Olga Pozo (Universidad Loyola Andalucía)

Pedro Caldentey del Pozo (Universidad Loyola Andalucía)

Antonio Sianes (Universidad Loyola Andalucía)

**La coherencia entre la Estrategia de la EU contra la Trata de Seres y los ODS para
la promoción de sociedades más justas, inclusivas y sostenibles**496

Waldimeiry Correa da Silva (Universidad de Sevilla)

Capacidad de gobernanza local: antes y durante la pandemia en los CCCI del territorio de Occidente de Alajuela, Costa Rica

Local governance capacity: before and during the pandemic in the CCCI of the western territory of Alajuela, Costa Rica

Ana Cristina Quesada Monge (Universidad de Costa Rica)
Jéssica Alejandra Moya Mora (Universidad de Costa Ricas)

Resumen

El país de Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Planificación, el cual organiza la coordinación de diversas entidades en cuatro niveles de gestión pública; entre ellos, el nivel regional y local. En el nivel local, se ubican los llamados Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI). Dichos consejos han ampliado sus funciones y dimensiones de actuación local con otros decretos ejecutivos, donde al investigarlos con base el estudio de los enfoques teóricos y metodológicos del Desarrollo Humano Sostenible Local (DHSL); se identificaron ocho capacidades básicas de análisis, siendo la llamada: capacidad de gobernanza, fundamental para el estudio del papel de los CCCI. Ahora bien, mediante un proyecto de investigación de índole cualitativo ejecutado por docentes y estudiantes del departamento de Ciencias Sociales de la Sede Occidente de la Universidad de Costa Rica, se han logrado identificar (a través de la revisión de fuentes bibliográficas, documentos institucionales y entrevistas a actores participantes de cinco CCCI en el territorio de Occidente de Alajuela) experiencias de coordinación institucional antes y durante la pandemia del COVID-19, en donde se manifiesta una práctica de gobernanza local desde el papel de las alcaldías de los gobiernos de la misma índole que las presiden. Además, a partir de un ejercicio de análisis de las percepciones de tres actores claves de estos CCCI, se determina que las experiencias de coordinación institucional responden a dos visiones de gobernanza; por un lado, desde el marco normativo y el funcionamiento general de los CCCI se tiene una tendencia de gobernanza tradicional; y por otro, a nivel interno de cada CCCI, con la organización de comisiones que expresan un interés por aplicar una gobernanza de tipo emergente.

Palabras claves: Desarrollo Humano Sostenible Local, gobernanza local, coordinación interinstitucional, COVID-19.

Abstract

Costa Rica has a National Planning System, which organizes the coordination of various entities at four levels of public management; including regional and local. At the local level, the Cantonal Councils for Institutional Coordination (CCCI) are located, created by Law 8801: General Law for the Transfer of Authorities from the Executive Authority to the Municipalities (2010). These councils have expanded their functions and dimensions of local action with other executive decrees. Now, through the study of the theoretical and methodological approaches of Local

Sustainable Human Development (DHSL) proposed by a national researcher, who with other researchers, eight basic analysis capacities are identified, being the fundamental governance capacity for the analysis of the role of the CCCIs. Through a qualitative research project carried out by teachers and students from the Department of Social Sciences of the Western Headquarters of the University of Costa Rica, which through the review of bibliographic sources, institutional documents and interviews with participating actors from five CCCI located in the western territory of Alajuela, has made it possible to identify experiences of institutional coordination before and during the COVID-19 pandemic, which manifest a practice of local governance from the role of the mayors of the local governments that preside over them. From an analysis exercise of the perceptions of three key actors of these CCCI, with the theory, it is determined that the experiences of institutional coordination respond to two visions of governance. On the one hand, from the regulatory framework and the general functioning of the CCCIs, it has a traditional governance tendency, but within each CCCI, with the organization of commissions, they express an interest in applying an emerging type of governance.

Keywords: Local Sustainable Human Development, local governance, inter-institutional coordination, COVID-19.

1. Introducción

La presente ponencia es producto de un proyecto de investigación que se realiza en la Coordinación de Investigación de la Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica, que tiene por objetivo: “Analizar la situación actual y el papel de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) de la Región Central Occidental de Costa Rica, en su aporte al desarrollo humano de los gobiernos locales, instituciones públicas y organizaciones comunales” (Universidad de Costa Rica, 2022, 12).

En Costa Rica, como se mencionó en el objetivo anterior, existe un Sistema Nacional de Planificación para atender las áreas de desarrollo nacional, el cual, ha definido cuatro niveles de gestión y planificación pública que fomentan coordinación en diferentes categorías, tanto de carácter intersectoriales como interinstitucionales.

Ahora bien, uno de estos niveles de trabajo es en el ámbito cantonal, en donde se encuentra la conformación y funcionamiento de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, denominados los CCCI.

De este modo se ejecuta un análisis de los alcances y limitaciones de cinco CCCI del territorio de Occidente de Alajuela, en ocho capacidades de desarrollo con base en la propuesta teórica y metodológica del Desarrollo Humano Sostenible Local del investigador Fonseca (2021-2022) propuesta que ha sido el punto de partida para dicho estudio. Así las cosas, la presente ponencia establece como objetivo: analizar cómo se manifiesta y alcanza la capacidad de gobernanza local en estos CCCI. El propósito de este objetivo es identificar experiencias, prácticas y tendencias de gobernanza local desde el rol de las alcaldías de los gobiernos locales que los presiden.

Asimismo, se expondrá la propuesta teórica del Desarrollo Humano Local Sostenible y la capacidad de gobernanza, en una contextualización sobre los CCCI a nivel nacional y en el territorio de Occidente de Alajuela.

En cuanto a la metodología, se trata de un trabajo de corte cualitativo, mediante

el acercamiento de fuentes documentales sobre estos entes a nivel nacional y local, tomando en cuenta además relatos extraídos de entrevistas semi estructuradas realizadas a tres tipos de actores participantes en estos consejos. Por último, se exponen los principales hallazgos y una discusión teórica que efectúan las responsables de la ponencia sobre las visiones de gobernanza local manifiestas en los cinco CCCI.

2. Propuesta teórica sobre el Desarrollo Humano Local Sostenible y la capacidad de gobernanza local

El desarrollo es un tema ampliamente estudiado y analizado en el contexto mundial. Los diversos enfoques y teorías del desarrollo en la actualidad tienden a concebirse y analizarse desde una visión individualista, focalizada y descontextualizada, ante los retos y desafíos de la sociedad del siglo XXI, se amerita realizar esfuerzos por crear, ampliar y aplicar enfoques más integradores. Esta es la tarea que se ha propuesto Fonseca (2021 y 2022), docente y economista de la Universidad Nacional y la Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica, donde en su tesis doctoral, propone una nueva teoría de Desarrollo Humano unido a los principios del Desarrollo Sostenible y Local.

Este investigador, junto con un equipo de investigadores de la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica, define el Desarrollo Humano Sostenible Local como:

Un enfoque post desarrollista que considera al ser humano y todas las diversidades de las actuales y futuras generaciones, así como a lo local, como unidades de análisis desde una perspectiva histórica y contextual relacionadas con diversas capacidades, tales como: humanas, sociales, económicas, culturales, de infraestructura, ecológicas, institucionales y de gobernanza. Lo anterior permitiría a las agencias individuales y colectivas de un ámbito territorial específico, ampliar las oportunidades locales actuales, sin comprometer los recursos de las futuras generaciones, desde una visión de la sostenibilidad fuerte, la cual, considere la equidad de género, la igualdad y la mejora de sus libertades (Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021, 3).

De este modo, se visualiza este desarrollo como parte de los enfoques post desarrollistas, que integra significativamente las aspiraciones de tendencias alternativas o emergentes del desarrollo, donde su interés es reconocer al ser humano en todas sus diversas formas de existencia y manifestación en el mundo, así como una interacción constante con el medio ambiente y otras dimensiones de desarrollo integral, cuya actuación va a influir en las actuales y futuras generaciones. A su vez, se estudia la manifestación del ser humano en agencias individuales y colectivas a partir de contextos locales y territoriales, es decir, el desarrollo no se concibe solo desde la dimensión macro estructural, sino que es posible identificar un tipo de desarrollo desde dimensiones regionales, territoriales y locales.

De la misma manera, este enfoque reconoce la necesidad de atender y abordar diferentes capacidades, definidas como aquellos medios a los cuales pueden acceder las personas desde el contexto donde actúa, para lograr los objetivos propuestos de manera particular o universales (Espinoza, Fonseca y Quesada 2021, 3). Las capacidades entonces, deben ser generadas por los actores de manera individual y

colectiva, como acciones de cambio o transformación de manera armoniosa, sostenida y acorde a las diversas dimensiones de desarrollo en las áreas: social, cultural, ambiental, económica entre otras. Es por eso que, se identifica una serie de capacidades vinculadas con la institucionalidad, la infraestructura y el acceso a servicios como la salud, el estudio, el entretenimiento, la seguridad, la protección del medio ambiente, etc.

Con base en la anterior definición, se determinaron ocho capacidades del Desarrollo Humano Sostenible Local, que se presentan en el siguiente diagrama.

Figura 1. Ocho capacidades del Desarrollo Humano Sostenible Local.



Fuente: elaboración propia con base en los proyectos de investigación. “Los consejos cantonales de coordinación Institucional y su aporte al desarrollo humano local en la región Central Occidental de Costa Rica” (540-CO-087) y “Estrategia de Desarrollo Sostenible Humano Local del cantón de San Ramón (540-CI-120), tomado de Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021.

La gobernanza es una variable clave dentro de la capacidad institucional. Para efectos de esta ponencia se estudiará de manera específica y con profundidad la gobernanza, dado que cumple una función importante en los procesos de descentralización y el papel de los CCCI en Costa Rica.

De estas ocho capacidades expuestas, la de gobernanza resulta fundamental para analizar el papel de las instancias públicas y privadas en el desarrollo local, considerando que dicho término tiene una evolución conceptual y teórica a través de la historia.

El concepto “gobernanza” tiene registros desde la Edad Media; no obstante, desde hace alrededor de tres décadas que empieza a utilizarse de forma más recurrente en producciones científicas y académicas, así como en aspiraciones jurídicas internacionales y nacionales (Wittingham, 2010). Según la revisión de diversas producciones científicas y académicas, se encuentra que este concepto pasa de una visión -que la denominamos en esta ponencia- de un enfoque conservador o tradicional, hacia una propuesta más emergente e innovadora.

La visión tradicional y conservadora parte de un tipo de gobernanza que se asocia el ejercicio de poder centralista, vertical y jerárquico, donde incluso llega a ser definida, según Wittingham (2010), como: “el arte de manejar sociedades y organizaciones” (tomado de Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021). Esta definición es criticada por visualizar la práctica de la gobernanza desde “arriba”, donde se centraliza el ejercicio del poder y se manifiesta de forma jerarquizada, es lo que llama Martínez (2018) “pasar de un estilo de gobierno a gobernanza.”

Al ser la gobernanza concebida desde una visión rígida y jerarquizada, tiende a confundirse con la gobernabilidad, la cual surge de las Ciencias Políticas y parte del debate sobre los problemas de control gubernativo. Dicha categoría se centra en el papel del Estado para identificar y resolver el problema de las democracias altamente industrializadas. Se trata de un concepto que busca el fortalecimiento de la legitimidad y legalidad del ejercicio del poder (Carrizo y Galliochio, 2006, tomado de Espinoza, Fonseca, Quesada, 2021).

De esta manera, la misma crítica es retomada por Villacorta y Galliochio (2006), quienes exponen que esta visión de gobernanza tiende a ser confundida con el concepto y ejercicio del poder estatal, como se sintetiza en el siguiente párrafo:

... como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil)” (Villacorta y Galliochio, 2006, tomado en Carrizo y Galliochio, 2006, 29).

Como se logra observar, esta definición visualiza la práctica de la gobernanza sin responder a las necesidades de la sociedad actual, por lo que surge la demanda de habilitar procesos de descentralización del poder. Además, tiende a ver la capacidad de gobernanza desde una instancia central o conjunto de instituciones que definen reglas a seguir, que limitan el accionar de diversos actores en un contexto determinado. Por eso, se reconoce la necesidad de generar nuevas propuestas de gobernanza emergentes e innovadoras.

De esta manera, se promueve una nueva conceptualización de gobernanza, donde autores como Natera (2005), citado por Sántiz y Parra (2010), coinciden en la necesidad de dejar atrás el estilo de gobierno conservador y proponen una nueva concepción de gobernanza caracterizado en un mayor grado de cooperación e interacción entre un actor que ejerce el poder, a diversos actores del ámbito público y privado, mediante redes mixtas de toma de decisiones (Martínez, 2018).

Desde esta visión, la gobernanza será mejor si se logra una interrelación, interdependencia y un mayor vínculo entre los actores e instituciones, los cuales constituyen en este nuevo modelo de gobernanza un mismo objetivo, porque surgen a partir de ciudadanías fragmentadas que se coordinan y regulan para alcanzar metas en colectivo (Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021).

Así, es indiscutible que estas concepciones emergentes acerca de la gobernanza parten de la necesidad de un trabajo en conjunto entre los distintos actores de la sociedad (Sántiz y Parra, 2010). En tal sentido, la gobernanza es un concepto que tiene un alto aporte con el desarrollo local, puesto que se convierte en una herramienta que permite potenciar las capacidades de los actores que integran la sociedad civil y la ciudadanía en general, mejorar sus relaciones y experimentar nuevas y mejores propuestas y proyectos, funcionando a la vez como medio para el logro de una gobernanza nacional más interrelacionada y menos jerarquizada que responda a las necesidades de los ciudadanos. Claro está, que este nivel de desarrollo local, es visto desde una óptica de horizontalidad, según como lo expone Serrano (2011):

Se entiende que, en la base, en las comunidades, localidades y territorios están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse en torno a propósitos compartidos que, en una lógica de cooperación, expanden el sentido de lo público. En ambos casos, se producen cambios en la organización de la esfera propiamente estatal y en la colaboración público – privada y se buscan nuevas coordinaciones para generar los bienes y servicios públicos que la sociedad requiere (4).

Para Martínez (2018) en la actualidad se han construido diversas redes de gobernanza, a partir de los procesos de descentralización y las intenciones de fomentar una gobernanza más democrática y participativa en diversos niveles de ejercicio de poder. donde. Este autor los divide en niveles macro, meso y micro.

A su vez, el autor menciona que la reorganización estatal de las competencias se articula a escala local, negociando o entrando en tensión con otras dinámicas que producen procesos contradictorios.

Figura 2. Redes de gobernanza

REDES DE GOBERNANZA		
NEOLIBERALIZACIÓN	SUBSIDIARIZACIÓN	DEMOCRATIZACIÓN
La intervención espacial en las ciudades post-industriales a partir de una agenda neoliberal de liberalización y privatización, caracterizada en la crisis por una agenda de “urbanismo de austeridad” (Peck, 2015).	Las crecientes necesidades y demandas de protección cada vez más heterogéneas y complejas debido a transformaciones en el empleo, los bienes familiares y demográficos y la competencia económica global; todas ellas tareas que se deben responder a escala local dependientes del grado de descentralización de recursos competencias (Andreotti y Mingione, 2016; Kazepov, 2008; 2010).	Movimientos, prácticas de acción colectiva y creación de redes que movilizan nuevos recursos y adaptan las intervenciones a las particularidades locales (Ascoli y Ranci, 2002; Oosterlynck et al. 2015).

Fuente: elaboración propia tomado de Martínez (2018).

Para identificar qué modelo de gobernanza impera en estas redes, Martínez (2018) recomienda realizar análisis de los tipos y las formas como se relacionan los actores dentro de estas redes. Especialmente, el tipo de interacción que establece las autoridades públicas y los actores sociales. Este autor reconoce que este tipo de relación puede variar en cada red, dependiendo de su situación geográfica, su posición en los circuitos de acumulación, los actores y organizaciones que actúan, los legados político-institucionales y los imaginarios hegemónicos y contra-hegemónicos sedimentados (Blanco, 2009, tomado de Martínez, 2018, 69). Para este autor, este análisis debe dirigirse a conocer:

- El grado de descentralización o atomización del poder.
- Las interacciones entre los actores.
- Las reglas, normas e imaginarios del proceso.
- Examinar los límites y posibilidades del cambio en los modelos de gobernanza (Martínez, 2018, 71).

Con estos elementos, se reitera que es posible encontrar cuatro estrategias de participación a nivel institucional, que los resume en el siguiente diagrama.

Figura 3. Estrategias de participación en la gobernanza participativa.

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN EN LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA			
INSTITUCIONALIZACIÓN	ESCENIFICACIÓN	SUBVERSIÓN	DESACTIVACIÓN
Un proceso de participación por irrupción se institucionaliza en un modelo formalizado y legitimado por las administraciones públicas.	Un proceso de participación por invitación es utilizado para escenificar los acuerdos de un proceso por irrupción.	Un proceso de participación por invitación se transforma en un proceso por irrupción desbordando el propio proceso.	Un proceso de participación por invitación es utilizado por parte de las administraciones públicas para contrarrestar un proceso por irrupción en ciernes.

Fuente: Martínez (2018, 77).

En el caso de subvención, es posible encontrar acciones positivas y negativas. Las subvenciones activas, surgen cuando se desplaza la respuesta a los entornos más próximos al problema, pero con una asignación adecuada de recursos (Kazepov, 2010, tomado de Martínez, 2018, 98), mientras que las subvenciones pasivas son consecuencias de la territorialización de las responsabilidades hacia las organizaciones y los actores más cercanos al problema, pero sin proporcionar los recursos adecuados.

De esta manera, dependiendo del grado de descentralización y redistribución, los gobiernos locales y regionales, las unidades familiares y diversas redes de solidaridad, pueden ver sobrecargadas sus responsabilidades sin mayores recursos o competencias (Martínez, 2018, 98).

Una vez consideradas algunas posturas teóricas emergentes sobre la gobernanza local, se procederá a explicar el origen y la naturaleza de los CCCI en Costa Rica y su situación actual en el territorio de Occidente, Alajuela.

3. La contextualización de los Consejos de Coordinación Institucional en Costa Rica

Desde la década de los 70, en Costa Rica se ha construido un Sistema Nacional de Planificación. En la actualidad está integrada por cuatro niveles de gestión, donde se definen procesos de planificación y toma de decisiones, con base en criterios definidos por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Estos niveles son:

a. Gobierno central: es la instancia del gobierno o administración pública de turno que define los lineamientos políticos del país, según lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Planes Institucionales. En la actualidad, este nivel se encuentra constituido por el Consejo Consultivo de Desarrollo Regional (CONADER), que está integrado por: Presidente de la República, Ministro de Hacienda, Ministro de Agricultura y Ganadería, Ministro de Planificación, Ministro de la Presidencia y Presidente de COREDES.

b. Nivel regional: el territorio nacional se ha dividido en las regiones, dos instancias de coordinación inter institucional a nivel regional, que se exponen a continuación.

- *Consejos Nacionales de Desarrollo (COREDES):* son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional (Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN de 14 de octubre de 2015).

Estas instancias operan conforme a la regionalización establecida en el Decreto 16068-PLAN del 15 de febrero de 1985, que divide al país en seis regiones (Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte, Pacífico Central y Central). Están integrados por un representante del MIDEPLAN, Sector Productivo, Sector Municipal, Sector Cívico Comunal, Sector Ambiental, Sector Académico, Diputados, Indígenas y Afrocaribeños y Gubernamental.

- A raíz de que la región Central es la de mayor extensión a nivel nacional, hasta la fecha no se ha podido crear un COREDES, por lo que solo existe cinco COREDES constituidos regionalmente.
- *Comités Intersectoriales Regionales (CIR):* que es la instancia de asesoría técnica de los COREDES, la cual es la instancia de articulación y coordinación de las instituciones que representan los sectores: social (IMAS), empleo y desarrollo productivo (MAG), ambiente (MINAE), infraestructura (MOPT) e identidad, cultura y deporte (MCI).

Al igual que la situación de los COREDES, en la región Central ha sido difícil la constitución de los CIR. En el caso del territorio de Occidente de Alajuela, se encuentra solo la constitución del CIR Ambiental y CIR Cultura.

- c. Nivel territorial:** es el nivel que representa las instancias de coordinación más pequeñas en una región. En este momento se encuentra representado por los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), el cual está conformado por: los gobiernos locales, sociedad civil organizada y no organizada, organizaciones no gubernamentales, sector productivo e instituciones públicas con presencia territorial. Tiene en su misión la gestión del Fondo de Desarrollo Rural.
- d. Nivel local:** en este nivel se ubican los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) (Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021, 8-9).

El Ministerio de Planificación de Costa Rica, sintetiza los niveles e instancias de planificación nacional, regional, territorial y local con el siguiente diagrama.

Figura 4. Niveles de articulación y coordinación regional costarricense.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Niveles de coordinación y articulación para el Desarrollo regional	
<p>NACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas 	<p>Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Regional (CONADER)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Presidencia de los COREDES • Ministerio de Presidencia • Ministerio de Hacienda • Ministerio de Planificación • Ministerio de Agricultura y Ganadería
<p>REGIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes • Programas • Proyectos 	<p>Consejos Regionales de Desarrollo Regional (COREDES)</p> <ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN • Diputadas (os) • Representación gubernamental • Representante de sector municipal • Representante de sector académico • Representante de sector ambiental • Representante de sector cívico comunal • Representante de sector productivo • Representante indígena y afrodescendiente <p>Comités Intersectoriales Regionales (CIR): ASESORÍA TÉCNICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Social (IMAS) • Ambiente (MINAE) • Identidad, Cultura y Deporte (MCJ) • Infraestructura (MOPT) • Empleo y Desarrollo Productivo (MAG)

<p>TERRITORIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes • Programas • Proyectos 	<p>Comités Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales • Sector productivo • Sociedad civil organizada y no organizada • Institución pública con presencia territorial • Organización no gubernamental ONG
<p>LOCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes • Programas • Proyectos 	<p>Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales (Alcaldía e intencia) • Institución pública con incidencia local

Fuente: MIDEPLAN (2020), tomado de Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021.

Con respecto a los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) son instancias locales de coordinación política y técnica, que fueron creados bajo la Ley N° 8801, denominada Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual ha venido ampliando su funciones y estructura de funcionamiento con el Decreto Ejecutivo N°36004-Plan Reglamento a esta misma ley, específicamente en el capítulo II, en el Decreto Ejecutivo N°38997-MP-PLAN y con el Decreto Ejecutivo N° 38536 MP-PLAN (Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021).

Los CCCI fueron creados con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de la política pública con incidencia local; para lo cual articulan a la Municipalidad o Consejo Municipal de Distrito y los entes públicos con representación cantonal o distrital, según corresponda. Estos consejos son presididos por la Alcaldía de cada municipalidad o gobierno local.

Según las normativas mencionadas anteriormente, los CCCI están conformados por:

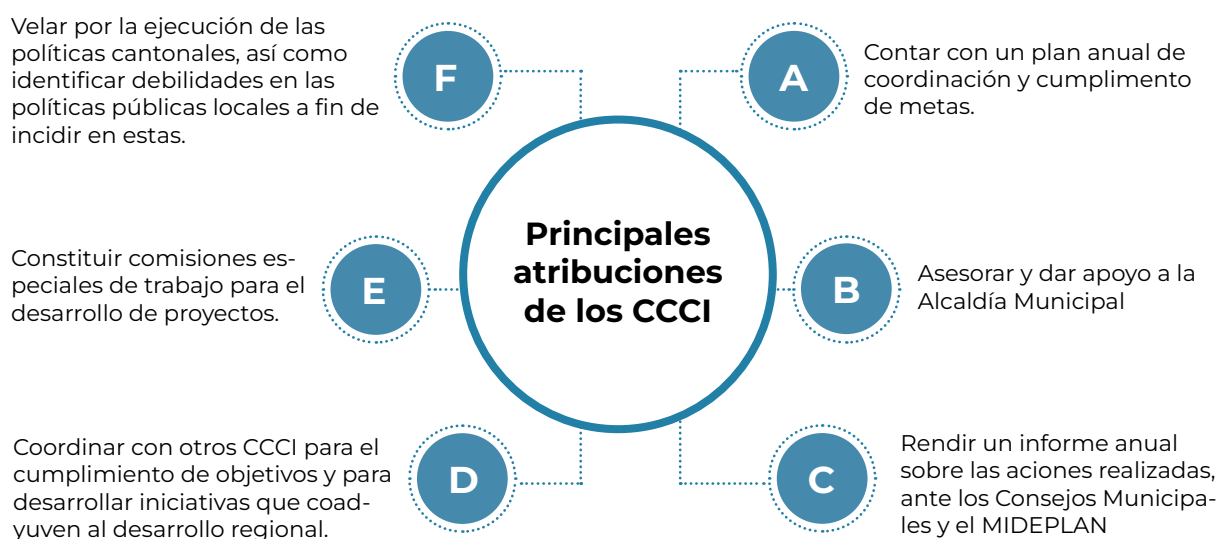
- a. El alcalde municipal y quien los presiden.
- b. El máximo representante de cada órgano, ente y empresa pública presente en el cantón respectivo o quien lo sustituya. Aquellos órganos, entes y empresas públicas que no tengan presencia en el cantón y que tienen obligaciones específicas en el cantón conforme con el Plan Nacional de Desarrollo o según el

Plan de Desarrollo Cantonal serán representados por quien designe el respectivo ministro o presidente ejecutivo.

- c. Un regidor propietario del Concejo Municipal.
- d. Un representante de las federaciones municipales a las que pertenece el cantón.
- e. Las intendencias distritales, en aquellos cantones donde existan Concejos Municipales de Distrito.

Por las normativas institucionales, los CCCI tienen atribuciones fundamentales, Sus sedes de encuentro serán las municipalidades de cada cantón. A la vez, a estas instancias se integran las Secretarías Técnicas, que serán constituidas por las oficinas de las Alcaldías Municipales con el objetivo de ser órganos de apoyo, donde estarán encargados de aspectos de logística y organización, así como de velar por el cumplimiento de los acuerdos tomados por el CCCI. (Tomado de Asamblea Legislativa, 2010 y Espinoza, Fonseca y Quesada, 2021). A continuación, se presenta un diagrama de las principales atribuciones de los CCCI a nivel nacional.

Figura 5. Principales atribuciones de los CCCI.



Fuente: elaboración propia de Espinoza, Fonseca y Quesada (2021) basado en el artículo 4° del Reglamento de Creación de los Consejos Cantonales, Consejos Distritales y Consejos Regionales de Coordinación Institucional.

De acuerdo con el Reglamento a la Ley N° 8801, el MIDEPLAN es la institución gubernamental que vela por el funcionamiento de estos Consejos, para lo cual promueve y asesora la elaboración de los planes anuales de coordinación, con base en las propuestas de los miembros del Consejo, orientado a satisfacer las necesidades reales de cada cantón o distrito y conciliar los programas y presupuestos de los entes públicos, a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en la acción pública. Es por eso, que este Ministerio ha definido un organigrama modelo de organización de los CCCI, el cual se presenta a continuación.

Figura 6. Organigrama de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional.

Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)		
PLENARIO	COMISIONES PERMANENTES	COMISIONES ESPECIALES
<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía • Secretaría técnica • Instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura y Deporte • Desarrollo comunal • Educación • Salud y medio ambiente • Seguridad • Viabilidad y transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión local de emergencias • Emprendedurismo • Junta vial cantonal • Proyectos intercantones • Red de cuidado • Red de niñez y adolescencia • Red de violencia

Fuente: elaboración propia, basado con información que proporciona MIDEPLAN (2020).

Como se aprecia en la figura anterior, estas instancias se encuentran conformada por una plenaria integrada por representantes de la alcaldía, los directores o representantes de las instituciones locales y la secretaría técnica. Además, integra comisiones permanentes y especiales, según los intereses o prioridades de trabajo de sus representantes.

4. La delimitación del territorio Occidente de Alajuela y los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional

Cuando se revisa la división regional de Costa Rica, se observa que la Región Central es la más grande, por lo que se ha generado diversas propuestas con el fin de determinar subregiones. En una entrevista que se le realizó al Máster Jorge Castillo (Comunicación personal, 20 de mayo del 2021) funcionario del área de planificación regional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y encargado de este proceso en la Región Central, detalla cómo a nivel de dicha región se han intentado hacer diferentes mesas de trabajo; no obstante, la heterogeneidad de los actores vinculados con los gobiernos locales de este contexto obstaculiza la implementación de esta forma de labor. Aunado a lo anterior, el Máster explica que los trabajadores de las instituciones y los ministerios experimentan el desafío de aproximar las políticas, los programas y las estrategias a los contextos regionales, pues hay una ausencia de una entidad intermedia que proporcione una vinculación entre lo nacional, lo regional y local (Cerdas y Quesada, 2021).

Este planteamiento realizado por el Señor Castillo, permite comprender el surgimiento de diferentes direcciones regionales en la región Central, en las instituciones públicas y los ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), han optado por definir subregiones dentro de la región misma; mientras otras instituciones, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), reconocen la región Central dentro de una división que coincide en gran medida con la delimitación de las provincias. Siendo así que, se reafirma que cada institución adopta una concepción y delimitación de región adecuada según sus objetivos, criterios del sector, misión institucional y la gestión pública (Cerdas y Quesada, 2021).

En el año 2012, se propuso el Proyecto de Ley para el Desarrollo Económico, presentado por la diputada León (2012), en el cual se busca implementar algunos cambios a nivel de la gestión de la política pública y a nivel de las diferentes regiones, mediante la creación de nuevas entidades y aspectos normativos que las acompañan. En este proyecto de ley se propone una revisión de las regiones, tomando en cuenta que, estas deben responder a un análisis multidimensional en donde se combinen diferentes factores, así como las bases históricas de convivencia y metas comunes. También, indica a las instituciones centralizadas y descentralizadas el establecimiento de sedes en cada una de dichas regiones (Cerdas y Quesada, 2021).

Las modificaciones planteadas en este documento, dan cuenta de la necesidad de generar cambios en la concepción de región, y fomentar el trabajo en territorios para poder operativizar la política pública, esto a causa indudablemente el contexto de 1985, cuando se creó la división actual, donde se dista en gran medida de la realidad. (Cerdas y Quesada, 2021).

Por otro lado, se encuentra la propuesta del Programa Estado de la Nación (2019), que propone la subdivisión de la región Central, en una Central-Gran Área Metropolitana (GAM) y Central-Periferia, las cuales se definen mediante la identificación de estructuras productivas, a partir de los ingresos por ventas y sector económico. Los datos recolectados a través de estos indicadores permitieron visualizar la subdivisión Central-Periferia con características similares a las de la región Brunca, mientras que Central-GAM muestra componentes únicos, demostrando así la existencia de esta gran heterogeneidad, la cual se estaría invisibilizando si se concibe como una misma región.

Dentro de este listado de propuestas de subregiones, es necesario hacer referencia a las propuestas que surgen desde el nivel regional y local, que también experimentan sus particularidades en cuanto a la organización para implementar acciones institucionales. En dicha situación interfiere en un concepto de territorio diferente a las delimitaciones expuestas por la división regional costarricense, pero igualmente adaptadas a las necesidades de sus actores y objetivos de desarrollo. Tal es el caso que menciona Luis Barrantes (Comunicación personal, 5 de julio del 2021), presidente ejecutivo de la Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA), quien explicó la existencia del Artículo 10 del Código Municipal, en el que se les permite a los gobiernos locales agremiarse por regiones y por temas, dejando abierta la posibilidad de definir el territorio integrado en este ente, no solo por aspectos geográficos, sino también por voluntad política. Por ello, indica que las municipalidades de San Mateo, Río Cuarto, Naranjo, Grecia, San Ramón, Palmares, Zarcero, Sarchí y Poas, son parte de FEDOMA, donde esta integración les ha permitido buscar esfuerzos para proponer una estrategia del desarrollo de la zona de Occidente, a pesar de poseer cantones muy diversos en cuanto a obtención de recursos, según su perspectiva, comparten luchas con bastantes dificultades, las cuales requieren de acciones conjuntas (Cerdas y Quesada, 2021).

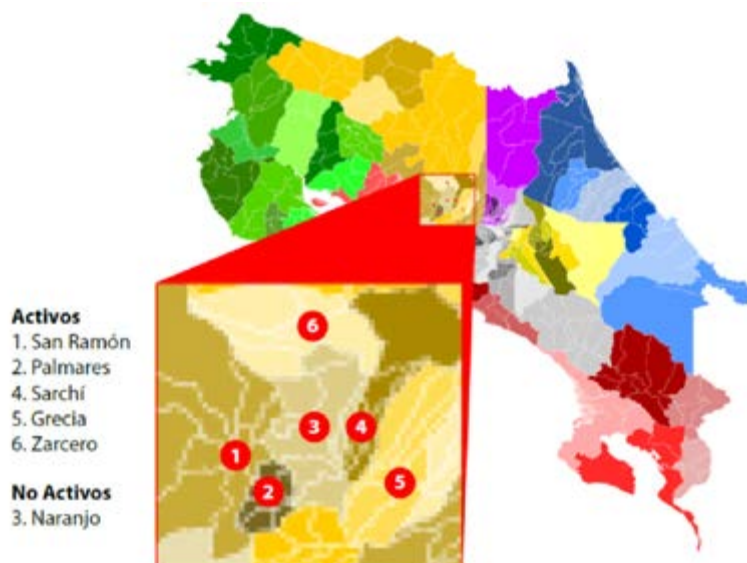
Asimismo, otra de las deficiencias identificadas, según el señor Barrantes, en la actual división regional, se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo económico, según las concepciones: Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) y la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050 en Costa Rica, impulsada por MIDEPLAN (2021).

En relación con la Estrategia Económica Territorial, el MIDEPLAN (2021) reconoce la presencia de doce polos de desarrollo, entre ellos el de la Gran Área Metropolitana (GAM), dentro de este se señala la existencia de un clúster central oeste (San Ramón, Palmares, Naranjo y Grecia) y un clúster central este (Cartago-Turrialba). No obstante, luego de una gran lucha de FEDOMA, que se ha manifestado en los inicios del año 2021, el MIDEPLAN reconoce a Occidente como un territorio fuera del GAM, de modo que este polo pasa a reconocerse como GAM y Occidente (Cerdas y Quesada, 2021).

Para el año 2020, el MIDEPLAN registró un total de 77 CCCI de los cuales 44 están activos y 33 inactivos y 12 faltan de constituirse. En el caso de los cantones del territorio Central Occidente, se registran: 6 activos (Alajuela, San Ramón, Grecia, Sarchí, Zarcero y Palmares), 2 inactivos (Naranjo y Atenas) y 1 sin constituirse (Poás) (MIDEPLAN, 2020, tomado de Cerdas y Quesada, 2021).

Para el caso de la presente ponencia, se tomó como base un acercamiento a cinco CCCI activos del territorio de Occidente, donde el siguiente mapa muestra la ubicación de ellos a nivel local y regional.

Figura 7. Mapa de los CCCI interés de investigación en el Territorio Occidente de Alajuela.



Fuente: Espinoza, Fonseca y Quesada (2021).

5. La metodología y los métodos de investigación cualitativa empleados

La metodología de investigación se basó en un paradigma interpretativo, pues el interés de investigación han sido las experiencias de coordinación interinstitucional de los últimos tres años en los cinco CCCI activos del territorio de Occidente. El método de registro y análisis de información fue el hermenéutico, dado que su unidad de análisis fueron los relatos orales o escritos de diversas fuentes de información.

La teoría fundamentada se convirtió en la estrategia de análisis de la información que permitió identificar, mediante el apoyo técnico funcional del MAXQDA, códigos, categorías, subcategorías y principales hallazgos a partir de la transcripción de diversos tipos de relatos, por ejemplo, las normativas nacionales e institucionales, páginas web, entrevistas semi estructuradas, entre otros.

Para el trabajo de campo se recurrió a entrevistas semi estructuradas en las que se tuvo el contacto con 3 tipos de actores de los cinco CCCI, siendo un total de 22 participantes en el estudio, distribuidos de la siguiente manera: los secretarios técnicos (5), los representantes de alcaldía (5), los coordinadores (as) de comisiones (10) y representantes de instituciones de aquellos CCCI que no cuentan con comisiones (2).

En términos de las guías de entrevistas, es importante acotar que se estructuraron con varios ejes, no obstante, y en relación con esta ponencia, se delimitó el análisis a las preguntas vinculadas a la capacidad de gobernanza, donde sus relatos fueron analizados mediante la herramienta MAXQDA, la cual facilitó el paso a paso de registrar, procesar, codificar, triangular y presentar la información recabada.

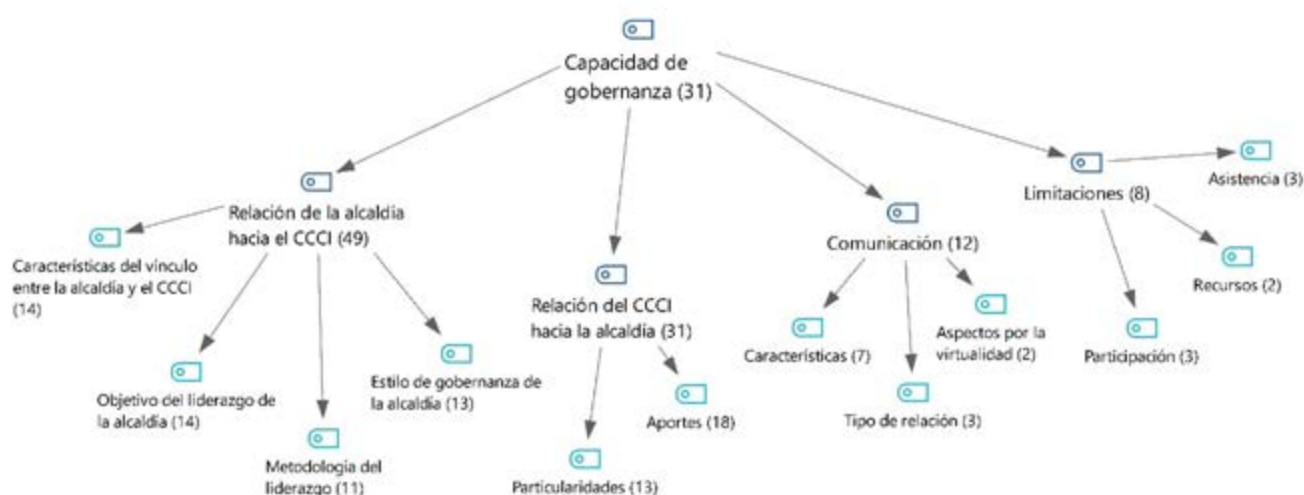
La categorización mediante códigos, extraídos de los 31 relatos sobre la capacidad de gobernanza proporcionados por las entrevistas aplicadas, dinamizaron el acceso a la información en diferentes presentaciones, tales como: bases de datos, mapas conceptuales, organigramas e inclusive recopilaciones de cuadros comparativos de los relatos de los diversos actores entre los CCCI.

Cabe manifestar que esta investigación inició y se desarrolló durante todo el período de la pandemia del COVID-19, por lo que demandó al equipo investigador realizar un tipo de investigación virtual con el apoyo de revisión y análisis de bases de datos bibliográficas de las categorías centrales del estudio, la utilización de la plataforma ZOOM para el acceso y contacto con actores de los CCCI, y la aplicación de herramientas tecnológicas de registro y análisis de la información.

6. La capacidad de gobernanza en cinco CCCI del Territorio de Occidente de Alajuela

Al realizar un análisis de 31 relatos sobre el tema, fue posible identificar algunas categorías centrales, las cuales son: la relación de la alcaldía con el CCCI, la relación del CCCI con la alcaldía, la comunicación que se establece entre estas instancias y las principales limitaciones. En el siguiente mapa conceptual, se visualiza la cantidad de relatos que se asocian a cada categoría y sus subcategorías emergentes de discusión para los actores participantes del estudio.

Figura 8. Mapa conceptual de categorías y sub categorías de la capacidad de gobernanza en los CCCI de San Ramón, Palmares, Zarceró, Sarchí y Grecia, 2021



Fuente: elaboración propia, mediante la plataforma MAXQDA de la codificación de la capacidad de gobernanza local.

6.1. La relación de la alcaldía con los CCCI

Esta categoría permitió identificar algunos temas centrales de discusión entre las personas entrevistadas, tales como: características del vínculo entre la alcaldía y las instituciones públicas locales integrantes del CCCI, objetivo del liderazgo de la alcaldía, metodología del liderazgo y estilos de gobernanza.

Con respecto a las características del vínculo y metodología del liderazgo, se identifica que una fortaleza de estas instancias, es la presencia, coordinación y liderazgo de un representante de la alcaldía en las reuniones y actividades del CCCI, ya sea en la figura del alcalde o del vice alcalde. La presencia de este actor es calificada como una acción que legitima y da valor a los procesos y esfuerzos de los CCCI a nivel cantonal. De este modo, la presencia de un representante de la alcaldía es vista como la alianza, y el centro de la organización, también como el **líder del proceso que fomenta la coordinación, comunicación y acciones en conjunto entre las instituciones locales** (Representante de la alcaldía del CCCI de Palmares).

Se reconoce que el nivel de apertura, liderazgo y compromiso de los representantes de la alcaldía es clave para ejercer una adecuada labor del CCCI. Es una relación directa, muy propositiva (Coordinación de la Subcomisión de Cultura de Palmares, Representante de la alcaldía del CCCI de Palmares, San Ramón, secretaria **técnica** del CCCI de Grecia, San Ramón, Coordinador de Comisión de Educación CCCI San Ramón, representante institucional del CEN CINAI).

Otra fortaleza de los cinco CCCI en el territorio de Occidente de Alajuela, es que permite integrar la participación de varias instituciones locales, que favorece establecer una relación más directa y personalizada con el fin de generar acciones en pro de la comunidad local. Además, lo anterior de una forma para rendir la cuenta de las labores que realiza las instituciones a nivel local (Coordinación de la Comisión

de Desarrollo Social de Palmares). Este último aspecto es altamente valorado, dado que las personas entrevistadas reconocen que es una limitante trabajar con otra instancia sin conocerse para realizar acciones de manera distante e interpersonal.

Por su parte, para la persona representante de la alcaldía del CCCI en Palmares, es fundamental que se genere dos tipos de acciones internas en los CCCI, la creación de un plan de trabajo y la creación de comisiones de trabajo, lo que favorece distribuir ciertos temas y responsabilidades entre los representantes institucionales locales. No obstante, según la experiencia del CCCI de San Ramón, un elemento clave a partir del año 2020, fue generar un número pequeño de comisiones, es decir comisiones estratégicas para el desarrollo local que sean coordinados por funcionarios de las municipalidades o instancias a nivel local. Así lo manifestó el representante de la alcaldía en San Ramón:

Han logrado disminuir la cantidad de comisiones para trabajar, se pasó de 14 comisiones a 5 comisiones, y contar con la participación de los (as) directores (as) a la hora de coordinar, para poder tomar las decisiones, de no ser así es muy complicado porque las personas que llegaban se abstenían de votar.

Otra fortaleza en este tipo de organización interinstitucional a nivel local, es la posibilidad de que se congreguen profesionales de diversas especialidades para atender situaciones locales, dicha diversidad le otorgaría un valor donde se brinda un sentido de identidad y pertinencia para atender demandas y necesidades locales. En palabras de la representante de la alcaldía del CCCI en Sarchí: “esa alianza es la que nos permite hacer un mejor gobierno, lo que facilita la generación de convenios, establecer alianzas, estrechar lazos de trabajo colaborativo”.

Estas fortalezas han permitido que las municipalidades atiendan las situaciones emergentes de la pandemia COVID-19, como, por ejemplo, ha facilitado la conformación de los Comités Cantonales de Emergencia y la generación de campañas de vacunación masivas. Así lo relata las secretarías **técnicas del CCCI de Palmares y Sarchí:**

*Con una vacunación masiva se trabajó y ahí participaron muchos integrantes del CCCI, el poder de convocatoria, muchos asistieron, hasta yo trabajé ahí. Ella no ha dicho una cosa y ya todo mundo responde (secretaría **técnica del CCCI Palmares**). Sumamente activo, de hecho, el que coordina el CCCI y la fusión con la Comisión Nacional de Emergencias es el señor alcalde (secretaría **técnica del CCCI Sarchí**).*

Un aspecto que es altamente valorado por la persona representante de la alcaldía en el CCCI de Sarchí, es la generación de un espacio de respeto y colaboración entre los integrantes, que favorece en trabajo interinstitucional.

6.2. La relación del CCCI con la alcaldía

En esta investigación también se logró acercarse al tipo de relación que establece los cinco CCCI con las alcaldías de los gobiernos locales. Esta categoría permitió identificar dos tendencias de respuestas, una relacionada a las potencialidades y otra sobre los aportes.

En relación a las potencialidades se identifica subcategorías emergentes como las siguientes:

- a. Se reconoce que los gobiernos locales no tienen las competencias legales, así como las condiciones y recursos propios, para dar seguimiento a todos los campos de desarrollo del cantón, por lo que este tipo de organización interinstitucional permite brindar este seguimiento de manera participativo con los representantes de las instituciones locales. Se considera que los CCCI facilitan ejercer esta función de seguimiento, generando inclusive acciones en áreas estratégicas a nivel local, lo cual es una forma de apoyar la labor de los gobiernos locales (Representante de la Alcaldía y la Secretaría Técnica del CCCI de Palmares y representante institucional del MAG Grecia).
- b. Es una instancia que favorece la toma de decisiones locales y facilita la coordinación de acciones e intercambio de recursos en conjunto (Representante de la Alcaldía, Secretaría Técnica, Coordinación de Comisión de Seguridad del CCCI de Palmares y representante del MAG Grecia).
- c. Es una forma de intercambiar información cantonal entre las instituciones locales de manera pertinente y actual, además de generar proyectos en beneficio del cantón, donde se vele por atender las necesidades ciudadanas (Representante de la Alcaldía, Secretaría **Técnica** y representante institucional del CEN CINAI).

En relación a los aportes, los temas tratados fueron:

- a. Se reconoce que los CCCI permiten medir el tipo de involucramiento y compromiso de las instituciones en el desarrollo local, dado que posibilita ver como las instituciones cumplen los compromisos adquiridos, para que salga bien los proyectos y que existe un interés de las instituciones de generar nuevas formas de trabajo local (Representante de la alcaldía del CCCI de San Ramón). Se reconoce que existe una participación de las instituciones locales en generar actividades masivas que convoca las municipalidades, tales como festival navideño (CCCI de San Ramón), las campañas de vacunación (Palmares, Sarchí, Grecia), actividades culturales y actividades en beneficio del medio ambiente (Palmares), entre otros.
- b. Además, se reconoce que esta instancia de coordinación favorece la comunicación interna entre las instituciones, es una forma para fortalecer la gobernanza a nivel local, donde se proyecta un trabajo inter institucional (Representante de la alcaldía, Secretaría Técnica, Coordinador de la Comisión de Desarrollo del CCCI de Zarceró y representante del MAG Grecia).

6.3. Comunicación

Como se evidencia en ciertos hallazgos de las categorías anteriores, esta es fuertemente mencionada y reconocida en la capacidad de gobernanza desde el accionar de los cinco CCCI del Territorio de Occidente de Alajuela. No obstante, es posible identificar en esta categoría tres sub temas de discusión de las personas entrevistadas, a saber: las características o formas como se establece esta comunicación interna en los CCCI, el tipo de relación que se establece y el aporte de la virtualidad, principalmente ante la pandemia del COVID-19.

El acercamiento a los CCCI se estableció a inicio de la pandemia del COVID-19, donde se fue testigos de las medidas socio sanitarias interpuestas por los gobiernos nacionales, por lo cual todos los procesos de trabajo fueron mediados por la virtualidad.

Sin embargo, algunos relatos de las personas entrevistadas, nos comentan que ante esta realidad mundial y nacional el tipo de encuentro que se establecía entre los integrantes del CCCI se generaba por reuniones mensuales o trimestrales. Este hecho se corroboró al analizar las actas de los CCCI durante el periodo del 2015 al 2021.

El secretario técnico del CCCI de San Ramón nos reitera que la comunicación se genera internamente en las reuniones, luego con el envío de las actas, la convocatoria y programación de las actividades internas, donde se categoriza un tipo de comunicación formal y lineal, por parte de la alcaldía de los gobiernos locales a las instituciones participantes de los CCCI.

No así, mediante el acercamiento que se tiene con los cinco CCCI durante los años 2021 y 2022, se conoce que todos establecen una comunicación por el correo electrónico y la generación de grupos de mensajería instantánea (Whatsapp), así como la virtualización de las reuniones en la pandemia en cierta manera, facilitó la comunicación interna entre los integrantes. Referente a este tema comparte el representante de la alcaldía del CCCI de Grecia lo siguiente:

La comunicación es importantísima en masas con grupos y la estrategia siempre es comunicarnos inmediatamente a través del grupo de WhatsApp que tenemos todas las instituciones, y exponer cualquier situación que se esté dando y si no pedir una audiencia inmediata o pedir que venga acá la alcaldía y tratamos el tema (Representante de la alcaldía del CCCI de Grecia).

A raíz de la carga de trabajo que tiene los representantes de las instituciones locales, el CCCI de San Ramón definió que las reuniones generales se establezcan tres veces al año y que exista una mayor cantidad de dichas reuniones entre las comisiones. Así nos lo compartió el representante de la alcaldía del CCCI en San Ramón: “las personas se cansaban, y se identificó que no se necesitaban reuniones mensuales, pero sí acciones concretas, y eso llevó a 3 reuniones anuales”.

La vía de una comunicación más fluida, continua, abierta y flexible surge por el trabajo de las comisiones, quienes tienen que reunirse aparte para generar un plan de trabajo, formular proyectos y exponer estos productos en las reuniones mensuales de los CCCI. Algunos actores entrevistados la califican como: “con objetivos claros, con posibilidad de retroalimentación y con un carácter de respeto ante las competencias y participación de las diversas instituciones integrantes del CCCI” (Representante de la Alcaldía de Zarceró, Sarchí, Grecia y el coordinador de la Comisión de Ambiente, Economía y Agropecuario del CCCI de San Ramón).

Referente a esta categoría, se puede concluir que los cinco CCCI tienen un nivel de comunicación formal, definida, donde se limitan a un nivel de información. La posibilidad de tener una comunicación más interactiva y propositiva surge en el trabajo de las comisiones, porque brinda la libertad de generar discusión y generar un tipo de trabajo más colaborativo. Es decir, se desarrolla dos tipos de comunicación, una lineal y formal en las actividades masivas del CCCI, pero otra más constructivista desde las comisiones.

6.4. Limitaciones

La última sub categoría emergente que surge de la capacidad de gobernanza es lo relacionado a las limitaciones que se genera sobre este tema, donde se logra

identificar tres tipos de limitaciones: el grado de participación de las instituciones representantes, la asistencia a las reuniones o actividades internas y la disponibilidad de recursos.

De los tres tipos de limitaciones, se hace fuertemente referencia a la poca o nula participación y presencia de algunas instituciones locales, lo que debilita el aforo de los representantes a las reuniones, la presencia de instituciones para la discusión de ciertos temas claves para aportar al desarrollo local. Por eso, para el representante de la alcaldía del CCCI de San Ramón, considera que “Hay instituciones que se deben volver a llamar, y pedir a MIDEPLAN que manden la misma persona y definir más claros las líneas del CCCI para avanzar la estrategia”, lo anterior, porque no todas las instituciones tienen una igual participación y compromiso con el trabajo del CCCI.

Referente al tema de la asistencia a las reuniones, se presentan dos limitaciones. Como se mencionó anteriormente el poco aforo de los representantes institucionales a las reuniones presenciales que sucedía antes de la pandemia y, durante la pandemia la virtualización de las reuniones generó una relación menos interpersonal, además de las dificultades de conectividad, debido a las condiciones tecnológicas de las zonas donde habitan y laboran los representantes institucionales (Coordinador de la Comisión de Ambiente, Economía y Agropecuario del CCCI de San Ramón).

Este último tema está muy relacionado con la disponibilidad de recursos, dado que no todas las instituciones regionales y locales cuentan con oficinas y recursos como transporte, medios de comunicación tecnológicos, entre otros (Representante de la alcaldía del CCCI de Zarcero).

7. Discusión sobre la capacidad de gobernanza en cinco CCCI del Territorio de Occidente de Alajuela: desde un análisis de las redes de gobernanza y las relaciones de poder

Con la información expuesta hasta el momento, podemos decir que los CCCI son producto de las acciones de descentralización que fomentó el gobierno de Costa Rica a partir del año 2010, donde tuvo una intencionalidad de trasladar la capacidad de gobernanza a las alcaldías de los gobiernos locales. No obstante, como se reguló la naturaleza y funcionamiento de los CCCI a nivel normativo, se puede afirmar que se visualiza un tipo de gobernanza tradicional y conservadora, dado que según se expuso en el fundamento teórico, este se caracteriza por “integrar una serie de instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo tiene su causa de diversos factores” (Villacorta y Galliochio, tomado en Carrizo y Galliochio, 2006, 29). Es, decir desde la normativa nacional, se establece una forma de gobernanza jerarquizada, vertical y rígida, ejercida por las alcaldías.

Sin embargo, al realizar el acercamiento con los funcionarios que coordinan los CCCI en la Región Central y al conocer las experiencias propias de cinco CCCI del territorio de Occidente de Alajuela, se conoce que la práctica tiende a romper este tipo de gobernanza, donde cada CCCI construye una manera de relación entre la alcaldía con las instituciones públicas participantes de los CCCI. Dicho de otro modo, se manifiestan acciones hacia una gobernanza más emergente.

Mediante los relatos registrados por los diversos actores de las cinco CCCI participantes del estudio, se evidencia que el modelo de gobernanza practicado, según la tipología identificada por Martínez (2018), es la red de gobernanza subsidiarizada y participativa. Este tipo de gobernanza es altamente reconocida y valorada por los actores entrevistados, dado que permite que los gobiernos locales establezcan un nivel de comunicación e interacción con las instituciones públicas a nivel cantonal, en la construcción de soluciones a partir de la descentralización que les ha sido conferida por las normativas nacionales y directrices políticas.

Un elemento que es altamente valorado por los actores es la presencia y participación activa de un representante de la alcaldía en los CCCI, dado que le brinda legitimidad y valor pública a estas instancias de coordinación interinstitucional local. Además, es una manera de fomentar relaciones más cercanas y directas de coordinación entre el gobierno local y las instituciones.

Los actores reconocen que, si no se cuenta con una voluntad política tanto de las alcaldías (como de las instituciones públicas participantes) se convierte en una debilidad para contar con una verdadera participación de todas las instituciones, puesto que muchas veces estas instancias de coordinación no son legitimadas y valoradas dentro de los cantones.

Según la propuesta teórica de la red de gobernanza subsidiarizada y participativa de Martínez (2018), se observa que la estrategia de participación practicada en los cinco CCCI es de Subversión, dado que “es un proceso de participación por invitación que se transforma en un proceso por irrupción desbordando el propio proceso” (77), es decir, en el nivel interno de las acciones organizativas de los CCCI se intentan realizar esfuerzos de organización endógena, que rompen el esquema o la visión de gobernanza establecido por las normativas que legitiman y formalizan la existencia de los CCCI a nivel nacional. Además, se observa dos tipos de subvenciones, a saber:

- a. La subvención pasiva en las dinámicas de trabajo general del CCCI, dado que es consecuencia de la territorialización de las responsabilidades hacia las organizaciones y los actores más cercanos al problema, pero sin proporcionar los recursos adecuados (Martínez, 2018 98). Es decir, que los CCCI empiezan asumir las funciones de descentralización del poder estatal; no obstante, sin un apoyo en cuanto asignación de poder y recursos. Para algunos actores entrevistados, principalmente los representantes de las alcaldías, como las secretarías técnicas, consideran que los gobiernos locales no tienen las condiciones legales y recursos para atender ciertas áreas estratégicas del desarrollo a nivel cantonal, tales como la salud, educación, medio ambiente, pero el hecho de estar en contacto con las instituciones que tienen una injerencia en estas áreas a nivel local, les permite brindar un seguimiento y conocimiento al respecto.
- b. La subvención activa (Martínez, 2018), se identifica con el trabajo interno que desarrolla las comisiones, por ejemplo, como ocurre en el CCCI de San Ramón y Palmares, ya que generan interrelaciones que construyen y ejecutan proyectos específicos más factibles y viables, para atender asuntos a nivel cantonal mediante aquellas instituciones con la competencia de esas funciones y que cuentan con los recursos para este fin. El hecho de que se constituyan comisiones, ha dado dinamismo y un tipo de aporte al desarrollo humano local para los CCCI.

Sin embargo, según las nuevas propuestas teóricas de la capacidad de gobernanza emergente, para que el accionar de los CCCI sea real y efectivo, se necesita integrar la participación de dos sectores presentes a nivel cantonal, en otras palabras: el sector privado, los movimientos sociales, y representación de la sociedad civil a nivel cantonal, tal y como lo propone Serrano (2011), Hernández- Bonivento (2011) y Bentacur (2013).

Ahora bien, la investigación realizada en los CCCI, durante el periodo de pandemia COVID-19 ha permitido registrar dos cambios en la forma de ejercer la capacidad de gobernanza de las alcaldías en los CCCI. La primera, evidencia que es posible que las tecnologías de comunicación e información faciliten la interacción, la capacitación entre los actores, e intercambiar recursos técnicos y tecnológicos. La segunda, la existencia de los CCCI promovió que las alcaldías formaran las Comisiones de Emergencia, dado que los mismos representantes de las instituciones locales participantes del CCCI participan en ambas comisiones. En lo cual, estos entes apoyaron con la realización de actividades masivas, como las campañas de vacunación, capacitación, información, entre otros.

8. Conclusiones generales

Al realizar un recuento de la información expuesta hasta el momento se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En el ámbito normativo, se manifiesta un tipo de gobernanza conservador y tradicional, con base en la tipología que proponen Villacorta y Galliochio, (tomado en Carrizo y Galliochio, 2006) donde las alcaldías reproducen un poder centralista, jerarquizado y vertical.

Las experiencias concretas de los cinco CCCI en el territorio de Occidente de Alajuela, rompen con esta visión de gobernanza, y aplican una red de gobernanza subsidiarizada (Martínez, 2018). No obstante, a lo interno de los CCCI se practica dos posturas de la estrategia de subvención: la subvención pasiva, de acuerdo a la relación de las alcaldías con los CCCI, y la subvención activa, referente a la dinámica de trabajo de las comisiones.

En cuanto al cambio en el ejercicio de la gobernanza dentro de los CCCI, antes y durante la pandemia fue en dos sentidos: la integración de la virtualidad y el uso de las tecnologías de información y comunicación, lo cual facilitó la interacción informativa entre las alcaldías con las personas representantes de las instituciones públicas, aunque se observa limitaciones de interacción más personalizada y problemas de conectividad.

Por último, se puede concluir que los CCCI fueron una plataforma organizacional para activar las Comisiones de Emergencias a nivel de los gobiernos locales, al realizar las campañas de vacunación e información con respecto a las medidas socio-sanitarias.

Referencias

ASAMBLEA LEGISLATIVA (2010). *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Ley N.º 8801*. República de Costa Rica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=80560&strTipM=TC

BETANCUR, NICOLÁS. (2013). Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 9 (1), 119-143. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4395940>

CARRIZO, LUIS Y GALLICCHIO, ENRIQUE. (2006). Gobernanza y desarrollo local. En: CARRIZO, LUIS Y GALLICCHIO, ENRIQUE (2006). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios: investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. <http://www.repo.funde.org/id/eprint/843/1/Gobernanzaydesarrollolocal.pdf>

CORTÉS, FERNANDA, FERNÁNDEZ RAÚL. Y QUESADA, ANA. (22 y 24 de setiembre, 2021). *Teorización de la propuesta de Desarrollo Humano Sostenible Local*. (Documento inédito, artículo). VI Coloquio Internacional sobre Diversidad Cultural y Estudios Regionales. Centro de Investigación de la Diversidad Cultural y Estudios Regionales. Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Costa Rica.

ESPINOZA, GINETTE., FERNÁNDEZ, RAÚL. Y QUESADA, ANA. (22 y 24 de setiembre, 2021). *Capacidades de gobernanza e institucionalidad en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional*. (Documento inédito, artículo). VI Coloquio Internacional sobre Diversidad Cultural y Estudios Regionales. Centro de Investigación de la Diversidad Cultural y Estudios Regionales. Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Costa Rica.

HERNÁNDEZ-BONIVENTO, JOSE. (2011). La gobernanza local y el fortalecimiento institucional. *GIGAPP. Estudios Working Papers*, 2(8), 1-14. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/16>

MARTÍNEZ, RUBEN. (2018). *Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto. Los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015)*. [Tesis doctoral] Institut de Govern i Política Pública, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://hdl.handle.net/10803/664042>

MIDEPLAN (2020). *Funcionamiento y apoyo operativo: Consejos de Coordinación Institucional CCCI*. [Presentación del Área de Planificación Regional] Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN.

MIDEPLAN (11 de setiembre, 2020). *Planificación Regional en Costa Rica. Área de planificación regional*. [Conferencia presentada en el curso de Seminario de Realidad Nacional II: Desarrollo Regional Integral. Sistema de Estudios Generales. Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica].

QUESADA, ANA. Y CERDAS, PRISCILLA. (3, 4 y 5 de noviembre, 2021) *Territorios de actuación académica en las Sedes Regionales: propuesta desde el contexto de la Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica*. [Documento inédito, ponencia] II Congreso de Regionalización Universitaria “Universidad pública y desarrollo territorial de Costa Rica: hacia una educación superior con equidad”. Universidad de Costa Rica.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (2022). *Proyecto “Los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) y su aporte al desarrollo humano local en la Región Central Occidental de Costa Rica. Código 540- C0-087”*. Sistema Institucional de Plan y Presupuesto. Vicerrectoría de Investigación. Universidad de Costa Rica.

SÁNTIZ, ABRAHAM. Y PARRA, MANUEL. (2010). Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas. *Revista de Geografía Agrícola*, (44), 71-90. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=757/75721681006>

SERRANO, CLAUDIA. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. [Proyecto Gobernanza Subnacional de Gobiernos Intermedios para el desarrollo económico territorial en Los Andes que ejecuta Rimisp con apoyo de la Fundación Ford y cuyo propósito es aportar a mejorar la gobernanza de cinco gobiernos intermedios de Colombia, Perú y Ecuador] Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Rimisp. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/files_mf/13596570249.pdf

WHITTINGHAM, MARIA VICTORIA. (2011). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?. *Revista Análisis Internacional*. (2), 219-236. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>

A globalized world with closed borders: the role of humanitarian organizations in global migration governance amid Covid-19

Mireia Faro Sarrats (European Institute of the Mediterranean (IEMed))

Abstract

This paper argues that global political and economic organizations should expand their cooperation and integration with transnational humanitarian organizations when facing global migration flows. Despite some advances in the last decades, I show how the logic of state-centrism still pervades much of the global governance landscape, hindering any meaningful and effective management of transborder problems. The Covid19 crisis has revealed the ingrained traction of the state-centric framework when responding to global crises, which has had particularly acute effects upon migrants and asylum seekers. The “borders” concept is still conceptualized as a state matter instead of a transnational process, which clearly defines the origin of the problem: the statecentrism behavior. This is the reason why humanitarian organizations should be involved in the integration and cooperation process, to work along governments and institutions towards the creation of stronger partnerships in social protection and health systems.

In this regard, I discuss the urgency of a new framework that enhances cooperation and the integration of humanitarian organizations within global governance. Migration should be approached as a political matter rather than a mere administrative issue to be managed. This approach can only be achieved by integrating humanitarian organizations in policymaking when defining migration policies. This critique will be substantiated through an analysis of the current global situation in terms of migration, focusing on the Balkans migration route and the role that the humanitarian actors can play as an important pillar in global governance. In April 2020, after the outbreak of Covid-19, the Bosnia-Herzegovina Minister of Security, and the Hungarian Minister of Foreign Affairs, stated that “illegal migration is a security problem and not a humanitarian one”. Taking this as the start, my research aims to provide an accurate analysis on the states’ behavior and how the humanitarian organizations can fit in the on-going crisis management.

Keywords: Gobal Governance, Migration, Non-state and Humanitarian actors, International Cooperation, State-centrism behaviour

1. Introduction

Geographic borders have always been the first mechanism and political defence tool to respond to a global crisis. Borders are not a physical place but a political invention, thus a control device. This has been highlighted with the outbreak of the Covid-19, when states quickly decided to enforce laws to close the borders legally, justifying that it only aimed at protecting their citizens’ health. This paper seeks to explore border management at the intersection of the Covid-19 health pandemic

and the current intensification of migration flows. I argue that the border closure - covered by law - has been used not only to “protect citizens from the virus” but also as a political discourse to rebuild already existing walls as well as to deepen the distinction among the population (“us” and “them”). This distinction has been the perfect argument for some political ideologies to justify that the closing of the borders is meant to protect the country from external inputs - the “different” and the “unwelcomed” - that may break stability. For many people, migration is still considered to be a wealth and security threat, and once again the threat of a failing stability is at stake. In this regard, I also argue that the humanitarian organizations have sought to navigate a better integration and cooperation with global political and economic organizations when facing a global border management in a double crisis moment - migration flows amid a global health pandemic.

The outbreak of the Covid-19 caused the world to suddenly break, and shook all the systems that seemed to be working. However, two years after the outbreak, we can analyse how importantly damaging the consequences of certain decisions were. The current health crisis has clearly put into evidence the state-centrism behavior and the lack of empathy and political ethics. It became an open door for populists to legitimize their nationalist agendas.

This paper will be structured as follows. On one hand, it will focus on global health management and the response to the Covid-19. The pandemic forced countries to rethink their way to rule their communities, however, their reaction followed a similar pattern. Instead of focusing on finding a solution to this humanitarian crisis by listening to the voices on the ground - civil society -, the decision was to close the borders immediately. Banning the entrance to a country could be effective in terms of stopping the spread of the virus but have a huge impact on the social sphere. Border closure does not mean border control (Chetail, 2020), and the fact is that this supposedly clear distinction has become a blurry concept. Over the last decade, border control has become the selection line to decide who is eligible to enter the country and who is not. In other words, control no longer means control but closure.

With the outbreak of the pandemic, governments sought a political solution that aimed at protecting the citizens of the virus as well as reducing its spreading. Nevertheless, the act of closing the borders implied several grave and serious human rights violations. Border closures have had a huge impact on asylum seekers and refugees, “preventing many across the globe from seeking asylum and safety, in violation of the international legal principle of non-refoulement” (UNHCR & IOM, 2020). According to UNHCR, April 2020, only one month after the official outbreak, more than 167 countries had blocked their borders to prevent the spread of the virus. Out of these 167, 57 states closed the borders making no exceptions for asylum seekers, which meant that they were significantly hindering the right to access international protection (UNHCR & IOM, 2020).

On the other hand, the paper will look into the role of humanitarian organisations in the process of decision and policy-making amid this crisis. The borders closed and the lack of resources challenged the humanitarian organisation’s activity. The number of international aid agencies’ staff decreased as a result of the entry or exit restrictions (OCHA, 2020). The situation at the borders was complicated and challenging before due to the continuous lack of resources and political cooperation, and the pandemic highlighted them.

This has been the case of one of the most important migration routes to enter Europe, the Balkans. In April 2020, the Bosnia-Herzegovina Minister of Security, and the Hungarian Minister of Foreign Affairs both stated that “illegal migration is a security problem and not a humanitarian one”. The moment that a person in the most vulnerable situation is considered a security problem, it means that the law will begin to exclude them. It’s not something new, this distinction (“us” and “them”) has been running the world since ancient times (Anderson, 2013), however, this pandemic has made this issue clearer. Vulnerable groups are no longer part of the talks and agreements when elaborating action plans to fight a crisis, instead they are excluded. Governments have specific plans for them since they are still considered a security problem/crisis instead of a humanitarian one. We have witnessed that this crisis became the perfect excuse to justify certain populist discourses and to legitimize hate speech, such as the cases in the US - Mexican border or the situation in the Mediterranean with the Italian/Greek borders. The Balkans is just one of the many examples from all over the world. Since it is one of the main routes to reach Europe for the people coming from the Middle East, it is a matter of importance to explore the situation at the borders and the challenges for them during Covid-19. Nonetheless, large migration flows have been continuously reported in the region since 2015. Has the situation changed since then?

2. Global migration governance and Covid-19

We could agree that some achievements were made before the outbreak of Covid-19 within the global migration governance framework. Only in 2018 and advocated by the United Nations, the United Nations Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) was released, containing 23 objectives that aimed at strengthening the State’s commitment when addressing current migration circumstances. The elaboration of this document was the result of a process of discussions with civil society stakeholders and migrants rights networks. It represents the first intergovernmental agreement covering widely all the aspects of international migration. To its end, the UN Human Rights Office (OHCHR) stated that this new agreement was an important step towards an improvement of migration governance, prioritizing migrants and their human rights as well as providing opportunities to strengthen the protection of their human rights, despite their situation or status (Rother, 2022). Notwithstanding, the document received several criticisms from civil society representatives that stated its non-binding status, and therefore, demanded a legally binding document, similar to the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their families (ICRMW). Many of the UN Member States ratified the GCM, however, not all. Hungary, Australia, Austria, Poland, the Czech Republic, Bulgaria, Estonia and the Dominican Republic were amongst those countries who opposed it. The rejection of these countries to the agreement comes from the common characteristic they share: the right-wing parties and their populist governments. They based their argument on the so-called sovereignty and the alleged failure of stability due to irregular migration, which they claim to be a security problem. Moreover, the fact that this agreement could become a legally binding document would change the way they manage migration (Van Riemsdijk, Marchand & Heins. 2020).

The outbreak of the pandemic twisted the story of the developments. Multilateral cooperation on migration and mobility was rather hidden or stopped. I will look into

how multilateral cooperation has changed in the last years and how the role of international organisations approached migration and how their situation changed with the pandemic, and their role during Covid-19.

Coronavirus paused the cooperation in terms of migration, and instead borders were closed by unilateral decisions, which meant that most of the undocumented migrants stuck at the borders and many others waiting for asylum were deported. The United Nations Network on Migration released a statement in March 2020, stating that tighten controls at the borders to hold back the virus were dangerous measures for several reasons: first, it was impossible to do it in a non-discriminatory way; and second, it was difficult to do it in accordance with international humanitarian law and protecting the most vulnerable (UN, 2020). In this statement, it was also settled that all policies ought to be comprehended under international humanitarian law and in line with the universal human rights regulations. Any restrictions applied mustn't violate any human rights, and would not affect asylum seeking as well as they would be enforced in an unbiased manner.

According to the [EU law on border surveillance](#), any “exchange of information and cooperation between Member States and neighboring countries will be implemented in full compliance with fundamental rights, and in particular with the principle of non-refoulement”. In a statement released at the beginning of 2022 by the United Nations Refugee Agency, it flagged the possibility of border management by implementing fair, humane and efficient policies towards asylum seekers. All of them must go in accordance with international human rights and refugee law, the 1951 Refugee Convention and the Common European Asylum System (UNHCR, 2022). Notwithstanding, the situation worsened and states directly closed the borders in an unilateral decision. In the period between January and May 2020, travel restrictions were progressively imposed until reaching the point to close the borders, which represented an unprecedented decision. When SARS-Cov-2 was officially declared a worldwide epidemic, governments and national authorities started imposing more restrictive measures and, by the end of March, more than 43.000 travel measures were issued, and every country was subject to 70 travel bans (ICMPD). These measures affected global mobility in general; many passengers and nationals trying to reach their homes for safety were stuck in foreign countries and faced many obstacles to find their way back home. Nevertheless, the biggest impact hit the migrants and asylum seekers. The pandemic has pointed out the huge importance of cross-border travel for migrant workers - and the role of not only formal mediators such the employment agencies but also the informal, which represents a risk, because it involves smuggling networks.

These restrictions affected migrants in many ways, starting with an increase in their socioeconomic vulnerability. Many people seeking better jobs, or working in foreign countries in bad conditions rely on employment agencies for travel, accommodation and job placements. However, this is a scenario that may deceive people in desperate need of food and shelter by promising fake opportunities. The pandemic stressed out the several forms of exploitation migrants have been facing for years. Most of the agencies confiscated or were unwilling to hand over migrant's passports in countries such as Malaysia, Maldives or the Emirates; to provide them with proper accommodation, it happened in Lebanon and Singapore; to allow them to change employers such in Saudi Arabia; or to pay their salaries such in Qatar or Thailand (IOM & MPI, 2021). As I mentioned, these abusive practices are not new. Nonetheless, Covid-19 worsened and made migrant workers live in even more pre-

carious situations. Most of the time, migrants have no access to information or it is very limited in order to be informed about their rights and the options for seeking assistance, or work and social protection. Furthermore, there's a fear to complain for the people not to lose their jobs and visas and, therefore, ending up being deported to their home countries. Governments have drawn many guidelines aiming to set up some actions to provide protection to migrant workers, however, when it comes to implementing them, the employment agencies are the ones having the last word. This can easily lead to manipulation. While countries require a huge list of documents to travel - covid passport, or test certifications - and these agencies manage it, this can really affect migrant workers negatively, because they rely even more on them (IOM & MPI, 2021), and it can heighten exploitation.

Moreover, the pandemic has also severely challenged the existing cross-border migration routes. Since the borders were closed, smuggling networks had to reshape their strategies to transport people from one place to another. According to the Migration Policy Institute and the International Organisation on Migration, the access to information about fast-changing migration routes and travel options has gained extreme power, becoming a great tool for exploitation. The Mixed Migration Center released a study on the impact of Covid-19 on migrant smuggling in Africa, Asia and Latin America, stating that there is an increasing need for smugglers, in other words dependence, to cross the border. The fees have also risen. This study shows that 47% of refugees and migrants faced many more difficulties when crossing the borders during the pandemic, and 37% expressed the necessity of smuggler's services due to the increasing complications as a result of the travel restrictions. In this regard, smuggling networks adapted their strategies to the situation, and the increasing need of the people for their help has become an opportunity for business. They have included additional costs to their fees, taking advantage of the people with more resources and with a bigger need to leave. Smugglers' campaigns to get more people to use their services to cross the borders are based on deception and misinformation. This move also has another approach, which is the non economic one. The fact that smuggling activities have greatly increased, it also means that the bigger the number of migrants is, the greater the number of inexperienced smugglers is. No experience would lead smugglers to take riskier routes to avoid detection, for instance, through sealed lorry containers or smaller boats.

In Europe, as everywhere in the world, the control of the borders quickly became stricter. Although arrivals didn't stop, irregular migration decreased by one-fifth during the first six months of the year, especially in the Western and Eastern Mediterranean migratory routes. However, by June those numbers rose again due to the ease of some coronavirus restrictions. According to Frontex, more than 2.000 people were detected in the migration routes of the Western Balkans, which represents 70 per cent more than in May 2020, and nearly three times the figure from the previous year (Frontex, 2020). Amongst the people arriving to Europe through the Western Balkans route were Syrian nationals - two out of three persons - as well as Afghans - around 17% of the people crossing the borders -. The closure of the borders - and at the same time the migration corridor routes - in the region of the Western Balkans changed the mobility dynamics in Europe. As a result, this region has hosted thousands of stranded people ever since.

This has also affected asylum seekers. Early in 2020, the numbers of applications for asylum dropped. This is due to the decision to close the borders to non-EU trav-

ellers and to “effectively halt the asylum activities” (MPI & IOM, 2020). The problem lies in the conditions the migrants had to live in, since the mandatory measure to avoid the spreading of the virus was confinement. They were obliged to stay locked in asylum reception centers - mainly overburdened and in precarious conditions. With this situation, in May 2020, the EU Fundamental Rights Agency released a statement saying that in the reception centers there was no possibility to practise physical distancing or follow hygienic measures. It was also raised that by closing the borders, refugees could not reach safely the EU and would be left out at sea; and suspended asylum processes would leave them in a limbo (FRA, 2020). The situation includes a lack of information for the people living in the reception centers. At the same time, local and national humanitarian organizations had to face several obstacles to maintain humanitarian operations, especially because many international staff couldn't travel to the field due to the travel restrictions (United Nations Coordinator Appeal, 2020), so there was an important lack of resources in these centers at the border.

As I mentioned previously, this pandemic not only highlighted the lack of humanitarian assistance to the people at borders, but pointed out that closing the borders served as an excuse to decide who is eligible to enter a country and who is not. By dividing the population into “us” and “them”, it becomes clear that the society is extremely divided. There's no doubt of human solidarity in times of a crisis, as we can see when a conflict explodes. Many people, regular citizens, around the world create movements in solidarity with all the people suffering not only by protesting against something but also by providing humanitarian material or anything they can give, as we saw in 2015, when thousands of people arrived at the train stations fleeing from the war, when the Taliban took the Afghan government or with the recent invasion of Ukraine by the Russians. However, the division within a society comes when this solidarity has a colour or nationality, especially targeted by the national authorities. This pandemic pointed out clearly that the people who were banned from entering the EU were coming from countries that western politicians consider dangerous. Before, I highlighted that the majority of the people migrating to Europe through the Balkans are mainly Syrians and Afghans, but not without a reason. Can a person who flees the war trying to find shelter and protect him/herself and his/her family be considered “a danger”? The answer is obviously no. However, migrants from certain countries are considered a security problem rather than a humanitarian one. And in this regard, we have witnessed that Covid-19 has strengthened populist ideologies and has standardized more authoritarian governmental measures.

With the three months of lockdown and self-isolation, where the main source was online communication and the news, most of the time based on the uncertainty of the situation, people might have become vulnerable to certain disinformation and manipulation from the far-right propaganda. This led them to jump on any opportunity of anti-lockdown protests to articulate their outrage (Vieten, 2020). In the last few years, populism has been defined as a “symptom of transformation and the crisis of democracy”. In his book, *Populism and the crisis of democracy*, Gregor Fitz, describes this concept as a “symptom of a wider crisis of legitimation affecting democratic political systems that demands examination as to which extent its development depends on the depletion of the welfare state, the deregulation of the markets and the deconstruction of political culture that characterised the last

decades”¹. As experts say, populism implies the concept of crisis, which means that the system has failed - e.g financial system, political system, etc -. As of this, far-right parties take advantage of the frustration and desperation of the people facing the situation, with a discourse based on propaganda and manipulation against either the government or “the different”. A clear example was with the migration “crisis” back in 2015, when thousands of people reached Europe fleeing the war in Syria. Using the concept of crisis to describe migration flows and to describe the fear and desperation of people to find protection, besides being wrong, already implies a problem. A problem that can be translated into the fear of the “external input” that destabilizes a country’s stability. If we compare now and then, back when that “crisis” started, the first reaction (e.g Austria and Hungary) was closing the borders to protect the nationals from the threat. In February 2020, for example, Matteo Salvini, former Deputy Prime Minister of Italy, linked Covid-19 to African asylum seekers, calling for border closures by saying that ‘the government has underestimated the coronavirus. Allowing the migrants to land from Africa, where the presence of the virus was confirmed, is irresponsible’. At that time, Africa had only one case confirmed in Egypt (The Guardian, 2020)

Ulrike M. Vieten argues that “moral panic serves as a delusion, distracting from the causes of a crisis. The absence of good governance, being watched in the failures of some political elites when responding to the immediate pandemic might trigger widespread anxieties as well as xenophobia”. This definition applies to any difficult situation, and this pandemic was no exception. Far-right parties have clearly misappropriated the Covid-19 health crisis in order to enhance and deepen racial disparities and discrimination. As I mentioned before, as soon as the borders were closed because of the health crisis - crisis again implies fear, panic and frustration - populist discourses were adapted to it. They had no longer to worry about the borders because they were already closed and migrants would not be allowed to enter, which represented a victory for them. Their discourses twisted and focused mainly on the migrants living already in bad conditions in the country. This generated a plot twist and the discrimination against migrant workers increased, and the marginalisation of certain groups of people was emphasised. This behavior was all based on disinformation and populist propaganda to deepen the racial disparities already existing in all countries - “us” and “them” -, justifying this as an emergency to protect the nationals and the stability of the country.

3. Humanitarian Organisations and the Closed Border: Challenges in Policy Making

The GCM meant a change within the global migration governance framework. With its 23 goals, it sought a strong commitment from governments to work together on all migration issues, recognizing that migration is a multi-dimensional concept. The GCM represented several months of talks and consultations amongst many non-state actors and organizations, including governments and other stakeholders. It represents the first global agreement on international migration in all its dimensions (UN, 2018).

¹ FITZI, GREGOR, MACKERT, JÜRGEN., & TURNER, BRYAN S.. *Populism and the Crisis of Democracy: Volume 2: Politics, Social Movements and Extremism* (1st ed.). Routledge. 2018: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315108063-1/introduction-gregor-fitzi>

By the time the GCM was released, there was a parallel process of reshaping global migration governance within and around the UN system by moving IOM closer to its system. This parallel action helped establish the United Network of Migration. In the past years, before the outbreak of the pandemic, there was a will to discuss migration as an issue that requires multilateral cooperation. In the 12th Summit of the Global Forum on Migration and Development (GFMD) held in Quito in January 2020, discussions were around migration as a concept/issue with several dimensions. These talks included the sharing of good practices in implementing the GCM as well as the expansion of a multilevel scope of global migration governance - done through other multi stakeholders, such as the Mayoral Forum on Human Mobility, Migrations and Development (Rother, 2022). Nevertheless, with the outbreak of the SARS-Cov-2 and its spread throughout the world, multilateral cooperation on issues such as migration and mobility halted, borders closed and migrants were deported. The virus not only challenged politics but also opened a whole new scenario for migration governance and the non-state actors' role.

As mentioned, with the 23 objectives, the Global Compact Migration intends to provide guidance on migration issues. The GCM would have been an important tool during the pandemic for addressing consular protection and assistance, supporting the vulnerable, providing access to basic services or financial inclusion. However, none of these actions were referred to in any national policy making process (Rother, 2022). It is fair to argue that the national governments performed on their own by acting unilaterally without consulting other states, not to mention the migrant civil society. Over the last decade, migrant civil society representatives have concluded that it is not enough to only participate in "limited" spaces organised by governments and global institutions in order to create dialogues between non-state actors and other stakeholders, with the aim of elaborating a resulting report to present to the policymakers. They argued that there's a need to create their "own independent spaces" for a wider, more inclusive, more open discussion and exchange on migration policies (Rother, 2022).

The Global Coalition on Migration - a network of migrants associations and organisations - aims to be a space to exchange methods, strategies and different tools, to find a common interest to work together. In an interview in 2018, the Global Coalition on Migration International Coordinator, Monami Malik, explained how the Coalition has been involved at every step of the Compact process and how it aimed at supporting and contributing to the formation of this new framework for migration. She referred to the CSOs as entities that should play a watchdog role: "it is important for the smaller CSO's that don't have as much capacity to be engaged at the national or grassroots level, to work within a network, or to use this process to help formulate networks, national and regional. Crucially, they will make sure that groups on the ground are telling governments whether the commitments they made to human rights protections are materializing".

At the beginning of the pandemic, the United Nations Network of Migration, created two discussions. Labeled as "Listening session about the ground level impacts of Covid-19 on migrant communities", the first session aimed to be a space to share stories and experiences, emerging trends as well as to discuss response efforts from governments and other stakeholders. The idea of these sessions was meant to be an open exchange to gather different perceptions and opinions on key issues of the migration contexts and concluding with the main priorities to work on. The objective of these listening sessions was to tackle all the problems that the pandemic

highlighted in order to find relevant ways to solve them. They represented an important tool to comprehend migration issues in times of uncertainty. Moreover, the information and the outcomes shared in these events became the starting point of a series of new sessions with a thematic focus “Voices on the Ground”. This initiative was launched on the [online platform](#) managed by the Migration Network, aiming to collect statements, experiences, stories and calls for actions by non-state actors ([UN Network on Migration](#), 2020). Access to services, regular migration pathways, addressing the vulnerabilities of migrant workers or Covid-19 and human trafficking were some of the topics discussed. Several recommendations from the actors involved came up as the result of these talks and working groups. Consequently, they were presented to the Member States (Rother, 2020). Although this was a good base to start working on, and policy recommendations made by the network were useful to create awareness, it was not enough. It became clear, as I mentioned before, that the SARS-Cov-2 pandemic highlighted the state-centrism behavior and the power of the state’s institutions while weakening the multilateral cooperation. In a statement released by the UNHCR in March 2020, the United Nations warned about the negative effects this pandemic would have in migrant communities, especially to the most vulnerable ones. It highlighted the importance of including migrants and marginalised groups in the response plan to the Covid-19 (UNHCR, 2020). Furthermore, as we know the restriction did not only affect the migrants in the borders but also other passengers moving throughout the countries. This includes most of the humanitarian workers who faced challenges when trying to assist migrants, asylum-seekers and refugees as well as providing them access to counselling, legal advice, or any type of assistance. After all, the rush to close the border was imminent as soon as the virus started spreading. This was a totally unilateral decision with no humanitarian organisations involved. All the work done suffered a sudden braking, leaving all the conversations and processes in a limbo.

In his work, Vincent Chentail, from the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva, points out that border closure is “a contradiction with the most elementary rights of persons on the move”. He states that there’s no major reason that can justify the denial of access to a territory without proper safeguards or guarantees of protection. So, how is the action of closing the borders seen under international law? The Article 9 of the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 1951 does not foresee the cancellation of the asylum procedures in any circumstances considered threatening for national security. It states that “in time of war or other grave and exceptional circumstances, from taking provisionally measures which it considers to be essential to the national security in the case of a particular person, pending a determination by the Contracting State that that person is in fact refugee and that the continuance of such measures is necessary in his case in the interests of national security”. In other words, asylum seeking procedures cannot be halted under any circumstances and consequently, adapting the countries to the health situation is no excuse to hold up asylum procedures. This would, otherwise, represent a violation of the rights of the refugees. Banning the entrance to a country to people seeking asylum - claiming that this would mean a security threat - would automatically involve the violation of the prohibition of non-refoulement under article 33 (1) - from the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. This principle foresees that “No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his/her life or freedom would be threatened on account of his/her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political

opinion².”

Covid-19 is a deadly virus that has a high risk of contagion, which obviously endangers the security of a state, entirely. However, I suggest, this does not support banning the entry of migrants and refugees to a country. The same article 33 encompasses several aspects, including the fact that a person should only be considered a national threat when “there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he/she is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country³.” On this grounds, the UNHCR, the OHCHR and the IOM stated that denying the access to a person without any guarantees of protection against refoulement would never be justified under any circumstance (Chetail, 2020). In this regard, it is under the State responsibility to ensure that the persons arriving at their borders are guaranteed with international protection as well as they are protected against the risk of refoulement. Hence, closing the borders and therefore, banning migrants and refugees of protection is a violation of Articles 9 and 33 of the Geneva Convention. Furthermore, whether this enter denial targets a specific nationality, race or gender person, it clearly is a violation of the non-discrimination principle (article 3 of the Geneva Convention). The UNHCR as well as the IOM elaborated guidelines and recommendations for governments to follow to manage migration. In March 2020, the UNHCR released some documents encompassing several topics regarding human rights in times of the Covid-19: legal considerations on the access to international protection for the people in need; Age, Gender and Diversity Considerations, Risk Communication and Community Engagement; Gender-based violence in the context of pandemic; and Key Protection Messages in order to ensure access to asylum and to public health systems. On its side, the IOM document was filled with some recommendations for a better management of migration flows as well as its several administrative procedures, such as consular and visa processes or any working regulation (UNHCR & IOM, 2020).

Certainly, reshaping migration governance was a remarkable and ambitious endeavor. However, the pandemic highlighted the deep lack of willingness from governments to do it in a cooperative and inclusive mode. Including humanitarian organisations and non-state actors in the policymaking would have had a different impact in migrant communities and, especially at the borders since one of the essential focuses would have been including migrants in the process of decision-making. The goals of these civil society organisations are to address a right-based approach to migration, which could provide insights from the ground. These organisations working in the field stress that, as mentioned, human rights do not end at the borders. By including them in the decision/policy making, they can share migrant’s voices, experiences or/and demands. Furthermore, “by providing migrants with agency rather than being mere objects of governance, it can contribute to a - low level - form of democratizing global governance and international institutions” (Rother, 2013).

² THE UN REFUGEE AGENCY. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

³ THE UN REFUGEE AGENCY. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

4. Covid-19 and the Western Balkan region

In April 2020, the Bosnia-Herzegovina Minister of Security, and the Hungarian Minister of Foreign Affairs stated that “illegal migration is a security problem rather than a humanitarian one” (ISPI, 2020). This statement is contextualized amid the Covid-19 pandemic; however, it could have been said back in 2015, when Syrian refugees were trying to reach Europe, escaping the war. As a comparison, in September 2015, when borders were closed in the Balkan region due to the large migration flows, the Hungarian Prime Minister stated that “more than 200 million euros were spent on the reinforcement of the protection of the border”. In this regard, Amnesty International argued that the money invested in improving reception conditions for migrants “paled in comparison”. Some of the people stranded at the border described how police mistreated them by using teargas and water cannons to disperse them as well as explained that migrants did not receive any humanitarian assistance. These situations were reported as well in neighboring countries such as Serbia, Croatia or Macedonia, where migrants faced many barriers, pushbacks and mistreatment on their way to reach Europe (Amnesty International, 2015).

Five years later, the borders were closed again, although hidden behind a health crisis. The same Amnesty International warned governments that refugees at the borders were being mistreated and that the camps and reception centers were overcrowded while not respecting the health measures. Lockdowns and movement restrictions worsened the living conditions in those centers, endangering millions of people’s lives to starvation or illness. According to IOM, at the beginning of 2020 Bosnia-Herzegovina registered around 7.000-8.000 migrants at the border. With the outbreak of the pandemic (March 2020), the government - as many other countries did - declared a state of emergency and by the end of that month, a curfew was imposed. Nonetheless, mid April, the Council of Ministers agreed on restricting the movement and the stay of foreigners. This decision aimed at banning the total move at the reception centers for undocumented migrants or for those who arrived to the country through any illegal migration route (ISPI, 2020).

Over these five years, the Western Balkans has experienced an increasing trend of migration flows throughout the region. Since its start in 2015, the Balkan Route has become one of the main roads to reach the EU for migrants and refugees coming from Afghanistan, Pakistan, Iraq, Bangladesh, Algeria or Morocco, through the routes in Turkey and Greece. In March 2016, there was a will to find a solution to the high migration flows. However, this determination came in a form of a deal between the EU and Turkey, in which they agreed that all the people reaching Greece through non permitted ways would be returned to Turkey, aiming to “stem the tide of refugees” coming from the Middle East region (Roksandić, Mamić and Mikac, 2021). Although they reached an agreement, the migration flows continued to rise. A couple of months after the release of the deal, its failure was not expected by the policymakers. Greece only rejected the 30% of the asylum requests they proceeded with, a percentage far from the number of people expected since Turkey was designated as a safe country (Reitano & Micallef, 2016). A case with a LGBTI Syrian man, who was deported in May 2016, raised the hesitation about the validity of the agreement. It could have been expected that the solution was not the pushbacks or deportations but agreeing on proper policy migration laws, in close cooperation with humanitarian organisations working in the field, that could provide different perspectives on how to address migration issues in line with the humanitarian international law.

In 2020, the so-called Balkan Route remained the main transit road for mixed migration flows as the number of people registered at the borders was high, despite the Covid-19 travel restrictions (ICMPD, 2021). The year before the pandemic, as mentioned, the registration of migrants in the Western Balkans was substantially higher than in 2018. According to a report from the International Centre for Migration Policy Development, ICMPD, during 2020, the number of people arriving at the borders of all the Western Balkans' countries was significantly high. For instance Serbia registered nearly 40.000 arrivals. Nonetheless, despite the high number of arrivals, some countries in the region reported a decrease of registrations. This decrease trend was only during the three/four month lockdown, considering that as soon as the restrictions started to ease, the flows increased again (ICMPD, 2021). As a result of this, a growing number of rejections and refusals at the border were reported, in countries such as Bosnia-Herzegovina, Serbia and Macedonia.

The fact that the number of migrants arriving at the borders decreased doesn't mean that the migration flows halted. During the time the borders remained closed, the transit to reach the EU was remarkably difficult. Statistics show that, in 2020, from the over 22.000 migrants intending to request asylum in the region, only around 4.600 applied for international protection, which corresponds only the 11%⁴. Save the Children reported that around 140.000 migrants arrived in Western and Central Europe by the end of the first year of the pandemic. The number of children and adults arriving to the Balkans was higher than in the rest of the countries. Many of these people reached the borders through smugglers, which endangers their security and overall, their lives. Smugglers enable migrants to enter countries illegally by asking for economic compensations or other material gain. Mafias feed their businesses by seizing the opportunities created out of desperation from people in need to find shelter or escape poverty, fear, or hunger. This can easily lead to endangering their lives by contracting smuggling services to leave a country, and therefore, becoming victims of human trafficking, which is the act of "recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of people through force, fraud or deception, with the aim of exploiting them for profit"⁵. Vulnerable groups are highly susceptible to be abducted by these mafias and traffickers to become objects of trade or slavery. Promising fraudulent employment agencies or offering fake job opportunities are amongst the most common actions. Criminal groups perform mainly along migration routes or close to the borders.

Notwithstanding, there is an important lack of data to have a full overview of the entire situation in order to develop a proper and efficient response. And although the Balkan countries have different data collection methodologies, there is an extreme need to address migration issues in all dimensions. "Data collection could and should be significantly improved"⁶.

⁴ UNHCR - RBE (2020) *South Eastern Europe - Refugees, asylum-seekers and other mixed movements*: <http://data2.unhcr.org/en/documents/details/84317>

⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Human Trafficking*: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/human-trafficking.html>

⁶ SAVE THE CHILDREN (2020) *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route*: https://resource-centre.savethechildren.net/pdf/refugees_and_migrants_balkans_regional_overview_2020_sc_bmdh_data.pdf

Table 1. New refugee and migrant arrivals in the Balkans (2020)

Country	New arrivals	Afghanistan	Pakistan	Syria	Bangladesh	Morocco	Iraq
Serbia	25.506	48%	19%	12%	8%	2%	2%
Bosnia-Herzegovina	16.211	28%	23%	-	17%	9%	4%
Bulgaria	3.486	49%	0%	31%	-	3%	7%
North Macedonia	41.257	33%	26%	7%	10%	-	-
Albania	11.973	14%	0%	49%	0%	7%	8%
Kosovo	2.100	0%	0%	49%	0%	0%	6%
Romania	6.156	39%	3%	24%	0%	0%	0%

Source: Save the Children (2020)

In May 2020, a report released by the Border Violence Monitoring Network (BVMN), stressed that, during the pandemic, there were human rights violations against migrants when traveling towards EU countries throughout the Balkan Route. It identified different practices carried out at the borders such as the deployment of military forces at borders and camps as a core feature of the securitised response to COVID-19 (Slovenia); the development of pushback practice in some countries (Croatia); collective expulsions from camps (Greece and Serbia); and inadequate accommodation facilities along the region (Border Violence Migration Network, 2020). All of these practices are human rights abuses and many international organisations have denounced it. Furthermore, many of the humanitarian workers expressed, during Covid-19, that they faced many challenges, not only at arriving at the borders or reception centers but also at collecting individual testimonies to learn about the situation in order to plan response strategies (ECRE, 2020). Whether these organisations were included in the policy talks on migration and asylum seeking issues, there would be a change in the narrative when addressing them.

During the pandemic, the situation in the Balkans was complicated, especially for those living outside the camps. In Bosnia-Herzegovina, around 2.000 people lived in the area of Una-Sana canton, which is located outside a refugee camp. The migrants living there suffered a “double discrimination⁷”: first, they were not included in the reception system and therefore, the living conditions were not decent, with no access to water, electricity, heating or any other basic services; and on the other side, due to the movement restrictions, that hindered their all means to get food. The situation in the camps was also arduous, since migrants were victims of mistreatment and discrimination, as well as police roundups. The Danish Refugee Council, stated that in Croatia, which is the last country refugees must face to reach the EU countries, more than 800 children, many of them under the age of six, were pushed back by the authorities several times.

⁷ SIRAGUSA, MARCO (2020) *Balkan Route: For Migrants Covid-19 Is a Double Emergency*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI): <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/balkan-route-migrants-covid-19-double-emergency-25883>

The case of Serbia was similar. Discrimination and mistreatment went, most of the times, along with continuous threats by some right-wing groups. Several racist attacks were reported in Belgrade and in Sid, where the biggest camps are located. Many NGOs - such as Are You Syrious, Asylum Protection Center APC/CZA or Belgrade Center for Human Rights - working in the field have already warned about these continuous attacks on migrants, some of them by the police itself.



⁸ The Guardian (2020)

For certain countries, Covid-19 has signified the alibi for populists and right-wing parties to bring up again the concept of migration as a “national security threat” in order to justify the borders closure. Likewise, the discourse hasn’t changed over these five years; however, this time has been disguised by the pandemic: “people from certain nationalities will not only bring to the country instability but also illnesses and diseases”. In this regard, disinformation and hate speech is the tool used by right-wing groups to attract their audience’s attention, as we have witness on several occasions, e.g., in 2015, when trivialising the word terrorism, they claimed that refugees coming from Syria or Afghanistan were dangerous. However, in this case, with Covid-19, this argument was not needed, as closing the borders was the first and only reaction justified by the entire world. In 2015, closing the borders was an obvious act of racism and discrimination towards “them”. In 2020, it was only a follow-on effect, one country starts, the other follows. Act that served as a smoke-screen for governments to hide their serious humanitarian problems at the borders and their racist policies.

There is a huge need for reshaping migration policies. The Western Balkans must search for solutions to the situation at the borders as well as they should rethink their migration strategies to confront both human smuggling and human trafficking, two increasing trends due to the large migration flows. The region is the main

⁸ TONDO, LORENZO (2020) *Salvini attacks Italy PM over coronavirus and links to rescue ship*. The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/24/salvini-attacks-italy-pm-over-coronavirus-and-links-to-rescue-ship>

route used by migrants to reach Europe and the EU countries (destiny), coming through the Western Balkans migration routes via Greece and Turkey (transit), from countries in the Middle East and North Africa (origin). With this scenario, migration should be addressed as a humanitarian issue that needs to be managed through international cooperation between the countries of transit, origin, and destiny along with humanitarian organisations and other civil society stakeholders. Certainly, international cooperation on migration issues stopped, and the borders locked their entrance to migrants trying to enter Europe. Before the outbreak of Covid-19, the situation in the Balkans was complicated, and it has been over the last decade. However, this pandemic highlighted even more the lack of resources, the lack of interest to find a political solution, as well as it worsened the conditions. Humanitarian workers were challenged by the restrictions and the lack of health materials.

Over the last decade the difference between the concept of border closure and border control has vanished. It has become a blurry and confusing concept that entitled governments to decide who is eligible to enter and who is not. It is the case of the borders in the Balkans such as Croatia, Hungary, Serbia or Bosnia-Herzegovina where many refugees have suffered pushbacks, violence, discrimination and

they are stranded in refugee camps or detention centers, waiting for asylum procedures, never arriving. Whether the government included humanitarian organisations in the process of decision-making, and therefore, policy-making, the result of the response to the pandemic in terms of migration would have been different. By strengthening international cooperation, probably, border and migration management would be addressed with a different perspective. And at the same time, there would not be room for populist governments to use a crisis to discriminate against people in a vulnerable position.

5. Conclusion

Migration, overall, is a global reality rooted as a crisis rather than an issue that needs a humanitarian perspective to be efficiently managed. With the outbreak of Covid-19, international cooperation paused and, therefore, problems at the borders not only increased due to the restrictions but also worsened the living conditions of the stranded people.

The outbreak of the pandemic started amidst the determination to rethink some of the global migration governance' strategies. As I mentioned before, with the 12 Summit in Quito and the publication of the 23 objectives of the GCM, there was a will to tackle migration in all its dimensions. With the signature of the Global Compact Migration, the United Nations aimed at providing some guidance on migration issues. In parallel, several NGOs and International Organisations such as the International Organisation on Migration or UNHCR have drawn several guidelines to tackle migration and asylum seeking in accordance with international humanitarian law, providing insights from the ground intending to be part of the policy talks in order to create efficient responses to the migration management amid the health crisis. On its end, humanitarian organizations such as the Danish Refugee Council, the Norwegian Refugee Council, the International Red Cross or Border Violence Monitoring Network, amongst many others, working in the field have also stated that the living conditions and the discrimination that migrants and asylum

seekers faced, especially during the pandemic, was significantly high. In a statement, in March 2020, the UNHCR stressed the importance of including migrants and asylum seekers in the health response plans. It is now only pending the will of governments to include these guidelines in their policy talks as well as to involve these organisations and other civil society stakeholders to cooperate in the processes of decision-making. All of these with the aim to improve “the identification of migrants and an adequate status determination” (ICMPD, 2021) as well as to address migration in all its dimensions.

The distinction between the “us” and the “them” is now even clearer. Populist propaganda served as a tool to discriminate and to attack people coming from certain nationalities, not well accepted by these governments. State-centrism behaviour has used migration management and border control as a defence mechanism of the empire, where the foreigners used to be considered invaders (Ó Cinnéide, 2021). In this context, non-discrimination rules have had very little impact on migration management, especially at the borders. States have unilaterally decided to be fully entitled to control their borders using their own methods, sometimes including hostile practices (Ó Cinnéide, 2021).

This virus opened a whole new scenario for migration governance and the non-state actors’ role. The implication and the impact that Covid-19 had in the borders were serious, endangering and risking the vulnerable population (Ramji-Nogales and Goldner Lang, 2020). The pandemic also hindered humanitarian work in the field by not allowing workers to reach the borders due to the restrictions. It also highlighted the lack of basic resources to manage the health situation and, therefore, to provide proper assistance. In this regard, not providing this assistance can open a way for criminal groups to target their own victims by tricking vulnerable people on their way to other countries. In this regard, governments must guarantee to all migrants reaching their borders the principle of non-refoulement and, at the same time, access to asylum procedures, the prohibition of exclusion, and the principle of non-discrimination, amongst others. Likewise, the control of migration should be adapted to the new situation, by integrating health and protection measures in line with the rule of law and international humanitarian law (Chetail, 2020).

The paper aimed at giving an overview of how the general reaction of closing the borders affected especially migrants and refugees seeking asylum. Crossing the Balkan route to reach the EU countries, migrants and refugees faced several challenges on their way, especially during Covid-19 times, such as police violence at the border checkpoints and roundups, and the dreadful living conditions at the camps and reception centers. As in many other locations, humanitarian organisations working in the field have claimed that when the borders were closed, no assistance was provided to migrants and many humanitarian workers faced several challenges to guarantee the security of people’s lives at the borders or at the reception centers. I analysed how the Western Balkans managed migration during the pandemic, and in line with some studies, the countries in the region should deeply rethink their migration strategies, on one hand, to elaborate efficient and non-discrimination measures going in accordance with human rights law, and on the other hand, to combat smuggling and trafficking in persons. Cooperation between the countries of the region should also be amongst their migrations strategies’ priorities, with special focus on border management and data exchange (ICMPD, 2021)

We can conclude that the role of non-state actors and humanitarian organisations in the process of decision-making would be an important and positive step in the migration global governance. By including them in these processes, and, therefore, cooperating multilaterally with other civil society stakeholders and institutions would enhance and reinforce efficient migration policies in the global sphere. By resuming the process of reshaping global migration governance along with the Global Compact Migration, and the determination to discuss migration as an issue that requires multilateral cooperation - halted with the outbreak of the pandemic - future situations of a crisis of any type would be managed differently and, the resulting migration flows, would no longer be labelled as “migration crisis”.

Sources

ALNAP (2016) *How can we improve decision-making in humanitarian coordination?* Coordination Workshop Briefing Paper: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/coord-meeting-2016-bp-decision-making.pdf>

AMNESTY INTERNATIONAL (2015) *Balkans: Refugees and migrants beaten by police, left in legal limbo and failed by EU*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/07/balkans-refugees-and-migrants-beaten-by-police/>

AMNESTY INTERNATIONAL (2015) *Europe's Borderlands: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/1579/2015/en/>

AMENSTY INTERNATIONAL (2015) *New satellite images show Hungary's rush to keep refugees out of Europe*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/new-satellite-images-show-hungarys-rush-to-keep-refugees-out-of-europe/>

AMNESTY INTERNATIONAL (2015) *Refugee Crisis: Balkans border blocks leave thousands stranded*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/11/refugee-crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/>

AMNESTY INTERNATIONAL (2020): *Global: Ignored by COVID-19 responses, refugees face starvation*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/refugees-and-migrants-being-forgotten-in-covid19-crisis-response/>

ANDERSON, BRIDGET (2013) *Us and Them?: The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford Scholarship Online. 2013: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199691593.001.0001/acprof-9780199691593>

BARNETT, MICHAEL N (2013) *Humanitarian Governance*. Annual Reviews. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-012512-083711>

BENTON, MEGHAN; BATALOVA, JEANNE; DAVIDOFF-GORE, SAMUEL; SCHMIDT, TIMO (2021) *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. Migration Policy Institute and International Organization for Migration: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/covid-19-and-the-state-of-global.pdf>

BORDER VIOLENCE (2020) *Special Report: Covid-10 and Border Violence along the Balkan Route*: <https://www.borderviolence.eu/special-report-covid-19-and-border-violence-along-the-balkan-route/>

BRUBAKER, REBECCA; DAY, ADAM; HUVÉ, SOPHIE. *Covid-19 and Humanitarian Access. How the Pandemic Should Provoke Systemic Change in the Global Humanitarian System*. United Nations University. 2021: <https://www.preventionweb.net/publication/covid-19-and-humanitarian-access-how-pandemic-should-provoke-systemic-change-global>

CHETAIL, VINCENT (2020) *COVID-19 and human rights of migrants: More protection for the benefit of all*. International Organization for Migration (IOM): <https://publications.iom.int/system/files/pdf/covid19-human-rights.pdf>

CHETAIL, VINCENT (2020) *Crisis Without Borders: What Does International Law Say About Border Closure in the Context of Covid-19?*. *Front. Polit. Sci.*: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.606307/full>

CINNÉIDE, COLM (2021) *Why Challenging Discrimination at Borders is Challenging (and Often Futile)*. *AJIL Unbound*: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/why-challenging-discrimination-at-borders-is-challenging-and-often-futile/98F61D1B202D8349A6090103E5023AF1>

CIVIL SOCIETY ACTION COMMITTEE (2020) *First, Save Lives: Solutions for the COVID-19 Pandemic and New Solidarity with Migrants and Refugees*. A Global Civil Society Statement: <https://csactioncommittee.org/wp-content/uploads/2020/04/Civil-Society-Statement-on-COVID-19-and-Migrants.pdf>

DERVIS, KEMAL; STRAUSS, SEBASTIAN (2021) *Global governance after COVID-19: Survey report*. *Brookings*: <https://www.brookings.edu/research/global-governance-after-covid-19/>

EUROPEAN COUNCIL OF REFUGEES AND EXILES (2020) *BVMN: Special Report on Violence along the Balkan Route during COVID-19*. <https://ecre.org/bvmn-special-report-on-violence-along-the-balkan-route-during-covid-19/>

EUROPEAN COUNCIL OF REFUGEES AND EXILES (ECRE) (2020) *Slovenia Plans New Barriers at the Border while Pushbacks and Violence Continue Across the Balkans*: <https://ecre.org/slovenia-plans-new-barriers-at-the-border-while-pushbacks-and-violence-continue-across-the-balkans/>

FERNÁNDEZ DE LOSADA, AGUSTÍ; GALCERAN-VERCHER, MARTA (2021) *Cities in Global Governance. From multilateralism to multistakeholderism?* Barcelona Center for International Affairs (CIDOB): https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/cities_in_global_governance_from_multilateralism_to_multistakeholderism

FITZI, GREGOR, MACKERT, JÜRGEN., & TURNER, BRYAN S (2018) *Populism and the Crisis of Democracy: Volume 2: Politics, Social Movements and Extremism* (1st ed.). Routledge: <https://doi.org/10.4324/9781315108063>

FRONTEX (2020) *Frontex: Arrivals Down in First Half of 2020 at EU External Borders*: <https://www.schengenvisainfo.com/news/frontex-arrivals-down-in-first-half-of-2020-at-eu-external-borders/#:~:text=The%20number%20of%20detections%20fell,to%20slightly%20more%20than%20900>

FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (2020) *COVID-19 puts asylum seekers at a higher risk as conditions in camps deteriorate and asylum procedures are suspended*: <https://fra.europa.eu/en/news/2020/covid-19-puts-asylum-seekers-higher-risk-conditions-camps-deteriorate-and-asylum>

GARRIGUES, JOAN (2020) *Conflict and peace scenarios in times of COVID-19*. Barcelona Center for International Affairs (CIDOB): https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/seguridad_y_politica_mundial/conflict_and_peace_scenarios_in_times_of_covid_19

LEVY, DAVID L. (2020) *COVID-19 and Global Governance*. *Journal of Management Studies*: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7675749/>

MASSARI, ALICE. *Humanitarian NGOs and Global Governance: One, No One and One Hundred Thousand Humanitarian NGOs*. 2021: https://doi.org/10.1007/978-3-030-71143-6_4

MOSHE MAOR & MICHAEL HOWLETT. *Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making*, *Policy Design and Practice*. DOI. 2020: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2020.1824379>

IMMIGRATION AND BORDER MANAGEMENT (IBM) DIVISION. International Organisation for Migration. *Immigration and Border Management Response*. 2021: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/en_covid-19ibmresponsein-fosheet_3pages.pdf

INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD) (2021) *Regional Migration Outlook 2021. Turkey and Western Balkans*: <https://www.icmpd.org/file/download/51375/file/Turkey%2520and%2520Western%2520Balkans%2520Regional%2520Migration%2520Outlook.pdf>

INTERNATIONAL ORGANISATIONS FOR MIGRATION (2021) *World Migration Report 2020*: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION (2020) *Cross-Border Human Mobility Amid and After Covid-19*: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/issue_brief_cross-border_human_mobility.pdf

ROKSANDIĆ, SUNČANA; MAMIĆ, KREŠIMIR; MIKAC, ROBERT (2021) *Migration in the Time of COVID-19—Policy Responses and Practices in Croatia Concerning the Western Balkan Routes and Readiness for the Post-COVID-19 Society in Which the Right to Health Care for the Most Vulnerable Is Guaranteed*. *Frontiers in Human Dynamics*: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2021.595189/full>

ROTHER, STEFAN (2022) *Global migration governance from below in times of COVID 19 and “Zoomification”: civil society in „invited “ and „invented “ spaces*. *Comparative Migration Studies*: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40878-021-00275-9.pdf>

SAEZ, PATRICK; KONYNDYK, JEREMY; WORDEN, ROSE (2021) *Effective Humanitarian Governance*. Center for Global Development: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Effective-humanitarian-governance-Policy-Paper.pdf>

SAVE THE CHILDREN (2020) *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route*: <https://savethechildren.ch/wp-content/uploads/2021/11/Balkans-Migration-and-Displacement-Hub-Data-and-Trend-Analysis.pdf>

SINGH, N.S., ABRAHIM, O., ALTARE, C. et al. (2020) *COVID-19 in humanitarian set-*

tings: documenting and sharing context-specific programmatic experiences. Conflict and Health 14, 79. <https://doi.org/10.1186/s13031-020-00321-w>

SIMMONS, BETH A (2019) *Borders Rules*. Faculty Scholarship at Penn Law. https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2045

SIRAGUSA, MARCO (2020) *Balkan Route: For Migrants Covid-19 Is a Double Emergency*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI): <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/balkan-route-migrants-covid-19-double-emergency-25883>

STOJANOVIC, MILICA (2020) *Serbia Restricts Movement for Migrants, Asylum-Seekers Balkan Insight*: <https://balkaninsight.com/2020/03/17/serbia-restricts-movement-for-migrants-asylum-seekers/>

TONDO, LORENZO (2020) *Salvini attacks Italy PM over coronavirus and links to rescue ship*. The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/24/salvini-attacks-italy-pm-over-coronavirus-and-links-to-rescue-ship>

UNITED NATIONS. *The Refugee Convention 1951*: <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

UNITED NATIONS. *FAQs on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*. Intergovernmental Conference on the Global Compact for Migration: <https://www.un.org/en/conf/migration/faqs.shtml>

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*: <https://ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/GlobalCompactforMigration.aspx>

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER (2020) *Covid-19 and the Human Rights of Migrants: Guidance*. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf

UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION (2020) *COVID-19 Does Not Discriminate; Nor Should Our Response*: <https://migrationnetwork.un.org/statements/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response>

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Human Trafficking*: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/human-trafficking.html>

UN REFUGEE AGENCY. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

UN REFUGEE AGENCY (2020). *International Organisation for Migrations. COVID-19: Access Challenges and the Implications of Border Restrictions*: <https://interagency-standingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/covid-19-access-challenges-and-implications-border-restrictions-unhcr-iom>

UN REFUGEE AGENCY. *Global Migration Group*: <https://www.unhcr.org/global-migration-group.html>

UNREGUFEEAGENCY (2020) *Statement attributed to UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi. UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders*: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>

VAN RIEMSDIJK, MICHELINE; MARIANNE H. MARCHAND & VOLKER M. HEINS (2021) *New actors and contested architectures in global migration governance: continuity and change*. *Third World Quarterly*: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1857235>

VIETEN, ULRIKE M (2020) *The “New Normal” and “Pandemic Populism”: The COVID-19 Crisis and Anti-Hygienic Mobilisation of the Far-Right Social Sciences* 9. *MPDI*: <https://doi.org/10.3390/socsci9090165>

WEINZIERL, RUTH; LISSON, URSZULA (2007) *Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea*. German Institute for Human Rights: <https://www.unhcr.org/4963237c11.pdf>

El derecho al control humano: una respuesta al surgimiento de nuevos derechos humanos en el marco de la inteligencia artificial

The right to human control: an answer to the emergence of new human rights on artificial intelligence realms

Jose Toro-Valencia (Universidad EAFIT)
Carolina Sanchez-Vasquez (Universidad EAFIT)

Resumen

La inteligencia artificial es considerada uno de los mayores desarrollos tecnológicos de las últimas décadas y tiene la capacidad para incidir tanto de manera positiva, como negativa en la vida del ser humano. Así, el uso de sistemas de inteligencia artificial puede tener como consecuencia la vulneración de derechos humanos tales como la igualdad, la privacidad, el debido proceso y la libertad de expresión. En este escenario, es inminente responder a los retos que plantean las nuevas tecnologías y ofrecer respuestas jurídicas vanguardistas. Una de ellas es el reconocimiento del *control humano* como un nuevo derecho, el cual tiene como objeto garantizar la veeduría humana en el diseño y desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial con el fin de evitar afectaciones a otros derechos humanos ya existentes y ofrecer garantías jurídicas a las personas que han visto vulnerados sus derechos como consecuencia del uso de la inteligencia artificial.

El *control humano* como un nuevo derecho se enmarca en el surgimiento y reconocimiento de derechos digitales en un mundo globalizado como el actual, al tiempo que se vincula desde una perspectiva jurídica a la discusión sobre las respuestas que desde la gobernanza global se pueden ofrecer a los nuevos fenómenos tecnológicos. De esta manera, el reconocimiento del *control humano* vincula el trabajo coordinado entre los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas y los usuarios en torno a la protección de los derechos humanos en escenarios de inteligencia artificial. De esta forma contribuye al debate global relacionado con la defensa de principios éticos, derechos humanos y marcos regulatorios o auto-regulatorios alrededor de las nuevas tecnologías.

Palabras clave: inteligencia artificial, derechos humanos, control humano, gobernanza global, regulación

Abstract

Artificial intelligence is considered one of the greatest technological developments of recent decades and has the ability to affect both positively and negatively in the life of the human being. Thus, the use of artificial intelligence systems can result in the violation of human rights such as equality, privacy, due process and freedom of expression. In this scenario, it is imminent to respond to the challenges posed by new technologies and offer avant-garde legal responses. One of them is the recognition

of human control as a new right, which aims to guarantee human oversight in the design and development of artificial intelligence systems in order to avoid affecting other existing human rights and offer legal guarantees to people who have seen their rights violated as a result of the use of artificial intelligence.

Human control as a new right is part of the emergence and recognition of digital rights in a globalized world like the current one, while it is linked from a legal perspective to the discussion about the responses that global governance can offer to new technological phenomena. In this way, the recognition of human control links the coordinated work between States, international organizations, companies and users around the protection of human rights in artificial intelligence scenarios. In this way, it contributes to the global debate related to the defense of ethical principles, human rights and regulatory or self-regulatory frameworks around new technologies.

Keywords: artificial intelligence, human rights, human control, global governance, regulation

1. Introducción

La inteligencia artificial es sin lugar a dudas uno de los mayores desarrollos tecnológicos, por lo menos, del siglo XXI. Su capacidad para incidir en la vida pública y privada de las personas y con ellas, de las sociedades, ha sido un factor determinante para posicionarse como un avance tecnológico vanguardista y prometedor para la humanidad. En este sentido, la inteligencia artificial ha sido entendida como el conjunto de técnicas, algoritmos y herramientas que permiten resolver problemas, para los que, a priori, es necesario cierto grado de inteligencia, en el sentido de que resuelve problemas que suponen un desafío incluso para el cerebro humano (García, 2017).

La inteligencia artificial puede ser comprendida como una simulación del razonamiento humano por parte de sistemas artificiales, con el propósito de resolver problemas complejos y en últimas, mejorar la calidad vida de las personas en las sociedades contemporáneas. Resultado de lo anterior, son las múltiples evidencias en el campo médico, comercial, educativo, laboral, entre otros, en los que el uso de la inteligencia artificial ha permitido la optimización de los procesos, el almacenamiento a gran escala de la información y el avance tecnológico a partir de desarrollos innovadores que imitan la inteligencia humana (Oppenheimer, 2018).

Son innegables los múltiples beneficios que la inteligencia artificial ha aportado a las sociedades del siglo XXI. Sin embargo, el propósito de la presente investigación no es centrarse en los beneficios de la inteligencia artificial que hasta ahora se han descrito, sino, centrarse en las consecuencias negativas que dicha tecnología ha tenido sobre la sociedad actual, de manera particular, sobre la protección de derechos humanos. Lo anterior, con el propósito de analizar a partir del problema identificado, las respuestas jurídicas que se deben ofrecer para contrarrestarlo y el rol protagónico que la gobernanza global asume en esta tarea.

En otras palabras, el objetivo de la presente investigación es identificar los problemas que la inteligencia artificial representa actualmente para la protección de los derechos humanos ya reconocidos, tanto por los instrumentos de Derecho internacional

como por los diferentes ordenamientos jurídicos estatales. Para luego, formular algunas alternativas de solución al problema identificado a partir de respuestas jurídicas vanguardistas, tales como el reconocimiento del control humano en la inteligencia artificial como un nuevo derecho y, la consideración de la gobernanza global como una herramienta de gobierno que propicie relaciones entre los Estados, las empresas, las organizaciones civiles y los usuarios de la inteligencia artificial, para abordar este fenómeno transnacional.

En este sentido, el contenido del presente documento se divide en cuatro apartados. El primero de ellos tiene como objetivo describir el problema que da origen a la presente investigación, consistente en la vulneración de derechos humanos por el uso de sistemas de inteligencia artificial. Una vez descrito el problema, se presenta en el segundo apartado, las respuestas jurídicas vanguardistas que se proponen en el marco de la presente investigación, como lo es el reconocimiento del control humano como un nuevo derecho. Luego, el tercer apartado se ocupa de la gobernanza global en los fenómenos tecnológicos, para terminar con el último apartado que presenta las conclusiones generales de la investigación. Finalmente, cabe señalar que la metodología empleada para el desarrollo de la presente investigación consistió en el rastreo bibliográfico de fuentes jurídicas y de literatura sobre los efectos jurídicos y sociales de la inteligencia artificial y la manera como desde diferentes disciplinas se ha dado respuesta a este fenómeno.

2. Vulneración de los derechos humanos por el uso de la inteligencia artificial

La inteligencia artificial lejos de ser neutral respecto a los derechos humanos, tiene una incidencia directa sobre los mismos. Positiva o negativamente la inteligencia artificial impacta los derechos de las personas, incorporándose en las instituciones sociales existentes, tales como el Estado, las instituciones educativas, los centros de trabajo y el mercado. Cada sistema artificial impacta una multitud de derechos de formas complicadas y, en ocasiones, contradictorias (Berkman Klein Center, 2018).

Partiendo de esta base, lo que se propone en este apartado es evidenciar la manera como la inteligencia artificial se relaciona con los derechos humanos, particularmente con cuatro de ellos: la igualdad, la privacidad, el debido proceso y la libertad de expresión, mediante la identificación de sus patrones de comportamiento, que dan lugar a la vulneración de dichos derechos. Para esto, se hará un análisis a partir de situaciones reales que han evidenciado la imperfección de los sistemas de inteligencia artificial y hechos cotidianos que permean todas las esferas de la vida.

2.1. Igualdad

Uno de los mayores riesgos de la inteligencia artificial es que sus sistemas se convierten en mecanismos para perpetuar, amplificar y, en última instancia, osificar los prejuicios sociales existentes, lo que es a todas luces una vulneración al derecho a la igualdad. A diferencia de los tomadores de decisiones humanos, que tienen agencia y libre albedrío para cambiar su perspectiva moral con el tiempo, los sistemas de inteligencia artificial no tienen dichas capacidades, por lo que requieren una

atención constante por parte de los responsables del diseño y operación de dichos sistemas para asegurar que sus resultados sean equitativos y no discriminatorios.

Esta situación responde a que los sistemas de inteligencia artificial están entrenados para replicar patrones de toma de decisiones que aprenden de los datos que alimentan dichos sistemas, los cuales pueden responder a prejuicios humanos existentes y dinámicas de poder arraigadas en las relaciones sociales, perpetuando dichos prejuicios y reproduciendo condiciones de desigualdad en nuevos escenarios digitales.

Son ejemplos de la perpetuación de estereotipos existentes y de la segregación social producto de la inteligencia artificial, la utilización de la misma en escenarios de (i) persecución del crimen, (ii) educación, (iii) acceso a créditos y (iv) acceso al mercado laboral. Así, sobre la (i) persecución del crimen, cabe mencionar los casos del “*big data policing*”, el cual es utilizado por las autoridades de policía para predecir el crimen, con base en determinados perfiles que son construidos a partir de datos cuya neutralidad racial es seriamente cuestionada, y que, en esa medida, pueden perpetuar estereotipos discriminatorios (Executive Office of the President, 2016). De esta manera, se debe procurar que los datos y los sistemas algorítmicos no se utilicen de manera que exacerben las disparidades injustificadas en el sistema de justicia penal.

En cuanto a (ii) la educación, al tomar decisiones de admisión, las instituciones de educación superior pueden usar técnicas de *big data* para tratar de predecir la probabilidad de que un solicitante se gradúe antes de ingresar a la universidad. Al usar este tipo de prácticas de datos, algunos estudiantes podrían enfrentar barreras de admisión porque estadísticamente son menos propensos a graduarse. Las instituciones también podrían negar a los estudiantes de familias de bajos ingresos u otros estudiantes que enfrentan desafíos únicos para graduarse, el apoyo que se merecen o que necesitan para pagar la universidad. Esto, a su vez, crea la preocupación que a medida que las escuelas se apresuran a reducir costos, algunos solicitantes podrían enfrentar mayores barreras para la admisión si se les considera indignos de los recursos adicionales que se necesitarían para mantenerlos inscritos (Executive Office of the President, 2016).

Por su parte, en lo que respecta al (iii) acceso a créditos, puede suceder que al usar sistemas de inteligencia artificial a partir de criterios como el historial crediticio, se quede por fuera una parte de la población, por no contar con el suficiente historial de pago de crédito. Adicionalmente, se ha encontrado una fuerte relación entre los ingresos y un buen puntaje para acceder a créditos, lo que responde a un criterio sospechoso de discriminación (Executive Office of the President, 2016). En este sentido, si el *big data* no se utiliza con criterios objetivos para este tipo de procesos, puede perpetuar o enmascarar la discriminación ya establecida en la sociedad.

Finalmente, en cuanto al (iv) acceso al mercado laboral, mediante el uso de algoritmos y grandes conjuntos de datos, se pueden reproducir juicios y suposiciones a la hora de realizar contrataciones laborales. Aquellos esfuerzos para usar el análisis de datos para crear e implementar herramientas predictivas deben trabajar duro para garantizar que dichos algoritmos no dependan de factores que desproporcionadamente seleccionan comunidades particulares en función de características como la raza, la religión, el nivel de ingresos, la educación u otras entradas de datos que pueden contener sesgos discriminatorios (Executive Office of the President, 2016).

En atención a lo anterior, se evidencia cómo decisiones con impacto tanto individual como colectivo, que tradicionalmente eran tomadas por humanos, ahora son tomadas por sistemas de inteligencia artificial (Oliver, 2018). Dichas decisiones están también compuestas por sesgos discriminatorios y prejuicios de los humanos, lo que responde en gran medida a errores en los datos.

2.2. Privacidad

Hablar de inteligencia artificial supone necesariamente hablar de datos. Ellos son el insumo de la inteligencia artificial, a partir de los cuales se construyen los algoritmos para que los sistemas puedan, a partir del aprendizaje autónomo, generar respuestas, predecir situaciones, decidir y, en últimas, imitar la inteligencia humana. En consecuencia, los sistemas de inteligencia artificial dependen de la recopilación, el almacenamiento, la consolidación y el análisis de grandes cantidades de datos, y a su vez, crea incentivos para recopilar y almacenar tantos datos adicionales como sea posible, en vista de la posibilidad de que nuevos flujos de datos permitan que los sistemas de inteligencia artificial generen nuevos conocimientos.

Ahora bien, qué tipo de datos son los recopilados y cómo se recopilan, son preguntas cuyas respuestas implican en muchas ocasiones situarse en el tratamiento de datos personales y con ellos, adentrarse en una de las esferas más íntimas del ser humano: su vida privada y con ella, los derechos que la cobijan, tales como la privacidad. Son datos personales, toda la información sobre una persona física identificada o identificable, esto es, toda persona cuya identidad puede determinarse, directa o indirectamente mediante un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona (Parlamento Europeo, 2016)

En este sentido, los datos personales pueden cumplir múltiples tareas en función de la inteligencia artificial, tales como, prestar bienes o servicios, identificar necesidades en el mercado, ofrecer contenidos personalizados y hasta compartir información con terceros, que pueden ser anunciantes, empresas, proveedores de servicios, investigadores académicos y autoridades públicas (Newman, 2019). Dichos datos, pueden ser obtenidos, en principio, de tres fuentes: (i) los proporcionados por el usuario o el cliente, (ii) los datos recolectados a través de web tracking y (iii) los datos proporcionados por socios estratégicos.

En lo que respecta a los datos proporcionados por el usuario o cliente, se trata usualmente de información que este proporciona al crear una cuenta o perfil, usar el servicio, hacer una compra o al subir contenido a una plataforma o aplicación. Frente a los datos recolectados a través de web tracking, estos incluyen normalmente datos sobre las aplicaciones, los navegadores y los dispositivos que utiliza el usuario o cliente y sobre su actividad en la respectiva plataforma o aplicación. Por su parte, en relación con los datos proporcionados por socios estratégicos, las fuentes más comunes son los terceros que prestan algún servicio en nombre de la empresa, las empresas de marketing o anunciantes que les proporcionan servicios publicitarios y de investigación, las plataformas de terceros en las que la empresa tiene cuentas, como cuando los usuarios utilizan la función “Me gusta” en Facebook o la función +1 en Google y las aplicaciones y plataformas para ofrecer servicios de crédito y financieros a determinados usuarios (Newman, 2019).

Como se evidencia entonces, las anteriores fuentes pueden proporcionar datos personales, los cuales resultan constantemente expuestos en el uso de sistemas de inteligencia artificial. Su recopilación, tratamiento y uso son, en muchas ocasiones, desconocidos por sus titulares, lo que puede desencadenar en impactos perjudiciales en el derecho a la privacidad. Solo a modo de ejemplo, son reflejo de dicho riesgo, la manera como los robots inteligentes permiten el almacenamiento masivo e indiscriminado de datos, dentro de los que pueden estar los personales, como imágenes, voces y rasgos faciales, a partir de los cuales pueden ser entrenados para pensar y tomar decisiones de manera independiente (Santos, 2017) o la capacidad que tienen los sistemas de inteligencia artificial para advertir situaciones futuras, antes que sus mismos titulares, como fue el sonado caso de la cadena de almacenes Target, que conoció del embarazo de una joven adolescente, antes que sus propios padres, a partir del análisis de los datos de sus compras (Newman, 2019).

2.3. Debido proceso

El derecho y las actividades jurídicas no son ajenas a la inteligencia artificial, por lo que de manera gradual han incorporado en sus procedimientos el uso de dichos sistemas que, en principio facilitan y agilizan sus funciones. Muestra de lo aquí señalado es la creciente participación y disponibilidad de las tecnologías de inteligencia artificial en el funcionamiento de las áreas jurídicas, con el propósito de crear una nueva clase de herramientas que soportan el análisis jurídico en diferentes actividades, que hasta el momento solo eran ejercidos por operadores jurídicos (Farage, 2018)

Para McGinnis e Pearce (2014) el papel de las máquinas en la transformación del derecho comprende cinco aspectos diferentes. El primero de ellos es el descubrimiento legal, traducido en la aplicación de métodos de búsqueda realizados por la máquina en el análisis de documentos legales. En un segundo paso, la tecnología se presta para la investigación jurídica a través de algoritmos que identifican los aspectos más relevantes de la doctrina y la jurisprudencia. Además, y según los autores, las máquinas ayudan a la generación automática de documentos estructurando formularios, así como generar memorandos e informes. Finalmente, McGinnis y Pearce afirman el uso de la tecnología para pronosticar casos judiciales combinando información y analizándola (Farage, 2018).

En este escenario, cabe hacer hincapié en los sistemas jurídicos expertos, como uno de los desarrollos de la inteligencia artificial con mayor incidencia en las actividades jurídicas y sobre todo estatales. Al respecto, se debe señalar que los Sistemas Jurídicos Expertos (SJE) son la estructuración de conocimiento especializado en términos jurídicos, que acoplados a un mecanismo de inferencia, arroja conclusiones de información suministrada en forma de preguntas y respuestas. En virtud de estos sistemas, se pretende resolver problemas que se presentan al interior del dominio jurídico, mediante la simulación de razonamientos que expertos han obtenido por sus conocimientos y experiencias adquiridas, con el objetivo de alcanzar resultados de un experto humano en la tarea asignada. Particularmente, se debe señalar que estos sistemas son utilizados para apoyar la toma de decisiones de los jueces y emitir sentencias en los diferentes juicios que realizan, a partir de un prototipo de sentencia cuya base de conocimiento está integrada por los requisitos de forma y fondo de una determinada sentencia del derecho. (Batista, et. al, 2019).

Por su parte, cabe resaltar las apuestas que en Colombia se están haciendo desde la administración de justicia, para incorporar en ella sistemas de inteligencia artificial. Dentro de esta labor sobresalen tres propuestas novedosas: (i) Prisma, (ii) Prometea y (iii) la digitalización del expediente judicial. Sobre (i) Prisma, se debe señalar que es un sistema de inteligencia artificial diseñado por la Fiscalía General de la Nación para predecir el riesgo de reincidencia criminal de personas capturadas, con el objetivo de reducir errores en las decisiones sobre medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

Prisma predice la probabilidad de reincidencia y genera un perfil para cada individuo, a través de un modelo de aprendizaje supervisado, que se construye con el ingreso de datos relacionados con las características del individuo, las características del último evento criminal, los delitos previos, las medidas de aseguramiento previas, las capturas previas y la información previa del INPEC y a partir de esta información, se construye una conclusión acerca de la probabilidad de reincidencia (Fedesarrollo, 2020).

Por su parte, (ii) Prometea consiste en una herramienta de inteligencia artificial adoptada por la Corte Constitucional colombiana para la selección de tutelas que serán revisadas por el alto tribunal. Este sistema es adoptado de la Fiscalía de Buenos Aires, Argentina y funciona como una herramienta para automatizar la tarea que de selección de tutelas, que hasta el momento realizan estudiantes de derecho con la supervisión del personal de la Corte Constitucional. Finalmente, (iii) en el año 2019 se dio inicio al proyecto de expediente digital para la Rama Judicial en Colombia con el apoyo del BID, lo cual servirá para implementar los expedientes electrónicos, la digitalización jurisprudencial y la interrelación permanente entre las bases de datos, para que en últimas la justicia sea más oportuna en la toma de decisiones (Fedesarrollo, 2020).

Como se ha evidenciado, la inteligencia artificial está ocupando paulatinamente funciones jurídicas que históricamente habían sido ejercidas exclusivamente por operadores del derecho y sobre las que se hacía impensable que fueran ejercidas por una máquina o un sistema tecnológico. No obstante, en el afán de cumplir tales objetivos, surgen cuestionamientos sobre el respeto por las garantías procesales que ostentan los usuarios de dichos sistemas.

Así, surgen tanto preguntas generales para estos sistemas, con preocupaciones sobre la objetividad de las decisiones tomadas, las cuales tienen fuertes implicaciones en los bienes jurídicos de las personas, como pueden ser la libertad en los procesos penales, la propiedad en los procesos civiles, la presunción de inocencia y el buen nombre en los procesos sancionatorios.

En este sentido, se deja sobre el debate la preocupación que con sistemas como los descritos se reflejen prejuicios humanos que conduzcan a malas interpretaciones de los documentos jurídicos analizados o de los insumos que toman los sistemas para apoyar la construcción de decisiones judiciales. Asimismo, surgen preocupaciones por la opacidad de los sistemas, lo que se traduce, entre otras, en el desconocimiento que el destinatario tenga sobre las condiciones previas, los criterios y los aspectos procesales de la decisión algorítmica (Rodríguez, 2019). Los criterios sobre los cuales se fundamentan las decisiones, a menudo son desconocidos, y el diseño del proceso subyacente es opaco, así, la falta de transparencia exacerba la complejidad y la incertidumbre de la asignación de responsabilidad.

En síntesis, lo que aquí se pretende evidenciar es que la aplicación de la inteligencia artificial en las decisiones y procesos jurídicos, más allá de facilitar el trabajo humano y agilizar dichos procesos, representa una amenaza al debido proceso, derecho fundamental que debe ser garantizado en cualquier trámite administrativo o judicial y que se puede ver en riesgo al trasladar la competencia para tomar decisiones trascendentales sobre bienes jurídicos tutelados a sistemas de inteligencia artificial, que no deberían reemplazar por completo a los humanos, especialmente a los jueces.

2.4. Libertad de expresión

Como hasta ahora se ha señalado, los sistemas de inteligencia artificial son un reflejo de las realidades creadas por los humanos, lo que no es ajeno a aquellos escenarios de interacción, participación y debate en los que está de por medio la inteligencia artificial. En este sentido, hablar de libertad de expresión no es un asunto reservado a los periódicos, las revistas y los noticieros. También en escenarios digitales y de inteligencia artificial se hace latente la necesidad de asegurar la libertad de expresión para todas aquellas personas que interactúan en escenarios de este tipo.

De esta manera, no existe mundo virtual sin mundo real y entre ambos existe siempre un nexo causal, puesto que el mundo virtual es causado esencialmente por el mundo real, esto es, que el mundo virtual es el reflejo del real (Riofrío, 2014). Como parte de las similitudes entre ambos mundos, se debe señalar que los dos son espacios idóneos para la manifestación de diversas formas de expresión dentro de las que se incluye la libertad de acceso, la multiplicidad de formatos de información, la descentralización en la producción y consumo de información, la posibilidad de interacción de los usuarios en tiempo real y la neutralidad en cuanto al tipo de información compartida.

El mayor impacto de las nuevas tecnologías sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión está en la forma en la que ha aumentado la capacidad de las personas de recibir, buscar y difundir información. La red permite la creación en colaboración y el intercambio de contenidos, y a su vez, ayuda a comunicarse, colaborar e intercambiar opiniones e información. De esta manera, la tecnología se ha convertido en una fuerza de democratización, transformando el derecho a la libertad de expresión mediante el establecimiento de nuevas capacidades para crear y editar contenidos, lo que genera nuevas formas de organización y movilización; y nuevas posibilidades para innovar y generar desarrollo económico, pero al tiempo crea restricciones a la interacción digital que antes no existían (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

Como evidencia de los riesgos aquí señalados, se expone a continuación un caso particular en el que, a partir del uso de inteligencia artificial, se pretende sustituir en un periódico, los periodistas por robots inteligentes que tienen la capacidad para escribir noticias en los portales digitales de los periódicos tradicionales. *Heliograf* es el nombre del sistema de inteligencia artificial utilizado por el reconocido periódico The Washington Post que desde el 2016 escribe noticias. En palabras de uno de los directivos del periódico, lo que se busca con este sistema es “*quitarle de encima las tareas tediosas y mundanas a nuestros reporteros y permitirles que se enfoquen en historias mucho más interesantes y sofisticadas*” (Oppenheimer, 2018).

El problema se evidencia cuando Heliograf produce las noticias de acuerdo a los intereses de cada lector y de acuerdo a sus necesidades. *“Al tener los datos y las preferencias de los suscriptores a la edición digital del periódico, Heliograf escribirá cada artículo teniendo en cuenta no solo la ciudad o vecindario de cada consumidor de noticias, sino también su conocimiento del tema”* (Oppenheimer, 2018). Esto supone entonces que por una programación de algoritmos, los espectadores no recibirán todas las noticias sobre un tema sino aquellas que se ajustan a sus intereses y preferencias, lo que atenta contra el derecho a la libertad de expresión y al acceso a información imparcial y objetiva.

El resultado de estas programaciones a través de la inteligencia artificial es que las noticias cada vez serán más personalizadas y micro direccionadas, con la recepción de artículos periodísticos cada vez más individualizados, desencadenando sociedades fragmentadas, lo que en palabras de Oppenheimer son “burbujas informativas”. El meollo del asunto radica en que la individualización de las noticias puede llevar a manipular políticamente a los espectadores, *“porque los algoritmos de las plataformas como Google y Facebook están diseñados para satisfacer al consumidor, más que para cumplir una función cívica”* (Oppenheimer, 2018).

En este sentido, lo que hacen estos sistemas de inteligencia artificial, lejos de informar y expresar libremente los hechos, es reforzar las preferencias políticas en vez de dar noticias desde diferentes ángulos para que puedan formar sus propias opiniones. *“Si yo soy Facebook, mi misión no es la defensa de la democracia, mi misión es que entres en mi plataforma y mantenerte ahí la mayor cantidad de tiempo posible”* (Oppenheimer, 2018).

Este, como muchos otros casos, evidencian la manera como la inteligencia artificial puede poner en riesgo o incluso vulnerar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a estar informado, cuando en su uso se imponen restricciones injustificadas en la transmisión o recepción de información, se interfieren los medios de comunicación o se fragmenta la información recibida, creando sesgos en la comunicación.

3. El control humano como un nuevo derecho

Luego de exponer con suficiencia el problema que supone el uso de la inteligencia artificial para los derechos humanos, a continuación se propone el reconocimiento del control humano como un nuevo derecho, con el propósito de plantear respuestas jurídicas vanguardistas que den solución al problema planteado. En este sentido, en el presente apartado se expone el contenido, el objetivo y los elementos constitutivos del derecho al control humano.

El control humano se refiere a la capacidad de que intervengan seres humanos durante el ciclo de diseño del sistema y en el seguimiento de su funcionamiento. Así, se habla de control humano como la capacidad que tienen las personas para supervisar la actividad global de un sistema de inteligencia artificial desde el tratamiento de los datos y algoritmos, hasta su uso, y de decidir cómo y cuándo utilizar el sistema en una situación determinada, lo que puede incluir la decisión de no utilizar un sistema de inteligencia artificial en una situación particular, establecer niveles de discrecionalidad humana durante el uso del sistema o garantizar la posibilidad de ignorar una decisión adoptada por un sistema (Comisión Europea, 2018).

En este sentido, se debe entender por control humano el monitoreo constante a los sistemas de inteligencia artificial, bajo el supuesto que es dicha supervisión humana la que asegura la inclusión en tales sistemas de consideraciones basadas en valores (Telefónica, 2018). Lo anterior, significa que el propósito principal del control humano es evitar que la inteligencia artificial tenga algún impacto negativo en los derechos humanos de las personas que se ven impactadas por la misma (Telefónica, 2018), es decir, que el control humano puede facilitar la garantía de principios y valores, tales como la seguridad, la transparencia y capacidad de explicación, la justicia y no discriminación y, en general la promoción de los valores humanos.

El control humano requiere que los sistemas de inteligencia artificial estén diseñados e implementados con la capacidad de que las personas intervengan en sus acciones. De esta manera, el derecho al control humano se puede desagregar en las siguientes funciones, en aras de identificar a profundidad, lo que significa su contenido.

i. Monitoreo en el diseño de los sistemas de inteligencia artificial

El control humano debe ser comprendido como un derecho transversal y aplicable a todo el proceso de desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial, comprendiendo así, desde el diseño hasta el uso del sistema. Particularmente en este punto, se debe precisar que en el periodo de diseño del sistema el control humano asume un rol trascendental como veedor de dicho diseño, con el propósito de evitar que en la construcción del sistema de inteligencia artificial se tomen decisiones o se incluya información que puede vulnerar o por lo menos amenazar derechos humanos.

Lo anterior significa que el control humano entra en juego desde la selección de la información o datos que serán la fuente del sistema y, en la construcción de los algoritmos del mismo. Momentos que resultan fundamentales para seleccionar los datos que servirán de insumo para el desarrollo y uso de los sistemas de inteligencia artificial. En otras palabras, lo que aquí se propone es que en virtud del control humano se intervengan los sistemas de inteligencia artificial desde la estructuración de los mismos, con el objetivo que exista una veeduría humana que asegure la defensa y aplicación de los principios y valores que sostienen este derecho y hagan extensiva la protección de intereses jurídicamente tutelados a escenarios de inteligencia artificial. Así, el control humano en el diseño de los sistemas de inteligencia artificial se puede considerar como la presencia humana que tiene como propósito evitar cualquier acción u omisión en el diseño, de las que se derive la amenaza o vulneración de derechos humanos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico.

ii. Disponibilidad humana

Si bien el momento del diseño de los sistemas de inteligencia artificial resulta ser clave en la prevención de riesgos y vulneraciones a los derechos humanos, en tanto es en este momento que se da la selección y tratamiento de datos y la construcción de los algoritmos del sistema, el control humano no se debe agotar en esta etapa. De esta manera, en virtud del derecho al control humano se debe asegurar que en todas las fases de los sistemas de inteligencia artificial, esto es, además del diseño, en el desarrollo, distribución y utilización de los sistemas de inteligencia artificial, exista la disponibilidad de una persona, para que en caso de que se requiera, revise e inspeccione el sistema de inteligencia artificial.

En otras palabras, lo que aquí se señala es que luego de la etapa de diseño de la inteligencia artificial todos los usuarios o personas que comprometen sus derechos por el

desarrollo o usos de los sistemas de inteligencia artificial, deben tener la facultad de exigir una revisión humana, para lo que siempre se debe garantizar la supervisión de un equipo humano experto en el tema que logre verificar y en consecuencia advertir vulneraciones o amenazas como consecuencia de la inteligencia artificial.

iii. Revisión humana de la decisión automatizada

Esta función representa la idea de que cuando se implementan los sistemas de inteligencia artificial para tomar decisiones, las mismas están sujetas a la posibilidad de que las personas puedan solicitar y recibir una revisión humana de estas. Tal principio, a diferencia de otros, siempre es ex post en su implementación, brindando la oportunidad de remediar un resultado objetable, con el propósito de que los humanos que interactúan con los sistemas de inteligencia artificial deben ser capaces de mantener una autodeterminación plena y efectiva sobre sí mismos. A diferencia de las funciones anteriores, lo que aquí se pretende con el control humano es que las personas que ejercen dicho control corrijan las vulneraciones que los sistemas de inteligencia artificial han producido. Esto pretende anunciar que el control humano no solo implica una tarea preventiva sino también correctiva, cuando aun siendo diligentes en la protección de derechos, se produjo una afectación a los mismos.

iv. Capacidad para optar por no tomar una decisión automatizada

Esta función se define como la oportunidad de brindar a los individuos la opción de no estar sujetos a los sistemas donde se implemente la inteligencia artificial. Para esto, es importante que los usuarios o beneficiarios de los sistemas de inteligencia artificial sean conscientes de cómo y cuándo se utiliza la inteligencia artificial para tomar decisiones sobre ellos, y qué implicaciones tendrán las mismas sobre sus vidas.

Bajo esta función, lo que se propone es que en virtud del control humano se exija la posibilidad de que los usuarios de los sistemas de inteligencia artificial sean informados sobre el momento y la manera como están sometidos a estos sistemas, al tiempo que puedan elegir si someterse o no a una decisión proveniente de un sistema de inteligencia artificial. Así, lo que se busca es que la autonomía del usuario se aumente y no se restrinja mediante el uso de herramientas y servicios de inteligencia artificial.

Para lograr dicho propósito, se debe informar al usuario en un lenguaje claro y comprensible sobre si las soluciones ofrecidas por las herramientas de inteligencia artificial son vinculantes y sobre las diferentes opciones disponibles. Situación que guarda estrecha relación con los principios de transparencia y explicabilidad que se deben asegurar en el desarrollo de la inteligencia artificial.

3.1. Valores y principios que rigen el derecho al control humano

Sobre los valores y principios que fundamentan el del derecho al control humano, lo primero que se debe señalar es que la literatura y documentos internacionales tanto públicos como privados son generosos y diversos en el señalamiento de principios y valores que debe considerar un marco ético de inteligencia artificial. En este sentido, a continuación se presenta una compilación de los principios y valores más relevantes y sobresalientes en lo concerniente a la inteligencia artificial en términos

generales (Berkman Kelin Center, 2018), pero que terminan siendo condensados en el control humano, en atención a su carácter instrumental que facilita la defensa de otros principios en la inteligencia artificial.

i. Intimidad

La intimidad es un principio destacado en la literatura internacional, cuando de inteligencia artificial se trata. Así, principios tales como el consentimiento, el control sobre el uso de datos, la capacidad de restringir el procesamiento de datos, el derecho a la rectificación, el derecho a borrar, la privacidad por diseño y la privacidad en general, se pueden sintetizar en la protección de la intimidad como un principio y objetivo final de la inteligencia artificial.

En este sentido, el control humano debe apuntar en todo momento a la protección de la intimidad de todas las personas que depositan sus datos personales para el desarrollo y uso de la inteligencia artificial, así como de todas las personas que se ven involucradas en tales sistemas, desde el diseño de los mismos, hasta las decisiones que estos arrojan.

ii. Responsabilidad

Detrás de este principio subyace la pregunta sobre quién será el responsable de las decisiones que ya no son tomadas por humanos, sino por sistemas de inteligencia artificial, así como cuestionamientos sobre quien asumirá los impactos de la tecnología sobre el mundo natural y social. De esta manera, el principio de responsabilidad abarca a su vez, elementos tales como la verificabilidad y replicabilidad de los sistemas de inteligencia artificial, para que los sistemas funcionen como deberían. En otras palabras, la necesidad de verificar que un sistema de inteligencia artificial pueda prevenir eficazmente la distorsión, la discriminación, la manipulación y otras formas de uso indebido.

Igualmente, la responsabilidad supone la evaluación, sobre los propósitos, objetivos, beneficios y riesgos de la inteligencia artificial, por lo que es importante que se pueda probar en un entorno controlado, en el que alguien siempre responda por las consecuencias adversas de tales sistemas. En consonancia con lo anterior, la responsabilidad también supone la necesidad de un organismo de monitoreo que requiere la creación y supervisión de la inteligencia artificial.

iii. Seguridad

El principio de seguridad generalmente se refiere al funcionamiento interno y adecuado de un sistema de inteligencia artificial con el fin de evitar daños no deseados, lo que guarda una estrecha relación con el principio de confiabilidad, en tanto un sistema es confiable cuando es seguro, pues funciona como se espera sin comprometer ni vulnerar a terceros. En este sentido, sobre el principio de seguridad se debe señalar que supone la adopción de medidas que se deben tomar tanto antes como después de que se implementen los sistemas, esto es, a lo largo de su vida útil operativa, para evitar que ocasionen daños. Así, construir sistemas de manera segura significa evitar daños, para lo que se deben evaluar los riesgos.

Igualmente, el principio de seguridad se refiere a la capacidad de un sistema de inteligencia artificial para resistir amenazas externas, lo que supone a su vez la capacidad de probar la resistencia de los sistemas de inteligencia artificial para proteger otros derechos como la privacidad e integridad de los usuarios. Finalmente, la seguridad

guarda relación con la previsibilidad que hace alusión a la planificación del sistema y coherencia con las entradas y salidas de información del mismo. En palabras de la estrategia alemana, los sistemas de inteligencia artificial transparentes, predecibles y verificables pueden prevenir efectivamente la distorsión, discriminación y manipulación de información.

iv. Transparencia y capacidad de explicación

El principio de transparencia es la afirmación de que los sistemas de inteligencia artificial deben diseñarse e implementarse de tal manera que sea posible la supervisión de sus operaciones, lo que hace alusión a la transparencia en los daños, los modelos y el sistema en general de la inteligencia artificial. La transparencia a lo largo del ciclo de vida de un sistema significa la apertura en los procesos de diseño, desarrollo e implementación de los mismos, para lo que se sugiere la creación de estándares que describan niveles de transparencia medibles y comprobables, de modo que los sistemas puedan ser evaluados objetivamente y los niveles de cumplimiento sean determinados.

Por su parte, el principio de explicabilidad se basa en la traducción de técnicas, conceptos y resultados de decisiones en formatos intangibles, en un lenguaje comprensible y adecuado para las personas. En este sentido, la explicabilidad está ligada con el derecho a la información, esto es, con el derecho de las personas a conocer los diversos aspectos del uso de los sistemas de inteligencia artificial, lo que puede incluir acceso a factores, lógica y técnicas que produjeron el resultado de un sistema de inteligencia artificial, y en general, cómo la decisión automatizada se alcanza en los procesos de fabricación.

v. Justicia y no discriminación

Este principio hace referencia a la obligación que todos los actores, públicos y privados, tienen de prevenir y mitigar los riesgos de discriminación en el diseño, desarrollo y aplicación de sistemas de inteligencia artificial. Igualmente, se refiere a que debe asegurarse que existan mecanismos que permitan el acceso a una solución efectiva a decisiones discriminatorias antes de la implementación y durante todo el ciclo de vida del sistema.

De manera particular sobre el principio de justicia, cabe señalar que este se ha definido como el tratamiento equitativo e imparcial de los interesados por los sistemas de inteligencia artificial. Supone entonces que los sistemas de inteligencia artificial deben tratar a todas las personas de manera justa, al tiempo que deben desarrollar técnicas analíticas para detectar y abordar posibles injusticias, como métodos que sistemáticamente evalúan los datos para garantizar una representatividad social adecuada y documentar la información para identificar sus orígenes y características.

En lo concerniente al principio de igualdad, este representa la idea de que las personas así estén o no en posiciones similares, merecen las mismas oportunidades y protecciones en relación a las tecnologías de inteligencia artificial. Pero, a diferencia del principio anterior, la igualdad va más allá de la justicia, en tanto la primera implica que las mismas reglas deben aplicarse para que todos tengan acceso a la información, los datos, el conocimiento, los mercados y una distribución justa del valor agregado generado por las tecnologías de inteligencia artificial.

vi. Promoción de valores humanos

De manera general, la promoción de los valores humanos es un elemento clave en la ética de la inteligencia artificial. Sobre este principio, se definen los objetivos a los que debe apuntar la inteligencia artificial y los medios que debe implementar para cumplirlos, los cuales deben corresponder y estar fuertemente influenciados por la promoción de los valores humanos. Lo anterior, bajo la premisa de que a medida que el uso de la inteligencia artificial se vuelve más frecuente y el poder de la tecnología aumenta, la imposición de prioridades y juicios humanos sobre la inteligencia artificial es especialmente crucial.

En este sentido, el principio en cuestión se puede definir como el desarrollo y uso de la inteligencia artificial con referencia a las normas sociales imperantes, las creencias culturales y los mejores intereses de la humanidad, en otras palabras, que la inteligencia artificial debería servir al progreso de la civilización humana. Así, lo que aquí se señala es que este, como un principio central recoge la necesidad que la inteligencia artificial sea aprovechada para beneficiar a la sociedad en respeto de valores humanos tales como la dignidad, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, y el respeto por estructuras sociales como la democracia y el Estado Social de Derecho y, al servicio de ideales éticos ampliamente compartidos para el beneficio de toda la humanidad, en lugar de un Estado y organización (Future of Life Institute, 2017).

4. La gobernanza global en los fenómenos tecnológicos

El mundo de la segunda postguerra dio lugar al surgimiento de un conjunto de procesos e instituciones que regulan o inciden en la regulación de fenómenos transnacionales. Estos procesos e instituciones pueden comprender diversas modalidades y pueden ostentar una naturaleza que oscila de lo más formal a lo informal, de lo nacional a lo internacional. A su vez la diversidad, la especialidad y el alcance de los distintos fenómenos, temas y problemas que requieren de algún tipo de regulación es muy amplio, lo que implica múltiples avenidas y modalidades regulatorias que van más allá de la dicotomía nacional o internacional. Las distintas manifestaciones se agrupan en un concepto que es el de la gobernanza global.

La gobernanza global según Zürn (2018, Fioretos & Tallberg, 2021) es el ejercicio de la autoridad a través de las fronteras nacionales así como el acuerdo sobre un conjunto de normas y reglas más allá del Estado-Nación. Por su parte, Villamar Nava (2017, 136, 139-142) y Zelicovich (2021, 173) le otorgan una triple dimensión: en una primera acepción se entiende la gobernanza global (GG) como el conjunto de fenómenos que se dan en la realidad internacional; una segunda concepción de la GG se refiere a su ubicación en el campo teórico de las relaciones internacionales; y un tercer entendimiento de la GG es como “proyecto político de orden en el sistema internacional.

El concepto tiene un auge a partir de los fenómenos que dan lugar al fin de la Guerra Fría, pero le surgen muchas críticas a partir de la crisis financiera internacional del 2008 y el ascenso de populismos de distintas orientaciones ideológicas en la década siguiente. Ello conduce al replanteamiento de los procesos e instituciones asociados a la gobernanza global y en particular la legitimidad de la misma. A su vez se cuestiona la verticalidad de los procesos y la presunción del Estado como ente articulador de los procesos de gestión de alcance global.

Zürn (2018) reconoce que este modelo no obedece a los procesos y desarrollos del sistema internacional a lo largo del siglo XXI. Al definir la gobernanza como principios normativos y patrones de autoridad y como una narrativa de legitimación, reconoce que en el sistema internacional hay un espacio importante, nuclear a otros actores y a procesos que tienen naturaleza deslocalizada y transnacional y que no responden a la dicotomía interno-internacional.

Además, Zürn reconoce que la gobernanza global es excluyente y jerárquica. Esto es, un sistema de gobernanza global excluye a otros. A su vez, un proceso de gobernanza global no implica el supuesto de igualdad entre los actores, es decir, no está centrado en el principio de la igualdad soberana propio del Derecho internacional moderno.

Esta nueva aproximación al estudio de la gobernanza global es especialmente útil pues refleja -precisamente- los procesos y dinámicas vinculados a los distintos ámbitos y tecnologías soportadas en la inteligencia artificial. La inteligencia artificial como fenómeno que implica a diversas tecnologías se soporta de manera matemática y se expresa a través del lenguaje de programación y opera a través de múltiples manifestaciones. Al requerir para su funcionamiento de una gran cantidad de datos que son recolectados a escala global su operación tiene ese mismo alcance. Al ser una operación que requiere de interconexión constante y se aprovecha de una red descentralizada -rizomática- que se expande a través de los Estados y penetra en las distintas economías nacionales.

A su vez el hecho que su desarrollo se concentre principalmente en actores de distinta naturaleza, en especial empresas de capital privado. Esta es una característica de la regulación de la interconexión tecnológica desde la ampliación a operaciones civiles de la internet. La red se autoregula de distintas maneras y pone de manifiesto distintos procesos y mecanismos de gobernanza global. Quizá el más visible de ellos es el de la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en la Internet más conocida como ICANN por sus siglas en inglés. Esta organización constituida bajo la legislación del Estado de California en los Estados Unidos, se ocupa de coordinar a escala global el registro de las distintas url a escala global. El registro lo hacen operadores de distinto tipo que se regulan bajo los protocolos de la ICANN. Estos protocolos a su vez son consensuados en los distintos mecanismos de dicha organización en la cual toman parte los distintos actores que operan en el entorno de la web: gobiernos, organizaciones internacionales, compañías, oenegés, desarrolladores individuales de software, activistas.

Los aplicativos basados en inteligencia artificial si bien pueden emplear la web para recolectar, desarrollar y presentar datos, no requieren de esta para su operación. La web es solo un medio más, lo que importa para estos aplicativos es la interconexión, la capacidad de recolección de datos y la capacidad de procesamiento de estos para los fines definidos en los distintos algoritmos que los operan. Esto conduce a que las tecnologías digitales que operan con base en inteligencia artificial no cuenten con esquema de gobernanza central o institucional. Tal situación se enfatiza por el hecho que estas tecnologías son en gran medida desarrolladas, promocionadas y operadas por compañías.

En este sentido se genera un entorno que opta predominante por la autoregulación, pues por una parte hay una gran competencia en materia técnica en la medida que las compañías requieren de desarrollos tecnológicos constantes para incrementar su eficiencia, su capacidad productiva y su portafolio de productos. Por otra parte, pues los mecanismos regulatorios “tradicionales” van un paso atrás de la

velocidad en que se dan estos desarrollos y por ello al momento de proferir cualquier regulación esta ya es obsoleta.

A esto se suma que la operación es global y transnacional. Global en cuanto al alcance pues son las distintas economías su foco. Transnacional en cuanto a los instrumentos y operadores, los primeros pues se emplean mecanismos que no son necesariamente normas de derecho internacional y/o de derecho interno; los segundos en la medida en que buena parte de los actores son compañías multinacionales con distintos niveles de operación a lo largo del planeta.

Es importante aclarar que en cuanto a la protección de los derechos humanos en relación con los desarrollos tecnológicos basados en inteligencia artificial no es posible acudir a la protección de los sistemas internacionales de protección (el sistema ONU y los sistemas regionales). Esto debido a que el diseño institucional de este mecanismo de gobernanza centraliza al Estado como sujeto titular de la responsabilidad. Es precisamente el marco de la inteligencia artificial en el que el Estado está despojado de su centralidad de su competencia de regulación. Los órganos técnicos del sistema internacional de protección de Derechos son importantes en ciertos ámbitos de la gobernanza global de la inteligencia artificial a través de la elaboración de documentos que promulguen estándares de protección. Sin embargo, estos no tendrán un impacto mayor a los de los múltiples instrumentos emitidos por entes de tipo técnico y privado.

En consecuencia, los denominados marcos éticos desarrollados por centros de diversa fuente se convierten paulatinamente en los mecanismos de gobernanza para reglar y garantizar la protección de derechos en el marco de la tecnología digital basada en inteligencia artificial.

4.1. Marcos éticos, regulatorios y auto-regulatorios como instrumentos de gobernanza

El carácter descentralizado de los desarrollos técnicos basados en inteligencia artificial implica que diversos actores tienen interés en pronunciarse frente a la mejor manera de modular sus impactos y procurar por una debida diligencia en su diseño y operación. La cuestión de la responsabilidad de las *máquinas* que operan con base en inteligencia artificial preocupa de manera permanente a operadores, desarrolladores, usuarios y teóricos. La determinación de la responsabilidad y el impacto social de estos aplicativos plantea dudas sobre cuál es la mejor manera de determinar esa responsabilidad, quién es el responsable y ante quién debe buscarse la protección por el daño o el impacto recibido (Coeckelbergh 2021, 95 y ss).

Como se indicó en la primera parte de este texto los desarrollos basados en IA generan riesgos. En especial riesgos frente a la protección de derechos de las personas y grupos sociales. Los rasgos de descentralización y de asimetría en la concepción, desarrollo y operación de los distintos aplicativos basados en IA inciden en la dificultad de contar con un marco unificado, coordinado y cooperativo de regulación de la misma. El impulso económico y técnico de la IA en su dimensión contemporánea genera no solo un espacio para la innovación constante y acelerada, sino para la imposición del proceso ensayo-error. Esto quiere decir, que en un número de casos los impactos negativos de los aplicativos y máquinas se dan con posterioridad a su concepción y puesta en funcionamiento y no en su diseño y desarrollo.

En consecuencia desde la industria se estimula la autoregulación y el uso del soft law como el instrumento normativo-regulador por excelencia. En tal sentido desde las mismas compañías y desde centros de distintos tipo se conciben, desarrollan y promulgan marcos éticos orientados a definir los patrones de conducta de los desarrolladores y operadores de instrumentos de inteligencia artificial.

Los marcos éticos son normas de conducta que prescriben la mejor manera -en términos humanos- de concebir, desarrollar y operar aplicativos basados en inteligencia artificial. Son normas de conducta en cuanto a su carácter prescriptivo. Son soft-law en cuanto es un enunciado regulador sin consecuencia jurídica, esto es su incumplimiento podría generar una tacha, pero no una sanción en el sentido público de esta. A lo sumo podrán darse sanciones intra-sistema, pero no serán sanciones heterónomas.

Las instituciones que conciben y promulgan marcos éticos pueden encuadrarse en cuatro tipos. El primero de ellos son órganos de la industria. En este caso encontramos que las compañías desarrolladoras, operadores y prestadoras promulgan códigos de conducta que están orientados a definir buenas prácticas dentro del ámbito de operación de la organización correspondiente. En algunos casos pueden crear una estructura institucional interna -eventualmente con expertos independientes- de auditoría y de toma de decisiones.

El segundo tipo es desarrollado por centros de pensamiento, grupos de interés y oenegés. En estos se propone un marco ideal de conducta que recoge las experiencias del promulgador. La tercera modalidad son los marcos éticos expedidos por universidades. Estos tienen una pretensión globalista. Por último, la cuarta modalidad surge de entes gubernamentales en los que el marco ético refleja la política pública de tecnología digital del órgano correspondiente.

La existencia de los marcos éticos configura una modalidad de gobernanza global altamente descentralizado y autoregulada. En ellos se dan rasgos comunes con pretensión universal y transnacional. La Unión Europea busca generar un marco de regulación transnacional y público vinculante. Sin embargo, la U. E. se caracteriza por su singularidad en el sistema político internacional. En consecuencia, la autoregulación y el soft law son las características dominantes de los procesos y mecanismos de gobernanza global de la inteligencia artificial, en especial a través de los marcos éticos.

5. Conclusiones

La inteligencia artificial es, sin lugar a dudas, un avance tecnológico significativo para la humanidad, al tiempo que se convierte en un reto para las ciencias, y ahora para el Derecho. Es por esto, que un análisis integral del fenómeno supone indagar por los riesgos que este representa, como lo es la vulneración de derechos humanos y luego, las diferentes respuestas que desde el Derecho y la gobernanza se han ofrecido para ocuparse del problema.

En este sentido, respecto al reconocimiento del control humano como un nuevo derecho se puede concluir que este se entiende como la capacidad de que interviengan seres humanos durante el ciclo de diseño del sistema de inteligencia artificial y en el seguimiento de su funcionamiento, con el fin de evitar un impacto

negativo en los derechos humanos. Esto, en articulación con el propósito de facilitar el cumplimiento de objetivos tales como seguridad, protección, transparencia, capacidad de explicación, justicia, no discriminación y, en general, la promoción de valores humanos dentro de los sistemas de inteligencia artificial (The Public Voice Coalition, 2018).

El control humano comprende la supervisión, participación, revisión y determinación humana, es decir, que los sistemas permanezcan siempre bajo el control humano, incluso de manera ex post con la revisión de las decisiones que dichos sistemas determinen, siempre impulsados por consideraciones basadas en valores (The Public Voice Coalition, 2018). Lo anterior, encuentra justificación en el objetivo del control humano que es, mantener a los sistemas de inteligencia artificial bajo supervisión humana para evitar la generación de un impacto negativo sobre los derechos humanos, siendo una garantía para lograr una sociedad inclusiva, segura, confiable e innovadora aún en escenarios artificiales.

Por su parte, en relación a la gobernanza global cabe resaltar la importancia que esta ha adquirido paulatinamente para el abordaje de fenómenos internacionales tales como la tecnología y de manera particular, la inteligencia artificial. A partir de instrumentos de soft-law tales como los marcos éticos y propuestas regulatorias transnacionales se han empezado a definir los límites de los actores tecnológicos en este nuevo mercado.

En este ejercicio de gobernanza, el Estado ha pasado de ser el centro del debate para darles voz a otros agentes, como lo son las universidades, las ONGs, las empresas tecnológicas y algunas comunidades políticas como la Unión Europea. Todas estas, han centrado el debate en las implicaciones éticas del uso de la inteligencia artificial y de manera colateral, la vulneración de derechos humanos por el uso de estas tecnologías. En estos escenarios, cobra relevancia la idea de reconocer el control humano como un nuevo derecho, con el propósito que con él se materialicen las discusiones actuales que apuntan a la defensa de los derechos e intereses humanos en el uso de la inteligencia artificial.

En este sentido, lo señalado en el presente artículo evidencia la manera como las sociedades y con ellas, sus instituciones políticas, jurídicas y económicas están respondiendo a las nuevas dinámicas que demanda el uso de la tecnología, de manera particular la inteligencia artificial, centrando la atención en la protección de derechos humanos y la defensa de intereses socialmente reconocidos. En esta tarea, el reconocimiento de nuevos derechos como el control humano y la gobernanza global son consideradas dos respuestas jurídicas que innovadoras que responden a los nuevos desarrollos sociales, que trascienden las fronteras estatales y los ordenamientos jurídicos hasta ahora definidos.

A lo anterior se le debe sumar el rol protagónico que los marcos éticos están asumiendo en la tarea de regular las actividades de inteligencia artificial. Estos, como instrumentos de soft-law proponen la defensa y protección de principios éticos en el uso de nuevas tecnologías, al tiempo que configuran una modalidad de gobernanza global basada en la descentralización y que abre la puerta a la auto-regulación, en tanto, este mecanismo ha sido adoptado principalmente por las empresas tecnológicas.

En suma, la inteligencia artificial representa un reto para el Derecho y para la sociedad en general, por lo que el reconocimiento del control humano como un nuevo

derecho y el impulso de la gobernanza global, son las apuestas que desde la presente investigación se ofrecen al problema que supone la vulneración de derechos humanos por el uso de la inteligencia artificial. Problema que motivó la presente investigación y que abre la puerta a futuras vetas de investigación, relacionadas con los desafíos que las nuevas tecnologías representan para el desarrollo global.

Referencias

Batista, N. (2019). La toma de decisiones en la informática jurídica basado en el uso de los sistemas expertos. *Revista Investigación Operacional*, 131-139.

Berkman Kelin Center. (2018). *Artificial Intelligence & Human Rights*. Harvard University, 1-63.

Coeckelbergh, M. (2021). *Ética de la inteligencia artificial*. Madrid: Cátedra.

Comisión Europea. (2018). *Directrices éticas para una IA fiable*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humano.

Executive Office of the President. (2016). *Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights*. Washington: The Withe House.

Farage, B. (2018). *Inteligência artificial no direito – uma realidade a ser desbravada*. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, 01-16.

Fedesarrollo. (2020). *Modernización de la administración de justicia través de la inteligencia artificial*. Bogotá: Centro de Investigación Económica y Social.

Fioretos, O. & Tallberg, J. (2021). Politics and theory of global governance. *International Theory* 13. 99-111.

Future of Life Institute, 'Asilomar AI Principles' (2017) <https://futureoflife.org/ai-principles/?cn-reloaded=1>

García, A. (2017). *Inteligencia Artificial Fundamentos, práctica y aplicaciones*. Alfaomega RC Libros.

McGinnis, John O.; Pearce, Russell G.. *The Great Disruption: How Machine Intelligence Will Transform the Role of Lawyers in the Delivery of Legal Services*. 82 *Fordham Law Review* 3041: Northwestern Public Law Research Paper, New York, v. 17, n. 14, p.1-26, 15 maio 2014.

Newman, V., & Ángel, M. (2019). *Rendición de cuentas de Google y otros negocios en Colombia*. Bogotá: Dejusticia

Oliver, N. (2018). *Inteligencia artificial: Ficción, realidad y sueños*. Madrid: Real Academia de Ingeniería.

Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda!* Bogotá: Nomos.

Parlamento Europeo. (2016). REGLAMENTO (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Bruselas: Parlamento Europeo.

Riofrío, J. (2014). La cuarta ola de Derechos Humanos: los derechos digitales. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 15-45.

Rodríguez, t. (2019). Legal challenges of artificial intelligence: modelling the disruptive features of emerging technologies and assessing their possible legal impact. *Unif. L. Rev*, 302-314.

Santos, M. (2017). Regulación legal de la robótica y la inteligencia artificial: retos del futuro. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 25-50.

Telefónica, 'AI Principles of Telefónica' (2018) <https://www.telefonica.com/en/web/responsible-business/our-commitments/ai-principles>

The Public Voice Coalition, 'Universal Guidelines for Artificial Intelligence' (2018) <https://thepublicvoice.org/ai-universal-guidelines>

Villamar Nava, Z. (2017). Gobernanza global y su propio desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 127. 135-149

Zelicovich, J. (2022). La teoría de la gobernanza global como enfoque analítico y los puentes conceptuales con el debate latinoamericano. *Colombia Internacional* 109. 171-195

Zürn, M. (2021). On the role of contestations, the power of reflexive authority and legitimations problems in the international political system. *International Theory* 13. 192-204.

Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: Authority, legitimacy and contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Pass-fail testing COVAX: Alliances and global health security in times of COVID-19

Etienne Franca (University of Coimbra)

Abstract

Perhaps one of the most promising initiatives of this century, COVAX, the alliance developed to coordinate a “global risk-sharing mechanism for pooled procurement and equitable distribution of COVID-19 vaccines” has fallen short of achieving its goals due to several setbacks, including erratic supply, insufficient country readiness, and coordination issues. However, it has proven that alliances can go a long way in mediating global cooperation during crises, even if the governance structures they create can have an interim nature, little to no enforcement power, and intrinsic power struggles that compound upon those of the international system. An examination of the pandemic—and COVAX more specifically—through governance, securitization and post-colonialist lenses is crucial for a better understanding of transnational public-private initiatives and their potential for challenging multilateral cooperation patterns and global power structures. The COVAX alliance failed because it could not coerce rich countries to help the poor using a narrative about the importance of global immunization to end the pandemic: ‘nobody is safe until everyone is safe.’ It succeeded because it was the first global health alliance supposedly beyond geopolitical concerns, which tried to de-securitize vaccines roll-out globally. This essay hopes to shed light on this dichotomy, which also reflects the battle between securitization ideas and praxis. The COVID-19 pandemic offers a unique opportunity to re-think narratives around health security and international governance structures, exploring alliance-based constructs to coordinate global responses to threats. What remains to be seen is if the pass-fail testing of the COVAX alliance has provided enough evidence for future global health endeavors, inspiring innovative avenues for collaboration in the international system, and if pandemics, like other global health crises, can, in fact, be dealt with in a de-securitized way.

1. Introduction

Contemporary multilateralism has often been questioned in terms of its efficiency, particularly its ability to absorb new actors and flexibility to respond to crises, as well as its capacity to address new issues and reflect new power distribution in the international system. Some authors have proposed endogenous explanations to this crisis, which has been framed around legitimacy issues pervading the global governance system.¹ The revival of nationalism, the rise of authoritarian-populist parties and political leaders in recent years, and the rejection of political institutions beyond nation-states seem to reflect growing dissatisfaction with global governance and multilateralism in their present formulations. The exit of Great Britain from the

¹ Zürn, M. *Multilateralism in crisis: A European perspective*. In “Towards a New Multilateralism: Cultural Divergence and Political Convergence?” Routledge, 2021.

European Union,² criticisms against the North Atlantic Treaty Organization (NATO),³ and efforts to reform the United Nations⁴ are just a few examples reflecting this type of discontent.

In response to these concerns, several new formulations for multilateral cooperation have been proposed and tested over the years, especially public-private partnerships and multi-stakeholder collaboration platforms addressing development issues. Such initiatives have been implemented to various degrees of success, evolving gradually around non-securitized policy arenas, with implications for international cooperation, including new perspectives on the role of intergovernmental organizations.⁵

The COVID-19 pandemic offered the opportunity for a more in-depth analysis of a transnational public-private governance initiative focused on a securitized issue: the COVAX Facility, “a global risk-sharing mechanism for pooled procurement and equitable distribution of COVID-19 vaccines.”⁶ Its fast-paced formation in the context of a global health crisis can shed light on the inception of alternative governance mechanisms at the intersection of geopolitics and multilateral cooperation, offering insights on how they emerge and their prospects within the international system.

Dubbed as one of the most promising initiatives of this century, COVAX has fallen short of achieving its goals due to several setbacks, including erratic supply, insufficient country readiness, and coordination issues. However, the initiative has proven that alliances can go a long way in mediating global cooperation during crises, even if the governance structures they create can have an interim nature, little to no enforcement power, and intrinsic turf battles that compound upon those of the international system.

The COVAX alliance failed because it could not coerce rich countries to help the poor using a narrative about the importance of global immunization to end the pandemic: ‘nobody is safe until everyone is safe.’ On the other hand, the alliance succeeded because it was the first global health alliance supposedly beyond geopolitical concerns, which tried to de-securitize vaccines rollout globally and had a seeding effect, inspiring alternative alliances proposed by nations in the periphery of the international system.

COVAX might have encouraged the creation of regional governance structures aiming to compensate for perceived failures in the global COVID-19 vaccine distribution scheme proposed by the alliance. The pandemic impact on low- and middle-income countries (LMICs), particularly in Africa, was fed by exceptional measures,

² Arnorsson, A. and Zoega, G. *On the causes of Brexit*. European Journal of Political Economy. Volume 55, December 2018, Pages 301-323.

³ Benitez, J. *U.S. NATO Policy in the Age of Trump: Controversy and Consistency*. The Fletcher Forum of World Affairs. Vol. 43, No. 1, Global Transformations: A Century Since The Great War (Winter 2019), pp. 179-200.

⁴ [United to reform](#). Assessed in April 2022.

⁵ Reinsberg B. and Westerwinter, O. *The global governance of international development: Documenting the rise of multi-stakeholder partnerships and identifying underlying theoretical explanations*. In “The Review of International Organizations,” Vol. 16, pp. 59-94, 2021.

⁶ [The COVAX Facility](#). Accessed in November 2021.

which reinforced neo-imperialistic interests but also created an opportunity for resistance against practices that could be paralleled to colonialism. Despite its good intentions, COVAX was faced with sovereignty issues, particularly necropolitics: as Mbembe⁷ describes it, “the power and the capacity to dictate who may live and who must die” (Mbembe, 2003, p.11). By defining who would be able to access vaccines, hegemonic nations exercised their power over countless lives in periphery countries and at the margins of the economic system, including minorities, migrants, and refugees.

An examination of the pandemic—and COVAX more specifically—through governance, securitization and post-colonialist lenses is crucial for a better understanding of transnational public-private initiatives and their potential for challenging multilateral cooperation patterns and global power structures. Some actors in the international system might have perceived the alliance as a threat to the *status quo*, particularly hegemonic nations. Some other actors, chiefly at the periphery of the international system, might have seen it as an opportunity to revisit and re-calibrate global power distribution. Irrespective of any of these assessments, COVAX warrants a more granular investigation to better understand the securitization context in which it was developed, the stakeholders that it promoted as decision-makers, and the ways in which it articulated global politics and cooperation during a transnational crisis.

2. A vaccine alliance

The COVID-19 pandemic has been considered by many as one of the most serious crises of our time, having claimed millions of lives, and caused the biggest shock to the global economy since World War II. The social and economic restrictions that have been implemented in many countries to control the virus have exposed and exacerbated inequity. Progress towards internationally agreed development goals has stalled and, in some cases, reversed, with millions of people slipping into extreme poverty, the first significant increase in global poverty since the beginning of the century.

The urgency with which the international community rose to the challenge of developing vaccines, diagnostics, and therapeutics was accompanied by a common narrative highlighting a shared responsibility to ensure that new technologies were distributed fairly. Based on this narrative, multilateral organizations and civil society institutions banded together to establish the Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-Accelerator, or ACT-A) in April 2020. ACT-A was organized in three pillars of work—diagnostics, treatment, and vaccines—plus a cross-cutting health systems connector aimed at strengthening existing structures to respond to the COVID-19 pandemic. It required innovation and collaboration to function.

Significant efforts were directed toward developing COVID-19 vaccines, viewed as the fastest and perhaps most effective way to fight the pandemic. Much of that effort coalesced around COVAX, a multilateral alliance that spun off ACT-A, aiming to speed up the development of COVID-19 vaccines and which was, over time, transformed into a *de facto* coordination structure that hoped to ensure that vaccines were equitably available in LMICs.

⁷ Mbembe, A. *Necropolitics*. In *Public Culture*, vol.15(1), pp.11-40, 2003.

COVAX was envisioned as the ACT-A vaccine pillar, and it was co-led by Gavi the Vaccine Alliance, the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), UNICEF and the World Health Organization (WHO).

These institutions had a mission to work in partnership with vaccine manufacturers to not only incentivize vaccines' development but also broker deals, scope countries' needs, guide allocations and coordinate shipments and deliveries. They were also responsible for developing guidance to facilitate vaccine introduction, from national deployment plans to vaccination cost estimates, product-specific requirements, and overall capacity-building around COVID-19 vaccine deployment.

The alliance started off with a bold ambition to guarantee equitable access to every country in the world by sharing the risks to companies researching and developing vaccines, investing in manufacturing so vaccines could be deployed as soon as they were approved, and pooling procurement and purchasing power to ensure the delivery of sufficient volumes of vaccines and end the acute phase of the pandemic in 2021.⁸

The main role of COVAX was to maximize the chances of people in participating countries getting access to COVID-19 vaccines as quickly, fairly, and safely as possible. By joining the facility, participating countries and economies would obtain access to a diverse portfolio of vaccines. The alliance's efforts were, however, hampered by the pandemic and its impact on vaccine producing, donor, and recipient countries.

Even though COVAX monitored vaccine production, scalability proved an insufficient guarantee for equity. The main barriers to timely deployment were not so much financially driven but related to the fact that many countries were not ready to receive vaccines. There was considerable work to prepare health systems and distribution chains for the safe and coordinated administration of vaccines.

Furthermore, many donor countries and vaccine producing countries, frightened by increasing numbers of COVID-19 cases, decided to secure vaccines for their own populations instead of honoring COVAX-brokered deals or supporting equitable distribution of available doses. This led to erratic vaccine supply, severely impacting allocation goals.

3. Securitizing the COVID-19 pandemic

Key to understanding COVAX's level of success is an analysis of the influence of multilateral organizations in policy formulation, considering power struggles and securitization issues within the international system. The COVID-19 pandemic went beyond being a health threat to becoming a global security issue with specific impact on LMICs.

Security has been traditionally associated with political or military concerns, which has led to the structuring of political systems along nation-state lines (Albert and Buzan, 2011). Securitization processes as described by the Copenhagen School re-

⁸ The ACT-Accelerator. Accessed in November 2021.

flect functional differentiations within political systems and, by extension, within the international system.⁹

By securitizing an issue, nations can elevate it to high politics. In the case of the pandemic, its severity and evolving science created enough urgency to mobilize the international system, which looked for ways to coordinate a global response. As part of a broadened security agenda, the response to the pandemic had implications in terms of resources and governance, including legitimacy, accountability, and overall praxis.

Global health issues became more heavily politicized with the emergence of new threats such as antimicrobial resistance and, more notably, infectious disease outbreaks. To that extent, health issues were managed within political systems, which congregated at international fora mostly to debate normative guidance. With various epidemics increasingly threatening larger parts of the world over the last two decades, global health started to be framed as a security issue. Most securitizing actors were multilateral organizations, especially the World Health Organization.

In the case of the COVID-19 pandemic, the securitizing move, orchestrated by hegemonic nations, was somewhat blurred by the seriousness of the threat and the disarray it generated in international politics and economics. Audiences all over the globe accepted the threat construction in real time as vast swathes of people experienced quarantine panic, de-stocking, interrupted supply chains, halted international travel, closed borders, and a breakdown of social life.

As proposed by Balzacq,¹⁰ in an ideal type of securitization, “threats are social facts whose status depends on an intersubjective commitment between an audience and a securitizing actor.” The author goes on to explain that “securitizing moves and context are co-dependent, and that the drivers of securitizing moves are knowledge claims about an existential threat to a referent object.” For him, “power relations among stakeholders structure both the processes and outcomes of securitizing moves”; “securitizing moves are engraved in social mechanisms (persuasion, propaganda, learning, socialization, practices, etc.)”; “securitization instantiates policy changes – for example, ‘deontic powers’ (rights, obligations, derogations exceptional or otherwise, etc.)”. Moreover, “securitization ascribes responsibility” (Balzacq et al, 2015, p. 106).

The COVID-19 pandemic fits all these requirements. It was a life-or-death menace, leveraged by securitizing actors in hegemonic countries to commit a global audience to accepting exceptional measures to fight the virus. The knowledge claim was based on real-time epidemiological data and evolving science about contagium and lethality levels. Social mechanisms used to support the securitizing move around the pandemic included a flood of news stories about an increasing number of deaths, emphasizing information asymmetry and uncertainty, which led to destabilization of social practices. Looting, stocking, bunking, and xenophobia were some of the effects of such destabilization.

When faced with the existential threat of COVID-19, most countries were ready to impose exceptional measures. In the pandemic context, it was relatively easy to

⁹ Albert, M. and Buzan, B. *Securitization, sectors and functional differentiation*. Security Dialogue, 2011.

¹⁰ Balzacq, T. *The ‘Essence’ of securitization: Theory, ideal type, and a sociological science of security*. International Relations, 2015.

convince entire nations—and the international system—that such measures were necessary. Yet, the gain in focus, attention, and urgency were not commensurate with the losses associated with securitizing global health, including the impact on democratic institutions, movements across nations, and individual rights.

According to Browning and McDonald, “[t]he notion of the exception concerns the ways in which representations of existential threat or crises (for Schmitt, articulated by the sovereign) enable forms of extraordinary politics (...). [S]ome suggest that the invocation of ‘states of exception’ in modern liberal societies has become a part of everyday political practice, enabling governments to instigate exceptional measures and allowing the state of exception to emerge as a ‘paradigm of government’ (Agamben, 2005; van Munster, 2007: 241). In a similar vein, various authors have recently drawn on the insights of Foucault in exploring the biopolitics of security. These authors are concerned with pointing to forms of government that regulate populations through the exertion of power over human life (Dillon and Lobo-Guerrero, 2008).”¹¹

Authors also highlight the political implications of securitization, as it entails an exclusionary and violent logic, limiting individual freedoms and defending the establishment (Browning and McDonald, p. 240), all of which are aspects of the international response to COVID-19. The mechanics of the securitization process of the pandemic were based on deep information asymmetry, with evolving science starting from the absence of knowledge about the virus, its etiology, how it spread and if infections could be prevented or cured. This was confronted by increasing numbers of infected people and deaths, leading to security measures like the ones used when civilians are under attack during a conflict: avoid panic, seek shelter, restrict movement.

The initial absence of instructions due to lack of scientific information about the virus was quickly replaced by directives, like in a war. Authorities used a securitized narrative to counter misinformation and disinformation, targeting the general population. This official narrative was crafted by hegemonic nations and distilled down to the global south, with asynchronous and incremental updates as scientific evidence became available. Political leaders, the private sector and the scientific community contributed, in turns, to this narrative under the pretext of ‘reducing casualties.’ From a scientific perspective, which attempted to de-securitize the issue, these combined efforts aimed to make sense of the pandemic and curb it but had to contend and coexist with political and private sector interests: ‘contain and control’ and ‘make headway and profit’, respectively.

The securitization of the pandemic raises at least two critical issues: the legitimacy and efficiency of the governance structures created to respond to the pandemic, and the use of exceptional rules to reinforce power politics. Attempts at de-securitization should explore the role of choice, responsibility, and decisions.¹²

Based on Keohane’s liberal democratic criteria for legitimacy¹³—minimal moral ac-

¹¹ Browning, C. S. and McDonald, M. *The future of critical security studies: Ethics and the politics of security*. *European Journal of International Relations* 19(2) 235–255, 2011.

¹² Hansen, L. *Reconstructing desecuritisation: The normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it*. *Review of International Studies*, 38(3), 525-546, 2012.

¹³ Keohane, R. *Global governance and legitimacy*. *Review of International Political Economy* 18:1 February 2011: 99–109.

ceptability, inclusiveness, epistemic quality, accountability, compatibility with democratic governance within countries and comparative benefit— one could argue that COVAX lacks many of the necessary attributes to be considered legitimate.

The alliance could have been questioned based on its efficiency or if there was a viable alternative in the international system:

[t]he legitimacy of an institution is called into question if there is an institutional alternative, providing greater benefits, that is feasible, accessible without excessive transition costs, and meets the minimal moral acceptability criterion. If an institution steadfastly remains instrumentally suboptimal when it could take steps to become significantly more efficient or effective, this could impugn its legitimacy. (Kehoane, 2015, p. 103)

It is important to explore the role of external actors—including from the private sector and charitable foundations—in policy formulation at the global and country levels, and their impact on governance mechanisms and tools associated with COVID-19 vaccine introduction. A better understanding of the influence of international actors as exogenous policy stakeholders can shed light on broader post-colonialism concerns in the context of the pandemic securitization.

If one looks at COVAX coordination role vis-a-vis high-income (donor) countries and the private sector (vaccine producers), it is possible to see the impact of post-colonialist dynamics on the outcomes of the alliance's efforts. Like during the Cold War, as suggested by Bilgin,¹⁴ security concerns associated with the COVID-19 pandemic in LMICs could be clearly associated with the agendas of great powers, including movement restriction and earmarked vaccine donations prioritizing political allies rather than vaccine access equity.

There is a 'colonial present' that could be attributed to LMICs during the pandemic: countries that lagged in the fight against COVID-19 should be contained and controlled—through vaccine allocations, movement restrictions, and isolation from the global North, much in line with standard realist approaches to security and neo-imperial interventionism, rather than cosmopolitan solidarity as proposed by Jabri (Bilgin, 2018, p. 54).

It is important to understand exceptional measures from a process point of view, i.e. securitizing global health as a strategic choice, versus carrying out exceptionality. The dichotomy between State level strategy and securitization praxis during the pandemic has similarities with the fight against terrorism and the "globalization of insecurity" (Bigo, 2006, pp. 388-389). In that sense, one can address global health security as necessary coordination beyond national sovereignty in face of a threat that is heterogeneous and dispersed.

In face of exceptional circumstances, anything can go. As Bigo¹⁵ puts it, "[o]nce it is accepted that the fight against insecurity, if it is on a global scale, needs to be a coercive response in order to put an end to erratic violence of all sorts spreading from the local level, the response is by definition neither internal nor external, but integrated" (Bigo, 2006, p. 389).

¹⁴ Bilgin, P. *Securing the post-colonial*. In "Routledge Handbook of Postcolonial Politics", 2018.

¹⁵ Bigo, D. *Internal and External Aspects of Security*. *European Security*, Vol. 15, No. 4, 385-404, December 2006.

This approach has even more complex implications in an environment with high information asymmetry, which increases power imbalance between States. “As security is increasingly seen as global, the leaders of small states have to rely on information provided by those that are more powerful. They also have to put their faith in them and suspend concerns about their own capacity to decide. The competition over who is capable of deciding about exceptions at the global level needs to be oligopolistic or monopolistic” (Bigo, 2006, p. 390).

The inception of COVAX as a supra-national, multi-stakeholder governance structure reflects this rationale, creating a fracture between ideal and praxis. As an alliance aimed at ensuring vaccine access equity, COVAX could not be monopolistic. Yet, the practical decisions taken at the international level about who would receive vaccines and when were monopolistic. This distortion led to increasing inefficiency in the governance model purported by COVAX and questioning of its *modus operandi*. The exceptionality generated by the pandemic securitization was not in tandem with the alliance’s narrative, destabilizing the response to COVID-19 and reducing its efficiency.

As flagged by the Commission on Global Governance,¹⁶ governance mechanisms must be more inclusive and participatory, as well as flexible enough to respond to new problems. In the case of COVAX, the exceptionality of a global health crisis fast-tracked agreements on a global framework for action and policies to be carried out in response to the pandemic. Although multifaceted in nature, the fast pace in which the alliance was formed intrinsically hampered its changes for success as an inclusive, global governance mechanism.

According to Duffield,¹⁷ development and security responsibilities have increasingly been assumed by non-state actors that operate within and are shaped by global dynamics dominated by hegemonic nations. This essay explores how this could have been averted in the case of COVID-19 vaccines distribution, including attempted de-securitization of the issue, and the implications of existing global dynamics for COVAX, including challenges to the governance model it proposed.

Intersecting points between security and governance studies could help understand how and why securitization narratives and geopolitics influenced vaccine allocation and distribution mechanisms and processes, altering immunization outcomes during the COVID-19 pandemic. By juxtaposing these two theoretical frameworks and applying them to the COVAX case, it might be possible to identify a potential policy and programme implementation slant, which could reflect or lead to power distribution shifts in the international system. By encouraging this juxtaposing, both literatures can speak to each another.

Studies on transnational multistakeholder partnerships have tended to focus on governance structures and the characteristics of proto-institutionalized groups, without necessarily addressing geopolitical factors impacting their functioning. Considered as innovations, there is a tendency to analyze public-private partnerships

¹⁶ Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. OUP. Chapter 1, 1995.

¹⁷ Duffield, M. *Global Governance and the New Wars: the merging of development and security*. Zed Books, Chaps. 2-3, 2014.

based on a hidden premise that they can be panacea for the hurdles of multilateralism, leaving out questions about the factors affecting their dynamic and broader implications for international politics.

Meanwhile, security studies tend to focus on real politics, and not enough on the tangle of relationships between geopolitics, institutions, and advocacy groups beyond nation states. By bringing these areas closer together, it is possible to expand on the notion of institutions and international cooperation in the context of newly securitized issues. This essay proposes that the failure of supra-national, multi-stakeholder governance structures such as COVAX might not be a negative trait, but rather a reflex of the geopolitical framework in which they are engendered and, at the same time, signal underlying tensions and ongoing changes in the international system.

Most of the literature on institutions focuses on the degree of institutional efficiency in different political settings. Geddes¹⁸ mentions two major literatures on the emergence of political institutions: one correlates political behavior and economic principles; the other links structural characteristics to historical events and cleavages resulting from them.

Economic explanations of institutional change rely on efficiency gains, taking transaction costs into account to explain institutions evolution.¹⁹ This school of thought doesn't consider collective action problems and issues involving the distribution of gains from efficiency; it also fails to explain the persistence of inefficient institutions.

In a similar line of thought, rational-choice approaches consider that political actors are *homo economicus*.²⁰ As believed by such approaches, institutions strength results from stalemates among political actors, and institutional design tends to favor the interests of politicians who have more bargaining power. Political self-interest is at the core of the rationalist approach.

In that sense, resistance to change reflects the interests of actors in charge of establishing governance structures. The institutional preferences depend on the role of the actors, societal groups' interests, and the relative position of political groups within the system.²¹

Like in policy arenas where multiple stakeholders have different degrees of influence and conflicting interests,²² one could argue that the governance structures associated with COVAX reflected the interests of the dominant institutions in the alliance, leading to fragmented outcomes and inefficiency.

¹⁸ *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Edited by Arend Lijphart and Carlos H. Waisman. Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.

¹⁹ Marinescu, C. *Transaction Costs and Institutions' Efficiency: A Critical Approach*. *The American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 71, No. 2 (April 2012), pp. 254-276.

²⁰ Brennan, G. *Homo Economicus and Homo Politicus: An Introduction*. *Public Choice*. Vol. 137, No. 3/4, *Homo Economicus and Homo Politicus* (December 2008), pp. 429-438. Published by: Springer.

²¹ Franca, E. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. Chapter 7, *A Dinâmica do Subsistema*, pp. 231-234 and pp. 245-246. University of Brasilia, 2002.

²² Franca, E. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. Chapter 8, *Considerações finais sobre o Modelo de Coalizões de Advocacia*, pp. 274-276. University of Brasilia, 2002.

4. Falling short or moving forward?

Despite multilateral organizations' efforts to align interests and influence policies, the existence of various political actors involved—and with vested interests—in COVID-19 vaccines deployment increased decision-making costs and timing, fragmented political outputs and reduced the chances of achieving significant results.

In political systems with multiple actors—high transaction costs—and little institutional capacity—insufficient resources—it is possible to infer economic cooptation, formal and informal alliances gripping with resistance to change and leading to an inefficient response to global priorities.

The benefits of partnerships are higher in situations where the threat is heterogeneous and dispersed, which increases transaction costs and makes command-and-control regulation likely to be ineffective. Transaction costs are also increased by insufficient scientific knowledge about a problem since it is harder to estimate the effects of and reach consensus about the best approach to it.²³

Recurring crises, political volatility and weak institutions could also be seen as factors reducing efficiency in implementing policies and programs, as well as institutionalizing governance tools around it. These factors could also impact the effectiveness of interventions by multilateral organizations and affect the sustainability of changes promoted in the follow up to exit strategies.

Several factors that perpetuate inadequate health outcomes in developing countries can be attributed to deeply entrenched social problems—e.g., low instruction levels, resulting in lack of professional qualification and, inevitably, low-income levels and inability to exercise basic rights—and political issues, including low prioritization, political volatility, fragmentation, and lack of accountability.

Poverty and vulnerability can also, in many cases, be associated with scarce governance tools and deficient implementation of existing policies, strategies, plans and programs. Most importantly, subjacent poverty factors include non-inclusive economies, creating windows of opportunity for private sector interests to infiltrate decision-making processes.

Development and infrastructural challenges are, in most cases, compounded by weak institutions and political instability. Power conflicts between the Executive and Legislative are common and tend to degenerate in political crises, further affecting the functioning of institutions and policy implementation.

A global crisis such as the COVID-19 pandemic exacerbates most of these aspects, increasing political volatility and fragmentation. Mitigation efforts and interventions—implemented by international nongovernmental organizations with support from multilateral organizations and bilateral cooperation agencies—would have reduced potential for institutionalization.

The existence of various political actors invested in the global response to the COVID-19 pandemic, particularly vaccines, increased decision-making costs, fragmented outputs, and reduced the chances of significant progress occurring despite

²³ Sabatier, P. et al. *Theoretical frameworks explaining partnership success*. In "Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management", 2005.

multilateral organizations' efforts to align interests and coordinate vaccine introduction through an alliance such as COVAX.

COVAX was not able to fulfill its bold ambition to guarantee equitable access to vaccines for every country in the world. Vaccines could not be deployed as soon as they were approved due to vaccine nationalism, production hurdles, pooled procurement failures and infrastructure issues in recipient countries.

According to a supply forecast issued in September 2021,²⁴ COVAX expected to have access to 1,425 billion vaccine doses in 2021. Of these, approximately 1.2 billion doses would be made available for the lower income economies participating in the COVAX Advance Market Commitment (AMC). According to COVAX, this would be enough to protect 20% of the population, or 40% of all adults, in all 92 AMC economies except for India. Over 200 million doses would be allocated to self-financing participants.

The original COVAX milestone of two billion doses released for delivery in 2021 was now expected to be reached in 2022. The Alliance had delivered about 230 million doses by the end of August and, according to the new supply forecast, expected 2.6 billion to be available in the first quarter of the year, stressing that these figures were dependent on “urgent action by producers and high-coverage countries to prioritize COVAX.”²⁵

The issuance of an updated forecast reflected the many setbacks suffered by the alliance in its efforts to ensure vaccine delivery: “[i]n January, it said it was ‘on track to deliver’ 2 billion doses by the end of the year. At the end of June, it anticipated it would have access to 1.9 billion doses.”²⁶

The alliance attributed the reduced forecast to “export restrictions, particularly in India; challenges at manufacturing facilities in scaling up production (...); and delays around the regulatory approvals of two vaccine candidates (...).”²⁷ In addition to these challenges, evolving science about vaccine products and their efficacy as well as about potential adverse effects of vaccination generated vaccine resistance in many countries.

After intense efforts to reign in partners, overcome supply shortages generated by political decisions, and manage donor countries expectations, COVAX was not able to ensure the delivery of sufficient volumes of vaccines to end the acute phase of the pandemic in 2021.

These issues led to a re-thinking of the alliance's role, which transitioned from guidance and coordination to implementation support, with COVAX coming to terms with its governance limitations in face of sovereignty issues and hegemonic priorities.

The deemed poor results achieved by COVAX and criticisms by the international community led WHO to issue a global COVID-19 vaccination strategy,²⁸ pushing vaccination target deadlines and calling for urgent action by the global community

²⁴ COVAX Global Supply Forecast. Accessed in November 2021.

²⁵ COVAX Statement on Supply Forecast for 2021 and early 2022. Accessed in November 2021.

²⁶ Jerving, S. COVAX reduces end-of-year forecast. DEVEX. Accessed in November 2021.

²⁷ Jerving, S. COVAX reduces end-of-year forecast. DEVEX. Accessed in November 2021.

²⁸ Strategy to Achieve Global Covid-19 Vaccination by mid-2022, World Health Organization. Accessed in November 2021.

to take a “stepwise and coordinated approach” to vaccinate 70% of the population of every country by mid-2022, “accounting for most adults and adolescents and for the vast majority of those at risk of serious disease”. With global vaccine production at nearly 1.5 billion doses per month, there would be enough supply to achieve these goals if vaccines were distributed equitably.

The ACT-Accelerator also issued a revised strategic plan outlining new focus, priorities, scope of work and funding needs, extending interim governance structures into 2022 and “acknowledging the substantial changes in ACT-A’s external operating environment and the evolving COVID-19 epidemiological situation.”²⁹

The rationale behind these changes was that more effort was needed at the global, regional, and national levels, as well as across organizations, to ensure integration and continued technical and financial support to meet global vaccination targets.

COVAX worked intensely to get available vaccine doses shipped to countries before the end of 2021, as well as planning for 2022 supply. Data collection, technical assistance, and country level mobilization became more central as the alliance continued to herd cats in the international system.

Technical assistance missions organized to several countries and deep-dive meetings identified recurring issues hindering vaccine rollout at the national and sub-national levels. Many of the barriers reflected systemic bottlenecks that affect health-care delivery more broadly, not only vaccination.

Nonetheless, COVAX partners understood the alliance’s role to become one of helping resolve implementation bottlenecks to ensure vaccine delivery coordination. Under pressure by donor governments, the alliance was forced to re-design its functions and governance structures in tandem with the revisions to the ACT-A strategy, organization, and operating procedures.

5. Necropower

Another important element to understanding the alliance’s implementation challenges is an analysis of the manifestation of necropower within the international system. Mbembe’s take on sovereignty, expressed predominantly as the right to kill (Mbembe, 2003), relates Foucault’s notion of biopower to the state of exception and the state of siege, exploring how exception and antagonism form the basis of the right to kill.

Mbembe highlights Foucault’s formulation of biopower, as it

[a]ppears to function through dividing people into those who must live and those who must die. (...) This is what Foucault labels with the term racism. (...) In the economy of biopower, the function of racism is to regulate the distribution of death and to make possible the murderous functions of the state. It is ‘the condition for the acceptability of putting to death’. (Mbembe, 2003, pp. 16-17)

Citing Arendt, Mbembe explains racism through the notion of ‘otherness.’ In the case of COVID-19, ‘others’ could be understood as the ones who were not worth prioritizing as part of the pandemic response.

²⁹ ACT-Accelerator Strategic Plan & Budget, October 2021 to September 2022. World Health Organization. Accessed in November 2021.

The pandemic securitization eased this process, by instating a global state of exception that privileged hegemonic nations and reinforced their pre-existing political agendas.

It is telling that the pandemic had a more severe impact on LMICs, particularly in the 'global south' and, more acutely in Africa. When faced with the existential threat of COVID-19, most countries in the 'global north' were ready to impose exceptional measures. In the pandemic context, it was relatively easy to convince entire nations—and the international system—that such measures were not only necessary but the only way for humanity to survive.

This perception is in tandem with the exercise of necropower. According to Mbembe, "(...) the colony represents the site where sovereignty consists fundamentally in the exercise of a power outside the law (...)" (Mbembe, 2003, p. 23). For him, colonies are war zones, and "[a]s such, the colonies are the location par excellence where the controls and guarantees of judicial order can be suspended—the zone where the violence of the state of exception is deemed to operate in the service of 'civilization'" (Mbembe, 2003, p. 24).

Like in colonial times, the COVID-19 response—particularly vaccine readiness and delivery processes—defined who mattered and who did not, who was disposable and who was not. Despite this dynamic, COVAX did not completely abide by hegemonic nations interests due to its narrative around equity. Even so, it failed to adequately respond to the periphery needs.

COVAX might have also had a seeding effect, inspiring redistributive alliances that aimed to redress inequalities in the international system. The creation of the African Vaccine Delivery Alliance³⁰ and the African Vaccine Acquisition Trust (AVAT) could be seen as a response to restricted access to vaccines—including hegemonic nations hoarding of doses, export bans, and technology transfer blockages—and as re-shaped alliances to scale-up vaccine rollout in LMICs.³¹

These alternative alliances had to strike an elusive balance between survival and martyrdom. In this sense, one could say that people in LMICs wanted to survive the pandemic and arranged for governance structures that could better address their vaccine needs. Yet, by creating supra-structures of their own, countries in the periphery of the international system that had been deprived of vaccines became even more vulnerable to the pandemic.

By opposing hegemonic nations and the supranational institutions and networks that were perceived as serving them, LMICs faced more stringent decisions—including earmarked donations—that deprived them of vaccines even more. Moreover, forced to strike deals with non-hegemonic nations, and willing to accept vaccines that did not necessarily meet global standards, periphery nations were further isolated by vaccination requirements, prophylaxis measures and travel restrictions issued by hegemonic nations. Vaccine standards and emergency use listings, albeit based on science, had the dual effect of not only regulating vaccine production, but also foreign affairs.

³⁰ Jerving, S. COVID-19 vaccine alliance chair: African political leadership lacking. DEVEX. Accessed in November 2021.

³¹ Joint Statement of the Multilateral Leaders Taskforce on Scaling COVID-19 Tools: A Crisis of Vaccine Inequity. World Health Organization. Accessed in November 2021.

The increased vulnerability of periphery nations could be seen as intrinsically freeing. In examining the logic of martyrdom and survival, Mbembe asserts that “the lowest form of survival is killing.” In martyrdom, he affirms, “the body is transformed into a weapon (...) resistance and self-destruction are synonymous” (Mbembe, 2003, p. 36). He cites Heidegger, explaining that “one is free to live one’s own life only because one is free to die one’s own death” (Mbembe, 2003, p. 38). Death and freedom are intertwined: “[d]eath in the present is the mediator of redemption” (Mbembe, 2003, p. 39).

Disenchanted with COVAX, periphery countries denounced containment and control by the global north, ‘rebellious’ against the global alliance: the ‘body’ of the south was transformed into a weapon.

The experiment of surviving—or defying—the global pandemic response can also be seen as an attempt by periphery nations at reconfiguring international politics. Their movement towards increased vulnerability also increased their potential freedom and hinted at possible new political scenarios, where the global south could engender its own cooperation system, with a gravitational pull around salient nations of the south.

Indeed, if under necropower the lines between resistance, martyrdom and freedom are blurred, a new way of articulating international politics would necessarily transcend colonized existence, and help “re-create the world” (Mbembe, 2019, p. 189).³²

6. Outcomes

One could say that the COVAX alliance failed because it could not coerce rich countries to help the poor by using a narrative solely focused on the importance of global immunization to end the pandemic: “nobody is safe until everyone is safe.” This narrative did not stand the test of national and private sector interests. When faced by their own needs and increasing COVID-19 cases, wealthy nations exerted their power to secure doses. Something similar happened in vaccine producing countries, leading to vaccine nationalism dynamics.

As proposed by Bourdieu,³³ global health politics exist only through national fields. The question would remain: “(...) to what extent are social fields with extended relations beyond territorial borders framed or constrained by the imposition of the state as a naturalized boundary imposing itself as a doxa for the agents?” (Bigo, 2011, p. 247). It is fair to say that, in the case of the COVID-19 vaccine introduction, a global alliance such as COVAX failed to transcend national politics.

On the other hand, COVAX succeeded to a certain extent because it was the first global health alliance supposedly beyond geopolitical concerns, trying to de-securitize vaccine rollout globally. By addressing COVID-19 vaccines as a scientific issue and using a narrative around access equity to end the pandemic, the alliance was able to give a technocratic spin to its coordinating mechanisms. Even if affected by infighting, donor pressure, erratic vaccine supply, political volatility, and broader health infrastructure challenges in recipient countries, COVAX was able to navigate the acute phase of the pandemic and set sail in a very turbulent, uncertain, and short period of time.

³² Mbembe, A. *Necropolitics*. Duke University Press, 2019.

³³ Bigo, D. *Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power*. *International Political Sociology* (2011) 5, 225–258.

It also had a seeding effect, generating other alliances aiming to address inequalities in the broader international system. The creation of the African Vaccine Delivery Alliance and AVAT was a response to power politics playing in favor of hegemonic nations and restricting access to vaccines—including hoarding of doses, vaccine nationalism, export bans, and pharmaceutical companies failing to expand production through technology transfers—re-shaping global alliances to scale-up vaccine rollout.³⁴

The COVID-19 pandemic offered a unique opportunity to re-think narratives around health security and international governance structures, exploring alliance-based constructs to coordinate global responses to threats. What remains to be seen is if the pass-fail testing of the COVAX alliance has provided enough evidence for future global health endeavors, inspiring innovative avenues for collaboration in the international system, and if pandemics, like other global health crises, can, in fact, be dealt with in a de-securitized way.

More research is needed to explore the attempted de-securitization of COVID-19 vaccines distribution, and the impact of existing global dynamics on initiatives such as COVAX, including challenges to the governance model it proposed. This might provide insights on public-private partnerships' potential to change multilateral cooperation and reflect shifts in the international system. To what extent can transnational governance initiatives such as COVAX reflect or lead to global power shifts and political rupture in the international system? This author aims to respond to this question in her future research.

Bibliography

ACT-Accelerator Strategic Plan & Budget, October 2021 to September 2022. (2021) World Health Organization. Accessed in November 2021.

Albert, M. and Buzan, B. (2011) *Securitization, sectors and functional differentiation*. Security Dialogue.

Arnorsson, A. and Zoega, G. (2018) *On the causes of Brexit*. European Journal of Political Economy. Volume 55, December 2018, Pages 301-323.

Balzacq, T. (2015) *The 'Essence' of securitization: Theory, ideal type, and a sociological science of security*. International Relations.

Benitez, J. (2019) *U.S. NATO Policy in the Age of Trump: Controversy and Consistency*. The Fletcher Forum of World Affairs. Vol. 43, No. 1, Global Transformations: A Century Since The Great War (Winter 2019), pp. 179-200.

Bigo, D. (2006) *Internal and External Aspects of Security*. European Security, Vol. 15, No. 4, 385-404, December 2006.

Bigo, D. (2011) *Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power*. International Political Sociology (2011) 5, 225-258.

Bilgin, P. (2018) *Securing the post-colonial*. In "Routledge Handbook of Postcolonial Politics".

³⁴ [Joint Statement of the Multilateral Leaders Taskforce on Scaling COVID-19 Tools: A Crisis of Vaccine Inequity](#). World Health Organization. Accessed in November 2021.

Brennan, G. (2008) *Homo Economicus and Homo Politicus: An Introduction*. *Public Choice*. Vol. 137, No. 3/4, Homo Economicus and Homo Politicus (December 2008), pp. 429-438. Published by: Springer.

Browning, C. S. and McDonald, M. (2011) *The future of critical security studies: Ethics and the politics of security*. *European Journal of International Relations* 19(2) 235–255, 2011.

Buzan, B. (2003). *Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World*. In: Söderbaum, F., Shaw, T.M. (eds) *Theories of New Regionalism*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London.

Buzan, B. et al (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. OUP. Chapter 1.

COVAX Global Supply Forecast. (2021) GAVI, the Vaccine Alliance. Accessed in November 2021.

COVAX Statement on Supply Forecast for 2021 and early 2022. (2021) World Health Organization. Accessed in November 2021.

Duffield, M. (2014) *Global Governance and the New Wars: the merging of development and security*. Zed Books, Chaps. 2-3.

Franca, E. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. University of Brasilia, 2002.

Geddes, B. (1996) *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Edited by Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, Westview Press.

Hansen, L. (2012). *Reconstructing desecuritisation: The normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it*. *Review of International Studies*, 38(3), 525-546.

Jerving, S. (2021) *COVAX reduces end-of-year forecast*. DEVEX. Accessed in November 2021.

Jerving, S. (2021) *COVID-19 vaccine alliance chair: African political leadership lacking*. DEVEX. Accessed in November 2021.

Joint Statement of the Multilateral Leaders Taskforce on Scaling COVID-19 Tools: A Crisis of Vaccine Inequity. (2021) World Health Organization. Accessed in November 2021.

Keohane, R. (2011) *Global governance and legitimacy*. *Review of International Political Economy* 18:1 February 2011: 99–109.

Marinescu, C. (2012) *Transaction Costs and Institutions' Efficiency: A Critical Approach*. *The American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 71, No. 2 (April, 2012), pp. 254-276.

Mbembe, A. (2003) *Necropolitics*. *Public Culture*, vol.15(1), pp.11-40.

Mbembe, A. (2019) *Necropolitics*. Duke University Press.

Reinsberg B. and Westerwinter, O. (2021) *The global governance of international development: Documenting the rise of multi-stakeholder partnerships and identifying underlying theoretical explanations*. In "The Review of International Organizations," Vol. 16, pp. 59-94.

Sabatier, P. et al. (2005) *Theoretical frameworks explaining partnership success*. In "Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management".

Strategy to Achieve Global Covid-19 Vaccination by mid-2022. (2021) World Health Organization. Accessed in November 2021.

Zürn, M. (2021) *Multilateralism in crisis: A European perspective*. In "Towards a New Multilateralism: Cultural Divergence and Political Convergence?"

Dicotomías del discurso en torno a la gobernanza climática global: El caso Reino Unido-Tuvalu

Discourse dichotomies around global climate governance: The United Kingdom-Tuvalu case

Montserrat Garita Yannarella (Universidad Nacional de Costa Rica)
Sandy Zamora Esteller (Universidad Nacional de Costa Rica)
Jesús Solano Lobo (Universidad Nacional de Costa Rica)
Sophia Roldán Soto (Universidad Nacional de Costa Rica)
Frank Salazar Chacón (Universidad Nacional de Costa Rica)

Resumen

El cambio climático antropogénico como fenómeno, ha migrado de la comunidad académica hacia entornos socioeconómicos y políticos internacionales. En consecuencia, esto ha generado una serie de debates y posicionamientos alrededor de los efectos de la emergencia ecosistémica y la asignación de compromisos y responsabilidades. Entre los factores que polarizan el alcance de los actores de la comunidad internacional, se encuentran los económicos, identitarios y los relacionados con el poder y las ideas. Todos ellos, suponen niveles extremos de preocupación para el Sur global, que ha recibido un mayor porcentaje de impactos relacionados con desastres climáticos. El poder discursivo cumple su función como instrumento que define tanto los roles de los actores, como su compromiso ante las acciones causantes de la crisis climática.

El presente trabajo utilizó como metodología el análisis crítico del discurso desarrollado por Teun Van Dijk. En este caso, se articulan las variables de 1) Acción gubernamental, 2) Iniciativa ciudadana, 3) Cultura política y 4) Movimientos sociales como principales referentes para estudiar la instrumentalización de la gobernanza climática en los discursos de Reino Unido y Tuvalu. Asimismo, se estudiaron las caracterizaciones sociales brindadas a la ciudadanía desde el líder estatal, como principal estrategia discursiva para legitimar la dinámica climática en los sistemas políticos. Este estudio evidencia la incidencia de la cultura política regional sobre el abordaje a situaciones de alta interdependencia y urgencia de la gobernanza climática global. En este trabajo se incluyen la visión sobre la humanidad y nacionalismos, asentamientos humanos, sistemas económicos y el traslado de intereses divergentes entre el Norte y el Sur a su posicionamiento respectivo en cumbres internacionales; liderando, complementando o impugnando el planteamiento de las acciones colectivas que deben tomarse frente a la crisis climática.

Palabras clave: *Discurso, Gobernanza Climática, Poder, Cultura Política, Asimetría Global*

Abstract

Anthropogenic climate change as a phenomenon has migrated from the academic community to international socioeconomic and political settings. Consequently, this has generated a series of debates and positions around the effects of the ecosys-

tem emergency and the assignment of commitments and responsibilities. Among the factors that polarize the scope of the actors of the international community, are economic, identity and related to power and ideas. All of them, assuming extreme levels of concern for the global South, which has received a higher percentage of impacts related to climate disasters. Discursive power fulfills its function as an instrument that defines international roles of actors, where their commitment to the actions causing the climate crisis is defined.

The present work used as a methodology the critical discourse analysis developed by Teun Van Dijk. In this case, the variables of 1) Government action, 2) Citizen initiative, 3) Political culture and 4) Social movements are articulated as main references to study the instrumentalization of climate governance in the discourses of the United Kingdom and Tuvalu. Likewise, the social characterizations provided to the citizens from the state leader were studied, as the main discursive strategy to legitimize the climatic dynamics in political systems. This study evidences the incidence of the regional political culture on the approach to situations of high interdependence and urgency of global climate governance. This work includes the vision of humanity and nationalism, human settlements, economic systems, and the transfer of divergent interests between the North and the South to their respective positions in international summits; leading, complementing or challenging the approach of collective actions that must be taken in the face of the climate crisis.

Keywords: *Discourse, Climate Governance, Power, Political Culture, Global Asymmetry*

1. Introducción

En la actualidad el cambio climático afecta a millones de personas alrededor del mundo, ya que genera consecuencias graves en materia económica, política y social. Durante el año 2019, se estima que 62 millones de personas se encontraron vulnerables a los riesgos de dicha situación (Naciones Unidas, 2019) consecuentemente si no se hace algo al respecto esa cifra continuará aumentando. La presente investigación encuentra como principal objetivo vincular el fenómeno del cambio climático con las narrativas construidas desde el Norte global desarrollado con las narrativas del Sur global en desarrollo. Esto con la intención de evidenciar las repercusiones que experimentan los países del Sur ante la persistencia de la emergencia ambiental y que tiene una correlación con la acción-inacción de los países hegemónicos; los cuáles se benefician de la explotación ambiental, en términos amplios por una mayor demanda y consumo de bienes y servicios, por medio de las grandes corporaciones -“global players”- y que proporcionalmente no adquieren responsabilidad y compromiso de compensación de las externalidades del desarrollo.

Por ende, se torna urgente para el Sur la apertura de procesos de diálogo en los cuales se reconozcan los efectos catastróficos que genera la emergencia climática, así como también el reconocimiento de las poblaciones en condición de vulnerabilidad que sufren mayoritariamente en daño colateral de una mala gestión de la crisis y de un modelo de desarrollo no sostenible. Lo anterior, al mismo tiempo que se establece una relación directa entre el agravamiento de la emergencia y la división (y su brecha) Norte-Sur que existe a lo largo del globo. Dado que se vuelve evidente que las brechas entre países como Reino Unido y Tuvalu amplían las desigualdades de calidad de vida de las personas; especialmente quienes se encuentran en una situación geográficamente desfavorecedora.

1.1. Contexto global

En la realidad internacional actual, los Estados se encuentran afrontando diversas problemáticas que afectan sus estructuras internas, destacando de manera principal, la aparición y rápida expansión de la pandemia ocasionada por el COVID-19, la crítica situación económica, así como la crisis climática como emergencia global. La temperatura del planeta, a causa del fuerte incremento de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, ha aumentado en aproximadamente 1.1°C desde mediados del siglo XIX. Lo anterior, se ha encargado de generar consecuencias que han transformado los ecosistemas, tales como: I. La acelerada pérdida de masa de hielo en los glaciares de Groenlandia y la Antártida, II. El aumento de los mares que amenaza con desplazar millones de personas en el planeta, III. Pérdidas humanas, entre muchos más (Villavicencio, 2020).

Como resultado de lo anterior, las temáticas de acción climática y prácticas productivas sostenibles se han movilizadas a la discusión global, con la finalidad de construir mecanismos de respuesta conjunta y efectiva entre los actores del sistema internacional. El reciente incremento de incidencia social (como traducción de las demandas de la sociedad civil) en las relaciones internacionales bajo el marco de la acción climática ha conmovido a la población, debido a la alta exposición que han tenido por medio de la tecnología y la interconectividad global, tanto las figuras como su mensaje en términos de discurso y movilización, véase por ejemplo el caso del movimiento “*Viernes por el futuro*” intrínsecamente ligado a la figura de Greta Thunberg. Así las cosas, en la pasada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021 (COP 26) se evidenciaron por una parte tanto los posicionamientos fuertes y claros sobre el accionar de cada Estado frente a la actual crisis climática, así como –en tono de reclamo– un mayor espacio de la sociedad civil para hacer un llamado a la acción allende del Estado-nación.

Por todo lo anterior, resulta significativo para la ciudadanía la lectura –en clave de narrativa– de la cobertura mediática de la crisis climática en los sistemas políticos. Lo anterior, a raíz de la importancia de la información dada por los medios como mecanismo para la construcción colectiva –imaginario– y de opinión pública de la problemática, así también de sus consecuencias a corto y largo plazo.

Medios de comunicación, tales como Deutsche Welle y CNBC, se han encargado de visibilizar la inacción del Estado y sus instituciones en la gestión de las problemáticas ambientales, señalando la importancia de la implementación de acciones y políticas públicas orientadas a la generación de cambios en la producción energética, uso de la tierra, transporte, industria y la manera en cómo se producen los alimentos (DW, 2018). Sin duda alguna, la crisis climática se encuentra desestabilizando la totalidad de la estructura internacional, generando como resultado la necesidad tanto de una revisión o puesta en remojado del modelo de desarrollo y de las respuestas y eficacia de los Estados y demás actores internacionales. El momento de actuar, es ahora, sin embargo, el sentido de urgencia no es correspondido en los mismos términos a pesar de la evidencia científica (Hoffman, 2013)

1.2. Gobernanza climática global

Ante la situación de emergencia climática, los actores internacionales se han visto en la necesidad de responder a los efectos negativos provocados por el cambio climático, promoviendo la construcción de enfoques de trabajo holísticos centralizados en el bienestar

de la ciudadanía y mitigación de las consecuencias. Así, uno de los principales mecanismos de respuesta de las sociedades, se ha articulado en la construcción de redes interinstitucionales, así como alianzas público-privadas para la generación de acciones conjuntas que gestionen la coyuntura de crisis actual. Dichas alianzas nacen de la necesidad de explorar mecanismos de financiamiento de soluciones que contribuyan al establecimiento de un modelo de gobernanza climática multinivel (Cognuck et al, 2020).

La gobernanza climática, en estricto sentido, es parte de la gobernanza global de los bienes públicos globales. Por principio se diferencia de los regímenes internacionales tradicionales, ya que estos últimos priorizan las relaciones interestatales por encima de otros entes, en segundo término brinda un panorama ampliado del rol que ejercen los actores de la comunidad internacional, más allá de la fronteras, el tiempo y la incertidumbre, ya que implica la participación de distintos actores sociales que tiene relación directa con el modelo de desarrollo local que se sustenta en las economías del carbono, la asimetría de quienes más contribuyen con el fenómeno y de quienes reciben los efectos negativos, que van de la mano de una desigualdad también social y económica. Dicho de otro modo, la gobernanza global propone una gama ampliada de los interlocutores con respecto a retos de corte global, siendo que incluye actores de tipo subnacional y transnacional. Asimismo, la gobernanza global propone la “creación y operación de reglas en otros niveles” (Stokke, 1997).

A diferencia de las perspectivas tradicionales de las relaciones entre Estados, el modelo de gobernanza global propone a su vez que los actores específicos y previamente establecidos no deberían de existir, ya que deben ser construidos en el proceso mismo y como resultado de la propuesta de normas, reglas y estándares que aporten una estructura definida a las situaciones derivadas de la actividad social (Dingwerth & Pattberg, 2006). Asimismo, la gobernanza aporta a la discusión teórica un enfoque distinto de la política mundial tradicional ya que esta no se apega a una cosmovisión Hobbesiana en donde el Estado es la máxima autoridad de las relaciones Internacionales. Por otra parte, dicho encuadre propone la inclusión de actores no convencionales como los entes transnacionales y las organizaciones no gubernamentales.

En palabras de Barnett y Duvall (2005) la gobernanza global no es neutra o ayuna de posición:

En la medida en que la gobernanza global implique únicamente los mecanismos de coordinación, podría parecer que se trata simplemente de una máquina técnica, pero de hecho existen fuertes valores que la manejan. El liberalismo es el espíritu en la máquina. Hay, por supuesto, muchas definiciones diferentes de liberalismo, pero como categoría en la teoría y en la práctica de las relaciones internacionales ha girado típicamente en torno a la creencia: en la posibilidad, aunque no en la inevitabilidad, del progreso; que los procesos de modernización y la interdependencia (o, ahora, la globalización) están transformando el carácter de la política global; que se pueden establecer instituciones para ayudar a gestionar estos cambios; que la democracia es un objetivo de principios, así como una cuestión de paz y seguridad; y que los estados y las organizaciones internacionales tienen la obligación de proteger a las personas, promover valores universales y crear condiciones que fomenten la libertad política y económica (Barnett y Duvall, 2005, p. 5)

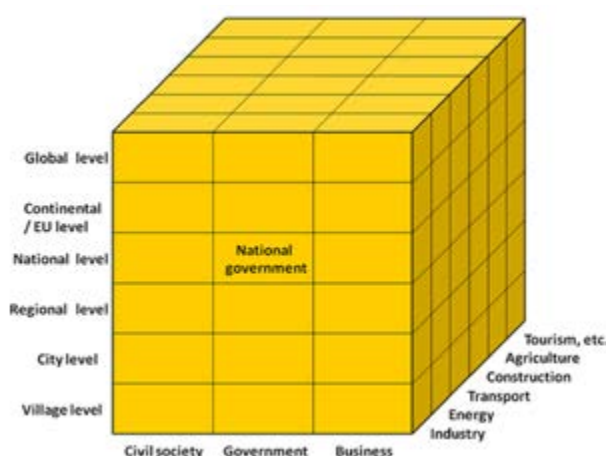
Así, la visión de gobernanza global plantea la existencia de múltiples esferas de autoridad que parten más allá del Estado y que, a su vez, se entiende como una base

interdependiente de la propuesta más conservadora de gobernanza. Elementos claves como la noción del Estado-Nación, las instituciones, el Derecho Internacional, las normas sociales, los regímenes internacionales y la hegemonía se intersecan en cuanto a gobernanza multinivel se refiere, a diferencia del plano tradicional que normalmente se inclinaría de manera más específica por uno de dichos componentes (Biersteker, 2009). Otro punto importante que provee la visión de gobernanza global es la reinterpretación de los desafíos que le atienden a la comunidad internacional dado que le aporta un ángulo constructivista lo cual sensibiliza la manera bajo la cual se gestionan los retos que enfrentan las sociedades actuales.

De la concepción multidimensional de la gobernanza global, nace la gobernanza climática multinivel. Esta se introdujo en la Conferencia de las Naciones Unidas de Río en el año 1992 como un modelo innovador que permitiera movilizar diversos actores de la comunidad internacional desde un enfoque macro para combatir en conjunto y desde varios sectores las consecuencias de la emergencia climática. Esta pauta presenta a su vez la problemática ambiental como una falencia de corte estructural dado que el cambio climático es un fenómeno de dualidades de doble rasero, tanto natural como antropoceno, tanto local como global. Como es bien sabido, este afecta en distintos niveles a los Estados y a las personas, siendo que su alcance que va de las escalas locales-domésticas, glociales-intermésticas y globales-internacionales depende en gran medida de factores sociales, económicos y geográficos específicos.

Es por este motivo que desde el punto de vista metodológico la gobernanza global se plantea como uno de los mecanismos (Barnett y Duvall, 2005) más adecuados para dar respuesta a esta problemática, ya que empata su gestión por los mismos niveles donde el cambio climático campea. Así las cosas, los diferentes instrumentos podrán ser más pertinentes en los niveles domésticos, intermésticos e internacionales en diferentes zonas del mundo. Otro aspecto importante es el elemento de la versatilidad e integralidad de acción, ya que posee una orientación que promociona un mayor espectro para la resolución de conflictos, así como de cooperación internacional, que va más allá de la simple coordinación de políticas e intereses en los sectores diversos de la sociedad. Y finalmente, beneficia a la mayor cantidad de esferas, guardando en todo momento el carácter multinivel de la promoción de la gobernanza en materia ambiental.

Figura 1: Dinámica de acción de la gobernanza multinivel



Fuente: Jänicke, M. (2017). *The Multi-level System of Global Climate Governance – the Model and its Current State*, Environmental Policy and Governance.

2. Sobre los casos en estudio: Identidades bajo sistemas de dominación

El presente apartado tiene como propósito realizar un breve acercamiento a los contextos políticos, sociales y económicos de los casos en estudio. Asimismo, se establece como meta la vinculación de la teoría de la gobernanza climática, así como la situación de crisis climática global, con el entramado interno de decisiones y acciones de Reino Unido y Tuvalu. Finalmente, es importante mencionar cómo las características representativas de los Estados en análisis se extrapolan a la realidad de los bloques internacionales de países. Lo anterior, con la finalidad de diagnosticar cuáles han sido las respuestas institucionales y políticas públicas promovidas desde el Norte y Sur global. Y de esta manera, observar dichas variables en las construcciones narrativas de los representantes políticos.

2.1. La Línea de Brandt sobre asimetría global

El siguiente punto de análisis se concentra en el estudio de la diferenciación en la distribución de responsabilidades climáticas e impacto de las consecuencias en las sociedades. Básicamente si agrupamos los países que han tenido una mayor cuota de participación en la actual crisis climática, coincidiremos que en buena medida los países del Norte desarrollado se posicionan como el grupo de mayores contribuyentes de emisiones de dióxido de carbono, conocidos en términos generales como gases de efecto invernadero (GEI) en comparación con el Sur en desarrollo. La anterior diferenciación tiene su fundación en el parteaguas que significó el fin de la segunda guerra mundial, el éxito del modelo capitalista el impulso de la globalización, en conjunto con el auge de las teorías del desarrollo y el mundo en transición de y reconfiguración de postguerra confrontado en un orden bipolar hasta finales de los ochenta, y crecientemente multipolar en la década de los noventa. En este contexto los consecuentes debates acerca de la distribución del poder global no solo se limitaron a la relación entre superpotencias y potencias, sino que también analizaron y se refirieron a la tradicional división del mundo en países más y menos desarrollados, lo que comúnmente se denomina la brecha Norte-Sur (Bueno, 2013) y que también permeó a las instituciones internacionales. Citando a María del Pilar Bueno (2013):

Esta fisura ha caracterizado al Sistema Internacional desde el proceso de descolonización a partir del cual la arena internacional se vio azotada por el incremento numérico de los Estados. Este proceso tuvo hondas repercusiones en los foros internacionales, como por ejemplo Naciones Unidas, puesto que tal incremento significó el logro de mayorías en espacios donde cada Estado – no importando cuál sea – tiene un voto, como la Asamblea General (Bueno, 2013, p. 208).

Esta brecha entre el Norte y Sur encontró fundamento con la conceptualización del “Norte global” cuyo término fue acuñado en 1980 por el ex canciller Alemán y premio Nobel, Willy Brandt. El Norte global no hace más que describir a los países del sistema internacional que gozan de mayores índices de bienestar, modelos políticos duraderos, acceso a recursos naturales y tecnológicos, manteniendo una posición fuerte entre las jerarquías económicas y políticas globales. De acuerdo con el modelo de Brandt, los países relativamente más ricos del sistema, con excepción de Nueva Zelanda y Australia, se encuentran localizados en el Norte del globo.

Dividiendo el mundo geográficamente de este modo, la Línea Brandt ofrece una explicación a dinámicas relativas a la política mundial y sus profundas desigualdades (Iida, 1988, Williams, 1987).

En contraste, el *Sur global* se perfila como el segmento de países a nivel mundial en donde su identificación ha sido caracterizada por la desigualdad, mayores consecuencias climáticas y una condición de supervivencia estatal que impide que el desarrollo económico, político y social sea lo suficientemente eficiente para posicionarse en índices semejantes a los países más desarrollados y estables que representan al *Norte global* (Fernandez, V. R., Lauxmann, C. T., & Trevignani, M. F., 2014).

Algunos sectores académicos alegan que la división no puede ser aplicada en el contexto actual debido al crecimiento que han experimentado algunas de las naciones del *Sur global*, como lo son las economías emergentes o como Estados económicamente diversos; mas, la convergencia que continúa mostrando el Norte, la persistencia de las desigualdades entre ambas secciones y la identidad común que el Sur ha construido frente a las retóricas de dominio y exclusión serían argumentos para mantener su uso (Lees, 2021, Johnson & Papageorgiou, 2020).

Según Ian McEwan, el hemisferio norte respecto al hemisferio sur como consecuencia de la concentración de la población y actividad humana en el primero, genera casi la totalidad de las emisiones de GEI; y estas tardan un año en distribuirse por todo el planeta (2005). No obstante, tomando como referencia lo anterior, es de suma relevancia agregar la asimetría interna existente entre bloques para afrontar las consecuencias, ya que el *Norte global* presenta un entramado institucional y económico más robusto que el *Sur global*. Lo cual permite, en caso de impactos climáticos negativos, una respuesta más pronta y eficaz para la gestión de las consecuencias en las comunidades.

Por otro lado, existe una responsabilidad estructural de los países industrializados del *Norte global*, sus instituciones, la élite económica y sus corporaciones por la apropiación gradual y de control de los recursos, así como por la destrucción sistemática del planeta ocasionada por sus patrones de consumo y producción (Borrás, 2017).

Asimismo, es fundamental sumar otra asimetría existente entre los bloques Norte-Sur y que consiste en el paralelismo entre deuda ecológica y deuda climática. Sin duda la concentración del poder global en los países del *Norte global*, los ha colocado en una posición hegemónica desde cualquier ámbito analítico, fortaleciendo los efectos de sus patrones de consumo y producción a merced de explotar y socavar de paso los sistemas naturales de los países menos desarrollados, todo esto en complicidad con el *Sur global*, ya sea por el alineamiento de las elites del Sur global aprovechando la fragilidad institucional pública que opera como un brazo del sector privado y corporativo en la designación de puestos de gobierno, o por la permeabilidad del Sur global a la corrupción pública.

En la mayor parte de los países del *Sur global* dichas deudas y otras injusticias tienen efecto acumulativo, lo cual ha provocado un efecto de bola de nieve que arrastra consigo problemas estructurales de pobreza, desigualdad y corrupción no resueltos del *Sur global*, que a su vez terminan de socavar las capacidades de las comunidades para adaptarse y enfrentar el cambio climático y sus efectos. En síntesis, la deuda ecológica y la deuda climática, contraída por el sistema de producción por el Norte, en conjunto con la deuda económica externa, contraída por los países

del Sur, suman los perjuicios económicos, sociales y ambientales –según Borrás–de forma unidireccional en detrimento de los países más pobres y vulnerables (Borrás, 2017); sin embargo esta idea es ilusoria o cuando menos idílica al constatar que el Norte global no está exento de problemas y consecuencias visibles y que la unidireccionalidad se acaba cuando hablamos de las migraciones que se dirigen del *Sur global* hacia el *Norte global* generando una presión importante en el Norte como efecto bumerang. O bien cuando los gobiernos del Sur global son los responsables de buscar la explotación de los recursos naturales por intereses tanto personales como corporativos a los que son afines.

Sin duda alguna, las acciones históricas del *Norte global* en contubernio con el *Sur global* han perjudicado la estabilidad y bienestar de las comunidades del *Sur global*, motivando incrementos en los niveles de pobreza, vulnerabilidad climática y situación macroeconómica deficitaria. Es por esta razón que, los Estados tienen como menester velar por mecanismos institucionales tanto nacionales como internacionales para contener las consecuencias de los patrones de producción y consumo que no son sostenibles, con el propósito de velar por una adecuada y holística distribución de las responsabilidades y consecuencias de la crisis climática.

En los siguientes apartados se procede con la explicación de la metodología vinculada a la realización de un análisis de discurso, con el propósito de entender cómo se plasma la teoría de la diferenciación Norte-Sur en cuanto a la crisis climática, en las construcciones narrativas de representantes políticos.

2.2. Tuvalu: Representación del *Sur global*

Siendo un país geográfica y políticamente parte del *Sur global*, en el caso de Tuvalu, su situación climática se ve condicionada por su posición geográfica aislada, que provoca incluso que sea olvidada o tomada en cuenta en las conversaciones de carácter internacional. (Fernandez, V. R., Lauxmann, C. T., & Trevignani, M. F., 2014). La situación del país desde su perspectiva global no influye en la crisis climática, pero esta sí actúa directamente sobre la isla. Tuvalu es el cuarto país más pequeño del mundo, con índices de desarrollo social tan interrumpidos por la supervivencia diaria que han provocado que no solo sea el caso perfecto de comparación, sino que también represente las nefastas consecuencias del cambio climático por las que un miembro del *Sur global* puede pasar (Ilelema, A, s.f.).

La situación anterior, si bien se repite en otros escenarios, tiene como una de sus características diferenciadoras su pertenencia a la Mancomunidad de Naciones del Reino Unido, misma que le confiere un estatus que debería de caracterizarse por la cooperación económica y política de parte de la corona inglesa. En el plano del discurso político, Tuvalu posee una convergencia de dos puntos principales, en los que sobresalen los servicios públicos como la salud y la educación, y por otro lado la escala política, incluyendo la local, la pública y la privada.

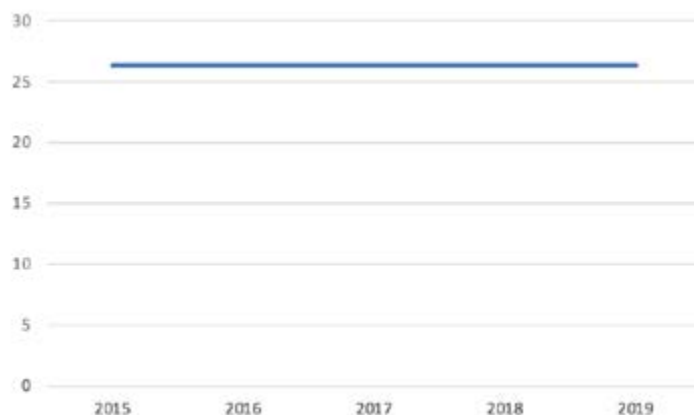
La situación del país, a nivel mundial se percibe bajo una alerta roja constante, los datos de Tuvalu, la mayoría de ellos no actualizados o inexistentes confirman que su situación va en franco deterioro. Lo anterior se ve evidenciado al comparar el PIB per cápita de Tuvalu y del Reino Unido, la asimetría es notable siendo que los primeros no superan los cuatro mil dólares, mientras que los segundos alcanzan los cuarenta y un mil dólares (Banco Mundial, 2021).

Por otro lado, más allá de factores económicos, índices de desarrollo o incidencia política, los factores que más alarman son los geográficos, la lejanía de la isla del pacífico no solo la hace vulnerable a cualquier desastre natural, sino que su altura sobre el nivel del mar la expone aún más rápido que otros países a su hundimiento, mismo que conlleva a su población de poco más de once mil personas a la apatridia y a una reubicación geográfica urgente.

Aún con todo lo mencionado anteriormente, el compromiso ambiental del gobierno de Tuvalu ha sido ejemplar, para el 2025 la isla promete haber reducido al 100% sus emisiones de gases de efecto invernadero en todas sus islas, así mismo el gobierno expuso que la adopción de sus procesos eran inclusivos, donde las partes interesadas podían participar a través de consultas y talleres bilaterales. Esto fortaleció la apropiación nacional de los NDC (Contribuciones Determinadas a Nivel a Nacional) y contribuyó a la realización de sinergias de otros procesos como Comunicaciones Nacionales, Política Energética Nacional, Estratégica Nacional Plan de Acción para el Cambio Climático y Desastres Gestión de Riesgos (2012-2016), Plan Director de Energías Renovables y Eficiencia Energética en Tuvalu (2012-2020), Estrategia Nacional Plan y desarrollo con financiación externos proyectos en áreas afines.

Así mismo, las NDC de Tuvalu incluyen contribuciones de 3 tipos, las incondicionales que incluyen todas las acciones que el país ha emprendido mediante los programas de energías renovables, que tienen como objetivo reducir la independencia de combustibles fósiles. El segundo tipo son las condicionales son las medidas de conservación y de última las aspiraciones que representan los proyectos de ley que colaborarán a desviar fondos de desarrollo a otras áreas prioritarias como la reducción de pobreza de las islas que componen a Tuvalu. (NDC-Tuvalu, 2020)

Gráfico 1: Índice de población debajo del nivel de pobreza, Tuvalu, de 2015 a 2019



Nota: Datos expresados en cantidades porcentuales sobre la población total.
Fuente: Elaboración propia con datos de *Central Agency Center* (CIA), 2020.

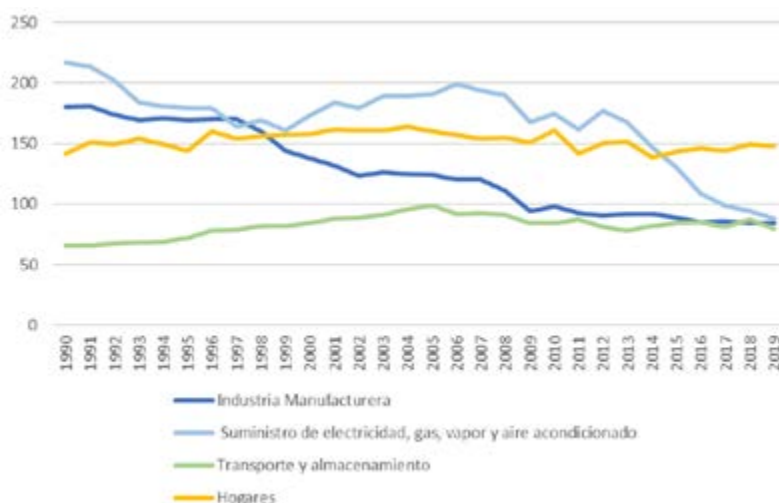
Lo mencionado anteriormente, es necesario y prioritario, debido a que según la base de datos de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, se confirma que desde el 2015 y hasta el 2019, la mejora económica de la población ha sido nula, confirmado no sólo la crítica situación que ha vivido Tuvalu durante un periodo tan grande de tiempo, sino que también evidencia la dificultad del gobierno de mejorar la situación económica de su isla y el abandono de compromisos de parte de la corona inglesa.

2.3. Reino Unido: Representación del Norte global

Como ha sido explicado con anterioridad, frente al cambio climático el Norte mantiene una postura pasiva gracias a lo poco que sufre los efectos más agresivos y que en palabras de Hoffman –un menor sentido de urgencia– (Hoffman, 2013). Los incendios forestales que se expanden rápidamente, las alarmantes inundaciones de asentamientos humanos o los desplazamientos humanos forzados, son situaciones que en su imaginario se relacionan con condiciones de pobreza en países en vías de desarrollo. No se dimensiona el deterioro ambiental como un fenómeno global, sino como el resultado de pequeñas acciones locales sin efecto sobre el resto de las regiones. Argumento que, por supuesto, es completamente errado. Esta perspectiva ha ocasionado que sus discursos se fundamenten únicamente en cuestiones socioeconómicas que los Estados del Sur global deben resolver para tener mejores índices de desarrollo que les permitan mitigar los efectos del cambio climático, evitando las discusiones relativas a la redistribución de la riqueza mundial y los modelos productivos nocivos con la estabilidad ambiental, y cuyo peso recae exclusivamente en los países más vulnerables.

Observando estas características, se encuentra al Reino Unido. A 2020, la nación ocupaba el 13° lugar en el Índice Mundial de Desarrollo Humano y el 33° en el Índice de Paz Global en 2020, un Índice de Gini de 35,1 en 2017 y un PIB per cápita de US \$41.125 en 2020. Su territorio es de 241.930 km² y una población de 67.215.293 personas. En 2020, la Oficina de Exteriores y la Mancomunidad agregó el Desarrollo a su estrategia de diplomacia, la cual: “persigue los intereses nacionales y proyecta al Reino Unido como una fuerza para el bien del mundo ... la defensa de los valores británicos, la reducción de la pobreza y el abordaje de los desafíos globales con sus socios internacionales” (FCDO, 2021, párr. 1). Según el Gobierno del Reino Unido (2021), ocupa el tercer lugar entre las potencias de poder blando del mundo, el cuarto lugar en el Índice Global de Innovación, el segundo mayor inversor en defensa de la OTAN y el cuarto lugar de orden en la red de magnitud diplomática.

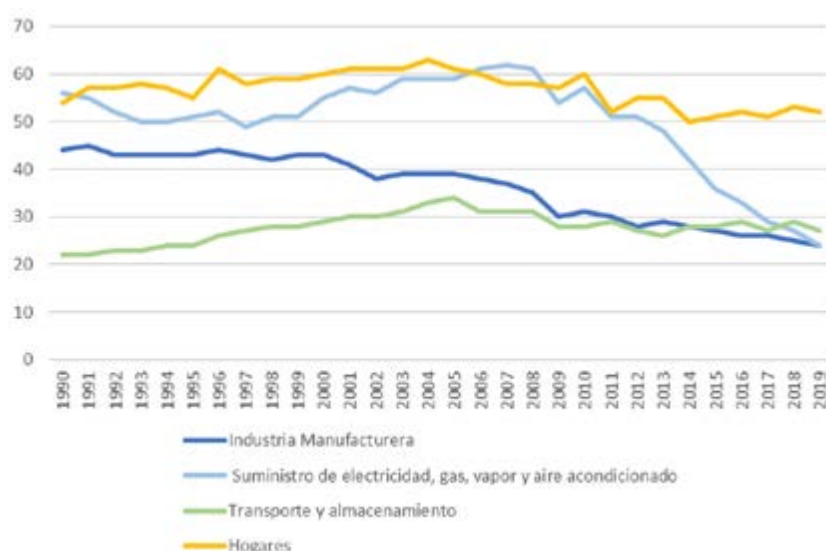
Gráfico 1. Emisión de gases de efecto invernadero para los tres mayores usuarios industriales y hogares, Reino Unido, de 1990 a 2019



Nota: Datos expresados por masa de emisiones al aire por año, en millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (mt CO₂e). Fuente: Adaptado de *UK Environmental Accounts*, 2021.

Particularmente en el campo del cambio climático, Reino Unido creó la que se conoce como la primera red diplomática ecológica especializada del mundo, por medio de la cual se ha financiado la transición energética y la acción climática con “4.100 millones de libras en fondos públicos y 2.200 millones de libras en fondos privados para la lucha contra el cambio climático en África, Asia y Latinoamérica” (Gobierno del Reino Unido, 2021, p. 9). Además, redujo las emisiones en un 40% entre 1990 y 2018. Sin embargo, una de las mayores críticas que recibe su postura se relaciona con su objetivo de tener 0 emisiones netas para 2050, pues mantener las emisiones de gases de efecto invernadero hasta esa fecha superaría el límite de 1.5°C en el aumento de la temperatura atmosférica, precisamente lo que se quiere evitar. El consumo de energía no renovable en Reino Unido todavía se encuentra en el 84% y, en promedio, el 25% de los sectores de transporte, manufactura y producción energética aún utilizan combustibles fósiles, teniendo los hogares el primer lugar de uso con 52 puntos porcentuales en 2019 (ver gráfico 1 y gráfico 2).

Gráfico 2. Uso de energía de combustibles fósiles para los cuatro mayores usuarios, Reino Unido, de 1990 a 2019



Nota: Datos expresados según consumo de energía en millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep). Fuente: Adaptado de *UK Environmental Accounts*, 2021.

Bajo estos parámetros, la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) del Gobierno del Reino Unido establece una serie de medidas para mejorar los números en estas áreas, incluyendo los sectores de energía, educación, comercio y empleo:

En noviembre de 2020, el primer ministro del Reino Unido presentó su ambicioso plan de diez puntos para una revolución industrial verde. El plan, que abarca energía limpia, edificios, transporte, naturaleza y tecnologías innovadoras, movilizará £12 000 millones de inversión gubernamental para crear y respaldar hasta 250.000 empleos verdes altamente calificados en el Reino Unido, y... la Estrategia de Crecimiento Limpio, que describe al Reino Unido Las políticas y medidas actuales del gobierno para descarbonizar todos los sectores de la economía hasta la década de 2020 y más allá.

Antes de la COP 26, el Reino Unido tiene la intención de publicar una estrategia integral de neta cero emisiones, que establezca la visión del gobierno para la transición a una economía neta cero para 2050... Es un aumento significativo de la contribución anterior del Reino Unido a la NDC prevista de la UE del 40 % para 2030 ... El CCC declaró que una NDC de al menos el 68 % 'constituiría un compromiso decisivo con una trayectoria de cero emisiones netas, consistente con el Acuerdo de París' y 'colocaría al Reino Unido entre los países líderes en ambición climática'. (2019, pp. 9, 18, 23-24)

Si bien el compromiso que ha demostrado el Reino Unido con la reducción de sus emisiones de carbono en los principales sectores productivos, aún existen rutas que no se discuten dentro de su agenda climática. El documento elaborado por el Comité sobre Cambio Climático "Net Zero The UK's contribution to stopping global warming" menciona los asuntos relativos a la Mancomunidad de Naciones solo tres veces para referirse al "desarrollo de actividades y negociaciones para el apoyo de políticas, prácticas y transformaciones económicas" (2019, pp. 20, 119, 269). Empero, no se refiere a estrategias de acceso a la información, defensa de los derechos de activistas ambientales o impulso a la Mancomunidad para que tome un rol de liderazgo frente a las negociaciones globales. Entre líneas, mantiene una percepción neo-colonial sobre el Reino Unido como facilitador de herramientas, en lugar de posicionarse como Estado aliado de soberanías climáticas y oferente de cooperación en áreas más allá de las económicas. Mirando al pasado, la retórica ha sido la misma.

Previamente, la estrategia de 2018 "A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment" vincula a los Estados de la Mancomunidad con la economía azul, la justa gobernanza oceánica y la seguridad marítima, prometiendo una adaptación de la Carta de la Mancomunidad a los océanos. Propone enlazar 17 islas en la acción climática y la adaptación frente a la acidificación de los océanos, los eventos naturales extremos, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Mas, la estrategia posiciona al Reino Unido como un asesor en sostenibilidad, ignorando que las prácticas ancestrales de estas islas son en realidad más amigables con su entorno que las importadas de países industrializados. Nuevamente, integra una perspectiva eurocéntrica que elude la responsabilidad de los grandes conglomerados y Estados del Norte: pesca de arrastre, exploración y explotación de combustibles fósiles, derrames de petróleo, destrucción de ecosistemas marinos... de las cuales las pequeñas islas del Sur tienen nula participación, pero sufren todas sus consecuencias.

3. Metodología

El objetivo principal de este trabajo consiste en realizar un análisis de discurso, entendiendo este último como "una práctica social (...) una forma de acción entre las personas que se articula a partir del uso lingüístico contextualizado, ya sea oral o escrito" (Casimigilia y Tusón, 1999, p. 91, citado por Díaz-González, 2017, p. 67). Asimismo, resulta fundamental comentar que el análisis de discurso establece como finalidad, el diagnóstico de las dinámicas de poder tanto en las estructuras de dominio como de subordinación de los sistemas políticos. Como lo menciona el principal referente de dicha técnica Teun Van Dijk, dicho tipo de investigación se encarga de estudiar primariamente el modo en que el abuso del poder social, las estructuras de dominio y las dinámicas de desigualdad son practicadas, reproducidas, y ocasionalmente combatidas, por los textos y el habla en el contexto social y político (2016).

En segundo lugar, es importante señalar lo que se entiende como análisis de discurso, pues muy a menudo, existen confusiones entre este y el análisis de contenido e incluso, se ha llegado a considerar que todo análisis de discurso utiliza un análisis de contenido (y viceversa) cuando en la realidad, esto no es correcto. Por un lado, el análisis de contenido *per se*, se convirtió en una herramienta del análisis de discurso, el cual es mucho más amplio y técnico y contiene un aspecto ideológico a diferencia del análisis de contenido. Asimismo, para Abarca et al (2012) el análisis de discurso ve mucho más allá de la frase, es decir, trae a colación el contexto y la situación del sujeto autor de lo escrito, y, dicho enfoque permite que sea más estructural y más funcional para lograr comprender aquella relación entre el discurso y la sociedad. Sin embargo, también es importante mencionar que el análisis del discurso se apoya en el análisis de contenido puesto que este es catalogado por ser más técnico y científico.

A partir de esta explicación, se elabora un análisis mediante el software "Atlas.ti", de los cuatro discursos relacionados a la crisis climática expuestos por personajes políticos de Reino Unido y Tuvalu. Dicho software facilitó la recopilación de las citas más relevantes mencionadas en las narrativas, así como, la elaboración de los principales códigos y redes de cada discurso en particular, con el propósito de analizar el marco político y social desde el cual fueron comunicados. Asimismo, el programa constituye una herramienta de apoyo para la vinculación de las principales citas seleccionadas con las coyunturas políticas, económicas y sociales de los Estados en análisis. Otro aspecto importante que considerar es que dichos discursos se analizaron únicamente de forma escrita, es decir, a partir del contenido textual de cada uno, sin recurrir al análisis de audio.

Por otro lado, a partir de los resultados obtenidos se analizaron los discursos de manera semántica, coyuntural y lingüísticamente, realizando un balance político de cada uno. Así también se pretende identificar la configuración de las relaciones de poder y estabilidad doméstica de los Estados, como ejemplo de los dos bloques globales de sistemas (Norte y Sur). Al mismo tiempo, es necesario aclarar que existe la posibilidad de que se presente en el análisis un sesgo al momento de seleccionar las citas, los códigos y las redes, así también al estructurar, detallar y trabajar sobre el diseño de las categorías. Empero, se intentó realizar un análisis general de cada discurso, el cual se configuró a partir de las principales características políticas, económicas, sociales, y culturales de cada uno.

Aunado a lo anterior, es esencial subrayar que la unidad de análisis corresponde a las palabras u oraciones que son enunciadas por los personajes políticos en cuestión, siendo entonces la unidad de observación el discurso como tal. Además, se considera fundamental destacar que la importancia del análisis de los presentes discursos recae en la comprensión de las intenciones, agendas estatales y orientaciones normativas vinculadas a la gestión de las consecuencias climáticas a nivel global. Asimismo, es importante mencionar la extrapolación de los análisis domésticos de Reino Unido y Tuvalu como entes representativos del Norte y Sur global. Estudiando así, la construcción de tendencias políticas, económicas y sociales de los Estados.

A partir de la selección de las citas y la frecuencia presentada, se ejecutará un estudio de las principales líneas de trabajo de las figuras políticas. Así también, se pretende visibilizar cómo los posicionamientos políticos de Reino Unido y Tuvalu se articulan como representaciones del papel del Norte y Sur global en la gestión

de la emergencia climática. Demostrando de esta manera, la asimetría presente en la distribución de las responsabilidades y consecuencias. Finalmente, con dicha lectura política de simbolismos presentes en los discursos, se plantea analizar las construcciones colectivas y perspectivas sociales diagnosticadas en la cultura política regional de los casos en estudio.

Tabla 1. Códigos para el análisis discursivo

Códigos para el diagnóstico político de posicionamientos e intereses			
1. Acción gubernamental	2. Iniciativa ciudadana	3. Cultura política	4. Movimientos sociales
Se articula con el objetivo de evaluar la tipología, así como estructura de la acción de los Estados en análisis. En este caso se incluyen características como: 1) Legislación, 2) Normas, 3) Leyes, 4) Políticas públicas, 5) Incidencia del Gobierno y 6) Acciones públicas.	Dicho código tiene como propósito diagnosticar el papel otorgado desde el Estado a la ciudadanía en torno a la crisis climática. Asimismo, busca visibilizar el grado de participación de las personas desde estructuras institucionales como las Organizaciones No Gubernamentales (WWF).	Tiene como finalidad analizar las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones de la ciudadanía. Así también, el estudio de cómo dichas caracterizaciones se movilizan a la toma de decisiones de los Estados.	En este caso, tiene como objetivo estudiar el papel brindado por los personajes políticos a las estructuras sociales tanto en espacios informales como formales de los sistemas políticos. Así también, se busca analizar la incidencia de movimientos como FFF en la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia.

4. Los discursos: carrera contra el tiempo frente al cambio climático; un reloj donde el norte tiene horas, y el sur tiene minutos

La desesperación y la resiliencia, frente al deseo por alcanzar un liderazgo climático, son la tónica predominante en los discursos ofrecidos por Simon Kofe y Boris Johnson en el marco de la 26ª Conferencia de las Partes. En línea con lo que se ha explorado con anterioridad en cuanto al rol de los actores estatales, estas características dibujan la ruta a seguir para la gobernanza climática global que puede ser ejercida desde las posibilidades del Sur y del Norte. Mientras el primero se encuentra en una posición de menor influencia en el *policy-making* de la acción contra el deterioro ambiental, el segundo toma las principales decisiones y busca resultados que no representan los perfiles y necesidades reales de toda la población del orbe. Es un asunto de supervivencia vs. competencia.

El deber ser de la gobernanza climática multinivel tendría en cuenta las críticas relativas a la jerarquización y centralización de la acción gubernamental, es por definición multisectorial, multidimensional y se trata de un cambio de modelo de desarrollo con una profunda transformación de la economía (Dirección de Cambio Climático del Gobierno de Costa Rica, 2022). Más aún, el discurso de Reino Unido, como anfitrión y líder de las negociaciones y financiamiento por el cambio

climático en 2021, no se refiere a esta transformación en sus discursos ni política exterior. Al contrario, se muestra condescendiente con la posición de desventaja que poseen las naciones en vías de desarrollo, manteniéndose en una retórica paternalista. Entre otros motivos, la COP 26 ha demostrado con esta situación discursiva la poca reflexión que los países desarrollados poseen con respecto a su responsabilidad ambiental y el cederle el micrófono al Sur global.

[...] *“Ojos pequeños y brillantes” [...]*

[...] *“para 2040 en el mundo en desarrollo y 2030 en las naciones más ricas” [...]*

[...] *“nosotros en el mundo desarrollado debemos reconocer la responsabilidad especial de ayudar a todos los demás a hacerlo” [...]*

Estas son algunas de las frases utilizadas que narrativamente están al servicio para mantener-perpetuar al Sur global subyugado en la impotencia. Refuerzan la idea que una región Sur necesita la ayuda del Norte para alcanzar el desarrollo para transicionar hacia los modelos sostenibles de la mano del Norte global, y por lo tanto dependiente. Se infantiliza al Sur, situándose como imaginario de inocencia con una mirada pequeña /corta de miras y experiencia, y de ojos brillantes como aquel que está lagrimoso, que lloró y por lo tanto que sufre. El discurso de Johnson posiciona la transición que el Norte debe realizar como la única respuesta viable y sabia al cambio climático, sin detenerse a cuestionar la aplicación indiscriminada de modelos de desarrollo importados por encima de los ya propuestos por el Sur, desde sus conocimientos, tradiciones y contextos, como es el caso del pensamiento indígena suramericano “Buen Vivir”, según se traduce del quechua “Sumak Kawsay” para citar alguno de los muchos saberes y pensamientos del Sur global.

Por otro lado, el discurso de Tuvalu proclama la independencia y autodeterminación al indicar

[...] *“Pero tampoco vamos a esperar a que el mundo actúe en conjunto, estamos mirando hacia el futuro y preparándonos ahora para el peor de los casos en el que nuestras tierras desaparezcan y nuestra gente deba irse” [...]*

Natano rompe la narrativa de que el Norte debe proveer de recursos al Sur para “adaptar” sus economías al cambio climático, y recalca que se están realmente preparando para sobrevivir a la desaparición de la isla y la conexión cultural que ha sido su hogar por siglos. La huella de carbono de las naciones del Pacífico Sur es imperceptible, sus sistemas productivos ya funcionan en armonía con sus recursos naturales, no necesitan una transformación para 2040. Lo que se requiere, por el contrario, es el compromiso global para la reducción de los GEI.

En algo que los dos discursos se articulan es en el sentido temporal, la percepción y consecuentemente imagen que proyecta la narrativa es que el mundo se encuentra en una carrera contra el reloj. Reino Unido en el Norte observa el tiempo que se agota como un reto propio de una película de acción, casi ajena a su propia realidad, en la que tienen que construirse alianzas para desactivar una bomba a punto de estallar:

[...] *“bienvenido a la COP, bienvenido a Glasgow y a Escocia, cuyo hijo ficticio más famoso a nivel mundial es casi con seguridad un hombre llamado James Bond, que generalmente llega al clímax de sus películas altamente lucrativas atado a un dispositivo del fin del mundo tratando desesperadamente de averiguar qué cable de color tirar apagarlo mientras un reloj digital rojo avanza impla-*

cablemente hacia una detonación que pondrá fin a la vida humana tal como la conocemos. Y estamos más o menos en la misma posición, mis compañeros líderes mundiales, que James Bond hoy, excepto que la tragedia es que esto no es una película, y el dispositivo del fin del mundo es real y el reloj corre al ritmo furioso de cientos de miles de millones de pistones y turbinas y hornos y motores con los que estamos bombeando carbón al aire cada vez más rápido” [...]

Empero, Tuvalu en el Sur percibe esta carrera como una cuestión de supervivencia para su cosmovisión y su identidad tal y como la conocen:

[...] “Estamos mirando hacia el futuro y preparándonos ahora para el peor de los casos en el que nuestras tierras desaparezcan y nuestra gente deba irse” [...]

La acción gubernamental, la cultura política, los movimientos sociales y la iniciativa ciudadana se perfilan como cuatro grandes ejes para identificar la lógica presente en ambos bandos frente a la crisis climática. Esto se profundiza a continuación.

4.1. El gran prestigio contra la pequeña supervivencia

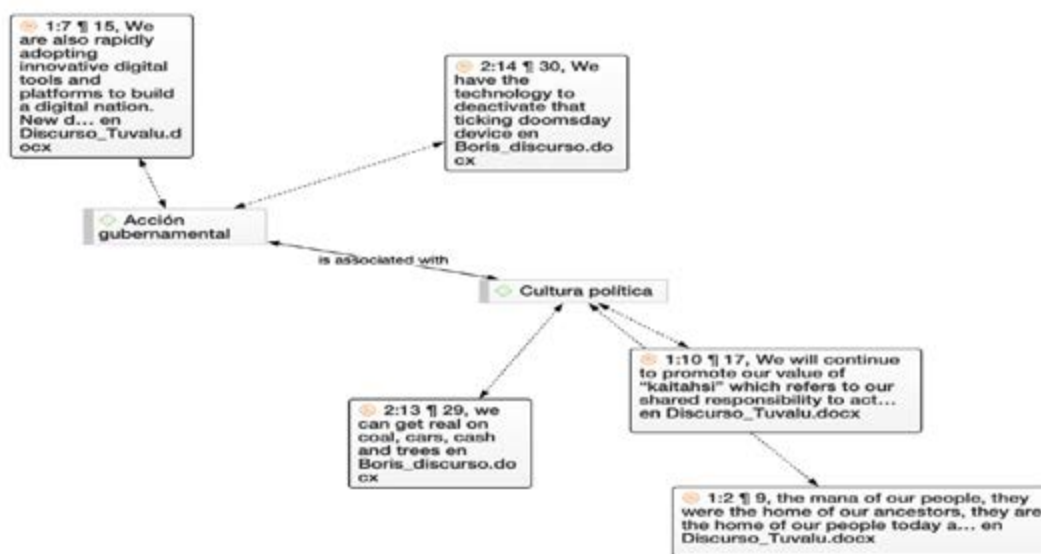
La visión de mundo del Norte global a lo largo del tiempo ha desarrollado una tendencia narrativa que minimiza las problemáticas que le atienden a la sociedad internacional como lo es la crisis climática. A nivel doméstico, en Reino Unido el discurso oficial es de un Estado verde y que lucha incansablemente por la protección de los ecosistemas locales y globales, promueve el uso de energías renovables y disminución de las emisiones de carbono. En este caso, se encuentra una contradicción entre el discurso interno del Gobierno inglés y su proyección a nivel internacional y, como resultado de dicha situación, se identifica que el Norte plantea una perspectiva reduccionista del desgaste ambiental que viven los países hoy día.

Lo anterior, dado que se refiere a este como un problema del futuro, que le corresponde solucionar a las próximas dos o tres generaciones y que, como se evidenció en el discurso del Primer Ministro del Reino Unido en la COP 26; no es de carácter urgente para la agenda nacional e internacional de Gran Bretaña como potencia en el sistema internacional. Desde una visión pragmática, si bien el Reino Unido a nivel país presenta propuestas innovadoras en pos de la conservación del medio ambiente, la mayoría de dichos esfuerzos exponen una acción gubernamental que se concentra en la industrialización y monetización de las acciones en favor del clima. Lo cual se traduce en una brecha más, puesto que los países del Norte tienen recursos económicos y tecnológicos para implementar mecanismos de mitigación y adaptación que otros no.

Otro aspecto que llama la atención del discurso ambientalista de Gran Bretaña hace referencia a la “responsabilidad” que tiene el Gobierno de velar por los activistas del clima, que, en contraposición, denuncian los discursos vacíos de occidente. Referente a ello, la posición de Johnson marginaliza a los movimientos sociales, haciendo ver cómo individuos excluidos y llenos de resentimiento mientras enaltece una narrativa interpretada en clave como *la carga del hombre blanco* de Kipling. Dicha connotación peyorativa se asemeja a la dinámica del Norte versus el Sur en la comunidad internacional dado que el mandatario se refiere a las poblaciones afectadas por la emergencia climática con lástima, usando términos como “beady eyes” para referirse a la desesperación que les rodea el vivir en condiciones inhumanas a causa de los desastres naturales.

Finalmente, se puede observar en el accionar de Johnson una cosmovisión sesgada por los privilegios del Norte, tomando en cuenta que ignora las verdaderas necesidades de las personas activistas. Bajo esta misma línea, se evidencia que por medio de dicha línea discursiva no se hace cargo del rol que cumplen las potencias al proteger corporaciones que contribuyen al deterioro ambiental. En contraparte, hace referencia a la emergencia como un *reloj* del cual Reino Unido no es responsable enteramente, sino más bien le adjudica la culpa a toda la humanidad por igual. Se libra así de remordimientos y culpas, ignorando o restando peso a los esfuerzos del Sur.

Figura 1. Análisis del discurso del Norte global



Fuente: Elaboración propia con datos del discurso presentado por Boris Johnson para la COP26.

4.2. La proyección de una cultura de la colectividad

Los colectivos siempre han sido parte del sentido de acompañamiento, comprensión y solidaridad ante experiencias en común o parecidas, es por esto que las variables desarrolladas bajo el contexto discursivo de Tuvalu, hacen referencia al esfuerzo constante para conseguir el bien común. Lo mencionado anteriormente se evidencia especialmente bajo las variables de Acción Gubernamental y Cultura Política, ambas presentes cuando el discurso menciona que si bien se preocupan por su propio hundimiento, se encuentran conscientes de que el suceso no es solo tuvaluano, es de carácter internacional y particularmente imperativo para el Sur global, logrando dejar el individualismo estatal de lado, al tratar las consecuencias climáticas que están viviendo en el ahora y no en las proyecciones a mediano plazo expuestas desde otras perspectivas.

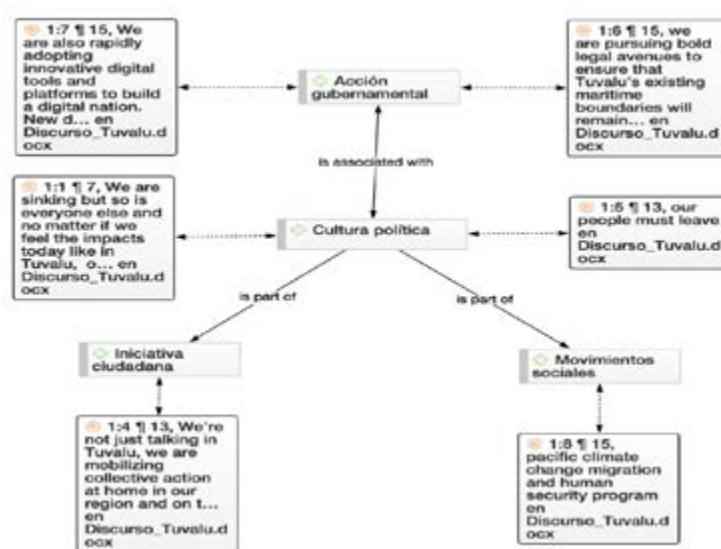
Los programas de acción climática y la seguridad humanitaria se identifican en el discurso, sus funciones se desarrollan para ser mecanismos que afronten las consecuencias provocadas por el Norte. Se menciona que las adaptaciones que han tenido que plantear han sido para mejorar e incentivar la innovación digital, para no solo mejorar su conexión interna, si no para generar una comunicación global que incentive la horizontalidad y la exposición real de las vivencias de la isla, para no solo exponerse como país sino exponer las consecuencias climáticas en el Pacífico.

La población de Tuvalu se encuentra consciente de que es necesaria la movilización de su población ante los recientes aumentos del nivel del mar en su territorio. La variable de cultura política evidencia que además de reconocer como parte de su cotidianidad la constante presión de migrar, la iniciativa ciudadana expone y toma en cuenta que más allá de solo movilizarse geográficamente, el impacto alcanza a sus valores nacionales, su cultura y su esencia, su sentido común ancestral no solo está en peligro, si no que ya se encuentra cercano a su extinción colectiva.

Es justamente por lo mencionado anteriormente que el movimiento social también se hace presente en el discurso, desde este se promueve activamente la movilización migratoria pacífica, segura y humana como única opción. Esta petición social contiene referencias hacia el recibimiento de personas migrantes que ha proporcionado el Norte global, quien no siempre ha respondido de una manera comprensible o colectiva. En el caso de Tuvalu, la migración no es una opción, es la única medida de supervivencia que les queda, el actuar internacional debe de ser ahora y la cultura política de la isla exhibe que si bien deben de irse obligatoriamente para salvaguardar sus vidas, la interpretación del norte global no funciona bajo la inmediatez y que desde sus puntos de vista aún hay suficiente tiempo para conservar las vidas a la distancia.

Las variables presentes desde el discurso tuvaluano, evidencian que su posicionamiento global es más que solo inclusividad, a diferencia de otras propuestas discursivas. Tuvalu reconoce la urgencia detrás del accionar inmediato debido a que las amenazas al Sur global en torno al cambio climático no son a futuro, son desastres que están ocurriendo en el presente, con los que se lidian de forma anual, en una cantidad variada de presentaciones, tormentas tropicales, ciclones, sequías y extinciones masivas de flora y fauna. Simon Kofe, plantea su discurso alrededor de datos puntuales y utiliza la evidencia gráfica para posicionar su discurso más allá de palabras. Es necesario agregar que, Kofe hace público este discurso mediante un vídeo que expone los aumentos del nivel del mar, donde demuestra que su accionar gubernamental para mejorar aspectos digitales de la isla han mejorado y que el hundimiento de la isla ya ha llegado. Sus problemas de movilización geográficas abarcan solo una pequeña parte del gran problema que se vive en el Sur global.

Figura 2. Análisis del discurso del Sur global



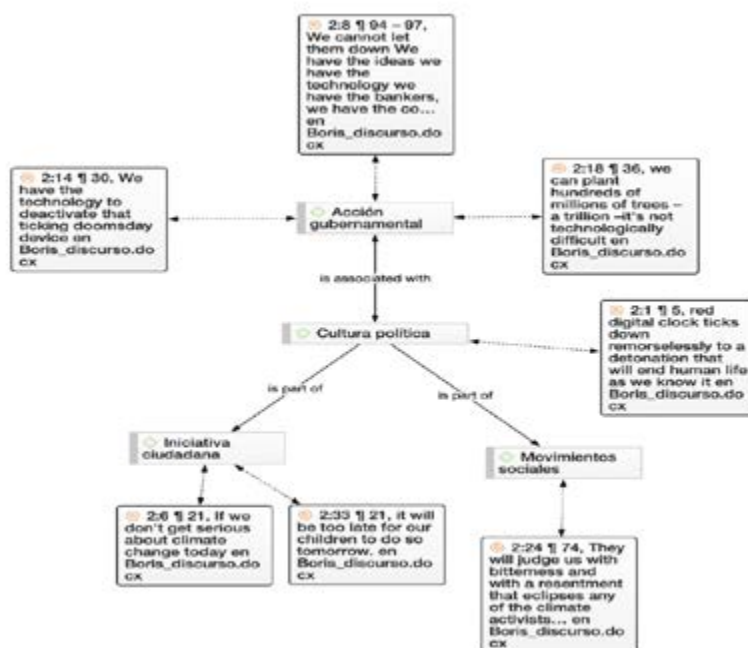
Fuente: Elaboración propia con datos del discurso presentado por Simon Kofe para la COP26.

4.3. El cambio climático como nuevo espacio para ejercer el poder duro

Como último punto del análisis del discurso, resulta de suma importancia contraponer la imagen de acción climática proyectada por Boris Johnson con los ideales colectivos de Tuvalu. Previo a dar inicio con la explicación es fundamental reconocer que ambos discursos, así como construcciones políticas de los territorios en diagnóstico, cumplen con el rol representativo de las estructuras globales y económicas del Norte y Sur global. En primer lugar, una de las principales aristas analíticas de dicha comparación, es la diferenciación notoria entre los enfoques de acción gubernamental. En el caso de Reino Unido se observa cómo se espera que la tecnología sea el mecanismo salvador de las consecuencias climáticas en el sistema internacional. No obstante, las personas ciudadanas deben ser conscientes de las relaciones de poder existentes en la práctica tecnológica, las cuales responden a intereses de personajes de alto poder económico, que inclusive, lucran con la explotación masiva de los recursos naturales.

Asimismo, en el discurso de Boris Johnson se vincula la idea de los árboles con el dinero y herramientas tecnológicas. Lo anterior, separa de manera radical la realidad de los ciclos de regeneración natural y las capacidades de los territorios para dar respuesta a los cambios antropocéntricos. Por otro lado, la acción gubernamental analizada en la construcción narrativa del Ministro de Relaciones Exteriores de Tuvalu, Simone Kofe, visibiliza cómo el Sur global no encuentra una verdadera solución en las herramientas tecnológicas como mecanismo de respuesta política a la crisis climática. El hecho de contar con la capacidad de tecnologías para hacer frente a las consecuencias, se vincula con la existencia de un poder económico estructural de los Estados, el cual es meramente una realidad utópica en el Sur global. Los países pertenecientes a la estructura global desfavorecida se han visto en la obligación de innovar mediante iniciativas tecnológicas con el objetivo de garantizar su supervivencia. Sin embargo, el Sur global se ha respaldado en su cultura y creencias ancestrales como objeto para construir acción gubernamental.

Figura 3. Análisis comparativo de los discursos del Norte y Sur global



Fuente: Elaboración propia con datos del discurso presentado por Simon Kofe y Boris Johnson para la COP26

Ahora bien, el aspecto clave entre el Norte y el Sur reside en cómo los procesos de socialización de las personas se han visto determinados por la dicotomía individualismo versus colectividad. Es de esta manera que, entre ambas estructuras internacionales se observan claras diferencias del sentido de responsabilidades y compromisos que se movilizan a la toma de decisiones climáticas y políticas. Por ejemplo, en el discurso de Norte se analiza cómo se individualiza la posición del Reino Unido, con el objetivo de mostrar que se han cumplido con aspectos a nivel doméstico, así como se menciona en reiteradas ocasiones las capacidades nacionales del territorio. Sin embargo, resulta de suma importancia cuestionar ¿Es suficiente que el Reino Unido cumpla con sus responsabilidades domésticas; si actualmente el Sur se encuentra hundiéndose por los sistemas de producción históricos del Norte? Por el contrario, los países en desarrollo se han apoyado en el sentido común y colectividades, con el propósito de incidir políticamente a nivel internacional.

5. Consideraciones finales

La percepción sobre las acciones y responsabilidades ambientales entre sectores políticos y sociales, el sentido de comunidad y la instrumentalización del cambio climático a favor de los intereses del Norte, son los tres hallazgos primordiales de esta investigación. En el caso de Reino Unido, con Boris Johnson a la cabeza, se ha posicionado como uno de los actores principales en la lucha contra el cambio climático, percibiendo así mismo como un “actor mesiánico” y redentor de las dolencias e injusticias que se sufren en el Sur global, en las juventudes y en los activismos por la acción climática. En el análisis discursivo del Norte se evidencia que la tecnología es el principal mecanismo de gestión de la crisis climática. Por su parte en el Sur la tecnología significa más que gestión, es adaptabilidad y resiliencia para sobrevivir.

Discursivamente el Norte se percibe protagonista, líder y héroe de una película de acción, los únicos capaces de desactivar la bomba de tiempo y proteger a los inocentes de los villanos. Todos estos recursos, muy al estilo de la cultura cinematográfica alrededor de James Bond (creada en el contexto de la Guerra Fría para luchar contra amenazas políticas) y las cosmovisiones binarias occidentales (E. Grüner 2010, E. Lander, 2003 y A. Mbembe, 2001), son utilizados con frecuencia para aligerar la emergencia climática antes que ilustrar la ruta de acción que desea tomarse. Reino Unido ha construido su narrativa de proyección internacional alrededor de la acción climática, índices de desarrollo y poder inteligente para adoptar posturas de liderazgo en la Mancomunidad.

Por otra parte, desde la perspectiva del Sur global, Tuvalu es un ejemplo de alta dependencia de los juegos de intereses y mecanismos de producción hegemónicos del sistema internacional. Como actor normativo su margen de participación en el diseño de planes de adaptación, mitigación y financiamiento frente al cambio climático son más que limitados. Sin embargo, los países del Sur han visibilizado la importancia de la multilateralidad y la cooperación y promover una división justa de las responsabilidades gubernamentales, basado en un enfoque de gobernanza climática multinivel.

Las dicotomías discursivas de Tuvalu y Reino Unido nos sitúan ante un problema común sobre el cambio climático, sin embargo, con percepciones opuestas tanto en la narrativa como en la definición y perspectiva del problema en torno a las acciones y responsabilidades. El discurso de Tuvalu apuesta por la cooperación y el

multilateralismo que solo provee la gobernanza multinivel. Por su parte el Reino Unido monetiza y rentabiliza la tecnología para la transición sostenible, al tiempo que protege y acompaña a las industrias extractivas contaminantes, es por esto por lo que en el sentido de comunidad e instrumentalización se evidencia como se maximizan e individualizan los beneficios de la explotación de los recursos y se socializan las pérdidas por medio de la contaminación ambiental.

Referencias bibliográficas

ABARCA, A. , ALPÍZAR, F. SIBAJA, G. Y ROJAS, C. (2012). Técnicas cualitativas de investigación. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

BARNETT, M, DUVALL R, EDS. (2005). Power in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

BANCO MUNDIAL. (S.f) Indicadores de PIB per cápita de Reino Unido. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GB>

BANCO MUNDIAL. (S.f) Indicadores de PIB per cápita de Tuvalu. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=TV>

BARROS, V. (2005). Cambio Climático Global. Editorial Libros del Zorzal: Buenos Aires.

BIERSTEKER, T. (2009) Global Governance. *Routledge Handbook of Security Studies, New York & London.*

BORRÁS, S. (2017). Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales* (33), pp 97-119. <https://shorturl.ae/OeUm7>

BUENO, M. (2013). Las potencias medias en la arquitectura climática global: La Hibridación de la Brecha Norte-Sur. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (2), pp. 207-230. <https://shorturl.ae/Prhqm>

CIA FACTBOOK (2020) Tuvalu. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_tv.html

COGNUM, S. & NUMER, E. (2020). ¿Qué es la Gobernanza Climática? *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*. <https://shorturl.ae/c2T8i>

COMITÉ SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DEL REINO UNIDO. (2019). *Net Zero The UK's contribution to stopping global warming*. Committee on Climate Change.

DÍAZ-GONZÁLEZ, J. (2017). La agenda religiosa-conservadora en el discurso político durante la campaña electoral en Costa Rica (2013-2014). *Revista de Ciencias Sociales* (3), pp. 65-81

DINGWERTH, K. & PATTERSON, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance* (12), pp. 185-203

DIRECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL GOBIERNO DE COSTA RICA. (2022). *Gobernanza climática multinivel*. <https://cambioclimatico.go.cr/gobernanza-climatica-multinivel/>

DW (8 de octubre del 2018). Half a degree makes all the difference. <https://shorturl.ae/faMpF>

FERNANDEZ, V. R., LAUXMANN, C. T., & TREVIGNANI, M. F. (2014). Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana. *Economía e Sociedade*, 23, 611-643.

FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE. (2021). *About us*. <https://shorturl.ae/mZ8Ez>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2018). *A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment*. <https://shorturl.ae/ePbO4>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2019). *Policy Paper: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution communication to the UNFCCC*. <https://shorturl.ae/ms4Me>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2021). *Gran Bretaña: su carácter global en una era competitiva Revisión Integrada de la política de seguridad, defensa, desarrollo y exterior*. <https://shorturl.ae/RYzN6>

GONZÁLEZ, S. & NUMER, E. (2020). ¿Qué es la Gobernanza Climática? <https://shorturl.ae/c2T8i>

GRÜNER, E. (2010), *La oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*, Buenos Aires: Edhasa.

HOFFMAN, M. (2013): *Global Climate Change. The handbook of global climate and environment policy*, de Robert Falkner, 3. New Jersey: John Wiley & Sons Inc. 3-18.

IELEMIA, A. (S.f). Una amenaza a los derechos humanos: La perspectiva de Tuvalu sobre el cambio climático, Organización de las Naciones Unidas.

IIDA, K. (1988). Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly. *International Organization*, 42(2), 375–395. <http://www.jstor.org/stable/2706680>

JOHNSON, P. & PAPAGEORGIOU, C. (2020). What remains of cross-country convergence? *Journal of Economic Literature*, 58(1) 129–75.

LANDER, E. (2003), “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos”, Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO.

LEES, N. (2021). The Brandt Line after forty years: The more North–South relations change, the more they stay the same? *Review of International Studies* 47(1), 85–106. Doi:10.1017/S026021052000039X

MBEMBE, A. (2001), “As formas africanas de auto-inscrição”, *Centro de Estudos Afroasiáticos*, 23 (1): 171-209.

NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION (NDC)-TUVALU. (2020) <https://pacific-data.org/data/dataset/nationally-determined-contribution-ndc-tuvalu2>

OFICINA DE CIENCIA DEL REINO UNIDO. (2019). *Climate change statistics*. <https://climate-change.data.gov.uk/>

PRATS, J. (2016). *La gobernanza de las alianzas público-privadas: Un análisis comparado de América Latina*. <https://shorturl.ae/rPPy3>

SEGURA, O. (2018). Economía de la salud y salud pública: situación global y perspectivas locales. *Biomédica*, 38(2), 141-143.

STOKKE, O. (1997). *Regimes as governance systems*. Global Governance. drawing insights from environmental experience. MIT.

UK ENVIRONMENTAL ACCOUNTS. (2021). *Measuring the contribution of the environment to the economy, the impact of economic activity on the environment, and society's response to environmental issues*. <https://shorturl.ae/UvUfe>

VAN-DIJK (2016). Análisis Crítico del discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales* (30), 10 pp.203-222. <https://shorturl.ae/xev3l>

VILLAVICENCIO, P. (2020). La pandemia de Covid-19 y la Crisis Climática: Dos emergencias convergentes. *Revista Catalana de Dret Ambiental* (2). <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2807/2871>

WILLIAMS, M. A. (1987) *The group of 77 in UNCTAD: anatomy of a Third World coalition*. [Tesis doctoral sin publicar] London School of Economics and Political Science. <https://shorturl.ae/lpXde>

Contribución de las políticas públicas andaluzas a la consecución de los ODS y a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Contribution of Andalusian public policies to the achievement of the SDGs and Policy Coherence for Sustainable Development

Ana Lamarca Moreno (Universidad de Córdoba)
María del Carmen Cuéllar Padilla (Universidad de Córdoba)
María Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

Resumen

El estudio consiste en un proceso de análisis que aporte herramientas prácticas para facilitar la incorporación de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) en los procesos de elaboración de los Planes y Estrategias de la Junta de Andalucía. En primer lugar se analiza la contribución de dichos planes a las metas de 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Hambre 0, Igualdad de Género, Reducción de las Desigualdades, Producción y Consumo Sostenibles, y Acción por el Clima. Se trata de una experiencia piloto para diseñar un protocolo sobre los procesos de formulación y elaboración de nuevos Planes y Programas para que éstos incorporen la visión del desarrollo sostenible y la dimensión global de impacto y sinergias en terceros países, traspasando así la dimensión doméstica.

Se ha conformado un grupo de seguimiento, encargado de asesorar en la metodología y agentes clave. Asimismo, se está yendo de la mano del Grupo de Trabajo para la CPDS del Consejo andaluz de Cooperación, en el que participan unas 39 personas entre personal de las Consejerías y otros agentes sociales, ya que los resultados que se buscan han de suponer una hoja de ruta para dicho Grupo.

Se han realizado cuestionarios y entrevistas a las diferentes Consejerías con impacto directo en los ODS mencionados; y se ha realizado una consulta a agentes sociales, para valorar la dimensión transnacional en los Planes. Está previsto que a finales de abril de 2022 se realice un taller presencial contando con parte de los agentes clave que han participado previamente y con los resultados preliminares, que servirá para elaborar y consensuar las propuestas de mecanismos que contribuyan a la CPDS, así como establecer la hoja de ruta a seguir.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, ODS, Gobernanza, Gobiernos Regionales.

Abstract

This is an analysis process that provides practical tools to facilitate the incorporation of the Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) in the elaboration processes of the Plans and Strategies of the Junta de Andalucía. In first place, the contribution of these plans to the goals of 5 of the 17 Sustainable Development

Goals (SDGs): 0 Hunger, Gender Equality, Reduction of Inequalities, Sustainable Production and Consumption, and Climate Action. This is a pilot experience to design a protocol on the formulation and development processes of new Plans and Programs so that they incorporate the vision of sustainable development and the global dimension of impact and synergies in third countries, thus transcending the domestic dimension.

A monitoring group has been formed, in charge of advising on the methodology and key agents. Likewise, it is going hand in hand with the Working Group for the PCSD of the Andalusian Cooperation Council, in which some 39 people participate, including personnel from the Consejerías and other social agents, since the results are intended to serve as a roadmap for that Group.

Surveys and interviews have been carried out with the different “Consejerías” with a direct impact on the aforementioned SDGs; and a consultation has been carried out with social agents, to assess the transnational dimension in the Plans. It is planned that at the end of April 2022 a face-to-face workshop will be held with part of the key agents that have previously participated and with the preliminary results, which will serve to prepare and agree on the proposals for mechanisms that contribute to the PCSD, as well as establish the roadmap to follow.

Keywords: Policy Coherence for Sustainable Development, 2030 Agenda, SDGs, Regional Governments.

1. Introducción

En 2015, los 193 países que conforman la Organización de Naciones Unidas, entre los que figura España, se comprometieron con el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (A2030), consensuando entre diversos agentes los 17 ODS y sus 169 metas en torno a las personas, el planeta, la sostenibilidad, la paz y alianzas (Naciones Unidas, 2015).

Desde entonces, la A2030 está incorporándose de manera gradual a diferentes ámbitos y sectores, donde también están los gobiernos regionales. Se entiende como una herramienta global y multidisciplinar a los desafíos existentes (incrementados por la pandemia) y se ha propuesto como un nuevo paradigma de desarrollo inclusivo y sostenible desde el reconocimiento de las interdependencias que existen en los distintos territorios, las dimensiones social, económica y ambiental y las diferentes generaciones (Futuro en Común, 2020). En el proceso de implementación de esta agenda por parte de los gobiernos, hay que prestar atención a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) como instrumento de gobernanza, de análisis y participación. Empleando las metodologías ya propuestas por otros autores junto con la información recopilada por los agentes clave a través de este proceso de análisis, se busca generar resultados prácticos y asequibles para facilitar que el propio personal técnico y político de la Junta de Andalucía incorpore mecanismos de coordinación y otros acercamientos que tengan en cuenta el Desarrollo Humano Sostenible (DHS) en los procesos de elaboración de Planes y Estrategias de las consejerías de la Junta de Andalucía (JA). Para ello, como experiencia piloto, se han seleccionado 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Hambre 0, Igualdad de Género, Reducción de las Desigualdades, Producción y Consumo Sostenibles, y Acción por el Clima. A través de análisis documental, cuestionarios,

entrevistas y talleres, se busca elaborar propuestas sobre los procesos de formulación y elaboración de nuevos planes y programas para que éstos se implementen de forma interdisciplinar, multiactor e incorporando la mirada global de interdependencia e impacto en terceros países de las políticas domésticas.

Es importante puntualizar que este análisis no pretende ser una herramienta de transformación de las políticas públicas regionales en un sistema de CPDS, ya que como veremos, aún queda un largo camino, en el caso de Andalucía, para llegar a ello, según los análisis y recomendaciones de diversas autorías. Con este acercamiento se busca incorporar la mirada de desarrollo sostenible, incorporando un enfoque global de interdependencias (más allá de la mirada doméstica de las políticas) en los procesos de elaboración e implementación de los Planes de las Consejerías.

2. La Agenda 2030 y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

En 2015, los 193 países que conforman la Organización de Naciones Unidas, entre los que figura España, se comprometieron con el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (A2030), consensuando entre diversos agentes los 17 ODS y sus 169 metas (Naciones Unidas, 2015), que integra la esfera social, ambiental y económica y pone de relieve el papel estratégico de los gobiernos locales y regionales, de los actores sociales y económicos de los territorios.

La anterior agenda de desarrollo, articulada a través de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centraba en los países más empobrecidos, poniendo el foco en la cooperación internacional. La A2030, por el contrario, es responsabilidad de todos los países y debe asumirse desde diferentes ámbitos, públicos y privados. Tanto las políticas estatales como autonómicas o locales son necesarias para configurar un marco de gobernanza óptimo, coherente y universal que garantice la implementación de la A2030 en las distintas áreas de trabajo de las instituciones públicas. Y reside ahí uno de los principales retos de aplicación de esta Agenda: establecer marcos de gobernanza en los distintos niveles de la administración (Lamarca, 2018). Como recoge el Informe para el Examen Nacional Voluntario (Gobierno de España, 2018a), la implementación de esta agenda debe ser *multinivel* (de todos los niveles de la administración y todos los espacios sociales y políticos), *multiactor* (asegurando la participación de toda la ciudadanía involucrada en la definición de las políticas, su seguimiento y su evaluación), *integrada* (que aborde el conjunto de los ODS de forma indivisible) e *integrante* (que aglutine y asegure un abordaje orientado a superar los tradicionales silos en las disciplinas, competencias y divisiones sectoriales)". (Gobierno de España, 2018a, p.155).

Desde entonces, la A2030 está incorporándose de manera gradual a diferentes ámbitos y sectores, donde también están los gobiernos regionales (ámbito subestatal). Se entiende como una herramienta global y multidisciplinar a los desafíos existentes (incrementados por la pandemia) y se ha propuesto como un nuevo paradigma de desarrollo inclusivo y sostenible desde el reconocimiento de las interdependencias que existen en los distintos territorios, las dimensiones social, económica y ambiental y las diferentes generaciones. Es una oportunidad para superar la lógica Norte-Sur que primaba en la Agenda anterior y reconocer la interdependencia entre los diferentes ODS (Martínez, 2017).

Como propuesta de implementación de la A2030, se propone la CPDS, que abor-

da toda actividad (tanto pública como privada) orientada a integrar de manera sistemática y transversal la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en todos los procesos de toma de decisiones relacionados (directa e indirectamente) con las políticas públicas (Millán et al., 2015). Se nos brinda así una herramienta útil para las transformaciones que el desarrollo propone (Knoll, 2014), y así se recoge en la meta **17.14** “Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”. Para ello, siguiendo el carácter multidimensional de la Agenda, es necesario poner el foco en los impactos más allá de las políticas de ayuda y cooperación (Janus et al. 2015), superando así el escenario donante-receptor para trabajar desde un principio de responsabilidad compartida en virtud del conjunto de sus políticas públicas (Martínez-Osés y Gil Payno, 2017).

Ya Martínez adelantaba en 2013 las escasas referencias a la CPDS en los documentos de los gobiernos descentralizados, y cuando ésta aparece lo hace vinculada a la coordinación entre las acciones de un determinado gobierno o entendida como la búsqueda de sinergias o no contradicción entre la política de cooperación y otras políticas.

Para poder integrar la CPDS en los gobiernos regionales, es necesario contar con una política de cooperación sólida (Millán et al, 2012), pero además con un compromiso al más alto nivel con la idea de desarrollo, y que éste se plasme en la configuración de gobierno, a través de determinadas estructuras, comisiones, perfiles y mecanismos. Otro elemento fundamental son las interdependencias entre las diferentes políticas, ámbitos de gobierno y territorio (Martínez, 2013).

3. Metodología

Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) “Análisis de la contribución de las políticas públicas andaluzas para la consecución de los ODS”. Se ha formado una comisión de seguimiento del Proyecto formada por el servicio del Área de Cooperación y Solidaridad (ACyS) de la Universidad de Córdoba (UCO), la AACID y la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD) con el fin de asesorar en el proceso. Cabe mencionar que el análisis aún no está finalizado y que aquí se mostrarán los resultados preliminares que se han obtenido siguiendo una metodología cualitativa centrada en dos procedimientos interrelacionados: análisis documental y de escritorio y trabajo de campo basado en la realización de cuestionarios y entrevistas. Queda fuera de esta comunicación la fase de taller que tendrá lugar el 28 de abril de 2022, de la que también surgirán futuras acciones a implementar. Desde el proyecto, se planteaba un análisis centrado en los cinco ODS más vinculados con las líneas de trabajo del ACyS, que son: ODS 2 Hambre cero, ODS 5 Igualdad de Género, ODS 10 Reducción de Desigualdades, ODS 12 Producción y Consumo Responsable y ODS 13 Acción por el clima, con el objetivo de acotar el proceso de análisis a los tiempos y recursos disponibles, pudiendo éste ser ampliado en lo sucesivo.

3.1. Análisis documental

Se realizó una revisión de la literatura existente en torno a la A2030 y la CPDS en los Gobiernos Regionales entre los que destacan:

- “La Senda Andaluza en la Agenda 2030: Un mapeo de las actuaciones de la

Junta de Andalucía durante el ejercicio presupuestario 2020” impulsado por la viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación,

- “Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas”, elaborado por el Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV).
- Acuerdo de formulación de la Estrategia Andaluza para el cumplimiento de los ODS (Junta de Andalucía, 2016).
- Informe de Progreso 2021 del Gobierno de España. (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021). Donde se mencionan los instrumentos en Andalucía de cada política palanca.

3.2. Consultas a las Consejerías de la Junta de Andalucía

Con la colaboración del grupo de seguimiento se decidió realizar una consulta previa a los diferentes Centros Directivos de las Consejerías con impacto directo en alguno de los ODS preseleccionados en el Proyecto. Se diseñaron formularios virtuales a través de la plataforma EU Survey que fueron enviados a las diferentes Consejerías.

Finalmente, no se llegaron a recibir encuestas de todos los centros directivos, sino 2 encuestas por Consejería en algunos casos, mientras que otros una encuesta. En algunos casos, una sola persona era la encargada de recopilar la información relativa a los diferentes Planes a los que se aludían en los cuestionarios.

El objetivo de las encuestas eran:

- ratificar los planes y estrategias identificadas.
- determinar la vinculación de los planes con los ODS seleccionados.
- obtener una primera valoración de la consideración de la dimensión transnacional de los Planes, es decir, ¿se tiene en cuenta el impacto en terceros países en un mundo globalizado?

Tabla 1. Relación de Consejerías de la Junta de Andalucía consultadas

Consejerías de la Junta de Andalucía	N.º de cuestionarios	N.º de Entrevistas	ODS relacionados (ODS 2, ODS 5, ODS 10, ODS 12, ODS 13)
Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	2	2	ODS 2, ODS 5, ODS 12, ODS 13
Educación y Deporte	2	1	ODS 2, ODS 5
Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	2	1	ODS 5, ODS 12, ODS 13
Hacienda y Financiación Europea	2	1	ODS 2, ODS 5
Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	1	-	ODS 2, ODS 5, ODS 10, ODS 12, Ods 13

Presidencia, Administración Pública e Interior	0	-	ODS 5, ODS 12
Salud y Familias	1	1	ODS 5, ODS 10, ODS 12
Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades	1	1	ODS5, ODS 10
Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local	2	1	ODS 5, ODS 13
Total	13	8	

Fuente: Elaboración propia.

Los cuestionarios elaborados se estructuran en tres partes:

- una identificación de los Planes y Estrategias vigentes de la consejería en cuestión.
- una matriz donde aparecen los Planes y las metas de los ODS seleccionados, para identificar qué planes tenían impacto doméstico (en Andalucía) o global (a nivel internacional) en los ODS.
- apartado donde complementar o corregir información.

Posteriormente se realizaron entrevistas semiestructuradas a un total de 8 agentes, aquellos que tuvieron disponibilidad para la misma. La duración media de las entrevistas fue de treinta minutos. Todas las entrevistas fueron realizadas de forma virtual y fueron grabadas con el consentimiento de las personas participantes.

Los objetivos de las entrevistas eran:

- aclarar algunos datos del cuestionario, complementar información relevante.
- Profundizar algo más en la incorporación de del Desarrollo Sostenible y la CPDS en los Planes.
- identificar los mecanismos de coordinación a la hora de elaborar los Planes, tanto a nivel interno (otras Consejerías y entidades de la Junta) como externo (agentes sociales).

3.3. Consulta a agentes sociales

Uno de los objetivos del análisis es servir de utilidad al Grupo de trabajo de CPDS (GT de CPDS) del Consejo andaluz de Cooperación, que actualmente esta formado por personal de las Consejerías de la Junta y por agentes sociales de la academia, asociaciones, ONGD, municipios y personas expertas. En total unas 37 personas forman parte del Grupo.

Para complementar las aportaciones recibidas por parte de las Consejerías a través de las encuestas y las entrevistas, se realizaron encuestas a los agentes sociales que

forman parte del GT de CPDS. Los cuestionarios incluían preguntas de opinión, preguntas estructuradas sobre los Planes de las Consejerías y apartados de escritura libre sobre los impactos en terceros países. En total se le enviaron a 13 personas, de las que llegaron 6 cuestionarios contestados.

El objetivo de la consulta a agentes sociales era obtener información sobre la percepción que éstos tenían de:

- el grado de participación ciudadana en los Planes y Estrategias de las Consejerías de la Junta de Andalucía.
- el análisis de los impactos positivos o negativos en los ODS por parte de los Planes y Estrategias.
- la incorporación de un análisis de externalidades negativas en dichos Planes.

3.4. Devolución y construcción colectiva de propuestas y hoja de ruta

Como parte del proceso está planificado un taller con el GT CPDS a finales de abril de 2022 con el que se busca identificar impactos y prácticas negativas para la CPDS, reflexionar sobre los resultados obtenidos y dar los primeros pasos para construir una hoja de ruta de propuestas operativas para mejorar la CPDS a la hora de elaborar un Plan y una Estrategia desde la Consejerías, en todas sus fases.

4. Resultados

4.1. Instrumentos de implementación de la Agenda 2030 y la CPDS en Andalucía

Después de la primera fase del análisis, a través de la información pública y documental disponible, se resumen a continuación las actuaciones más relevantes en torno a la Agenda 2030 y a la CPDS en Andalucía:

- Comisión Delegada para la Agenda 2030: se crea esta comisión (Decreto 287/2021) formada por la Presidencia de la JA, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, y las consejerías de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Hacienda y Financiación Europea; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible y Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. Sus funciones son la planificación, impulso y coordinación de las actuaciones par ala implantación efectiva de la Agenda 2030, y la evaluación de la contribución de las mismas a la consecución de los ODS.

Actualmente, en la Junta de Andalucía, se atribuye a la Viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación “la promoción y coordinación de actuaciones de los órganos de la Administración Autonómica para el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, así como la representación ante las Instituciones o instancias de ámbito superior” (Decreto 287/2021).

- Estrategia Andaluza para el cumplimiento de los ODS: en noviembre de 2016 se aprobó en BOJA (Junta de Andalucía, 2016) la formulación de esta Estrategia, donde se indica que la AACID tiene el mandato de desarrollarla con la participación de las

Consejerías a través del GT de CPDS. A día de hoy no hay constancia de dicha Estrategia ni de su proceso de elaboración que se asume está parado.

- “La senda Andaluza en la Agenda 2030: un mapeo de las actuaciones de la Junta de Andalucía durante el ejercicio presupuestario 2020” (Junta de Andalucía, 2021), donde se analiza el impacto directo o indirecto de cada objetivo estratégico en cada programa presupuestaria de cara a la consecución del ODS correspondiente. Ha sido un primer paso para activar mecanismos de coordinación en torno a la Agenda.

- “Estudio comparativo sobre sistemas de monitoreo local de los ODS a nivel local y regional”: en este estudio impulsado por la AACID, la Diputación de Barcelona, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se analiza una amplia variedad de Sistemas de Monitoreo Local, ofreciendo además un inventario de sistemas diseñados y elaborados por diversos actores. Destaca en el caso de Andalucía, el desarrollo sistema de indicadores.

- Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible de Andalucía para la Agenda 2030: a través del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía se han desarrollado una serie de indicadores basados en los de la Unión Europea establecidos por Eurostat.

- Informe de Progreso 2021 del Gobierno de España, a través del cual se rinden cuentas ante las Naciones Unidas sobre los Progresos realizados en el marco de la implementación de la Agenda 2030 así como los compromisos futuros (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021). Es de relevancia para este análisis ya que cuenta con la participación de las Comunidades Autónomas y hay una parte sobre Andalucía, destacando instrumentos que contribuyen en las 9 Políticas Palanca definidas en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (Gobierno de España, 2018), se muestran a continuación:

Tabla 2. Medidas y actuaciones andaluzas vinculadas a las Políticas Palanca recogidas en el Informe Progreso 2021 del Gobierno de España.

Políticas Palancas	Actuaciones y avances desde Andalucía
Política Palanca 1: Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. • Estrategia Regional Andaluza de Cohesión e Inclusión Social, Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS). • Programa Actívate del Instituto Andaluz de la Juventud.
Política Palanca 2: Igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto integral andaluz de seguridad y protección de víctimas de violencia de género
Política Palanca 3: La agenda urbana española	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Urbana de Andalucía. • Decreto-ley 2/2020, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que incorporan numerosas medidas en relación con los aspectos considerados en las agendas urbanas. • Anteproyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía

Política Palanca 4: La economía circular	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular. • Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. • Elaboración del Plan Integral de Residuos de Andalucía.
Política Palanca 5: Ley del Cambio Climático y Transición Energética	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. • Estrategia para la Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2030. • Plan Andaluz de Acción por el Clima. • Actualización de los Escenarios Climáticos Regionales.
Política Palanca 6: la investigación científica y técnica para los ODS	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de innovación RIS 3 2020 de Andalucía. • Estrategia de Compra Pública de Innovación de Andalucía centrada en el Análisis sobre la participación de la mujer en el Sistema Andaluz del Conocimiento.
Política Palanca 7: la Economía Social. Estrategia 2017-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apoyo a la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social.
Política Palanca 8: Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de Gobierno y Datos abiertos Junta de Andalucía. • Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Junta de Andalucía.
Política Palanca 9: Recuperar la Cooperación española al servicio de los ODS	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2020-2023).

Fuente: Informe de Progreso 2021 del Gobierno de España

4.2. Análisis de contribución de los Planes de las Consejerías por ODS

Como fruto de las encuestas y las entrevistas realizadas, aunque sigue siendo necesario ampliar información a través del taller y futuras consultas, se han señalado diversos Planes y Estrategias vinculados con las metas de los ODS priorizados (ODS 2, ODS 5, ODS 10, ODS 12 y ODS 13). Además de indicar las metas a las que contribuía cada plan, se indicaba con una D si se consideraba que el impacto era doméstico (en Andalucía) y/o con una G si se consideraba que el plan tenía un impacto en terceros países en dichas metas.



ODS 2: Hambre cero

- La consejería que ha reportado más Planes con impacto en el ODS 2 es la **Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación** con 6 planes, seguido por la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible con 3 planes.

- Los Planes con un mayor impacto¹ en el ODS 2 según las encuestas son el Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022 y el Programa sectorial de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía 2019-2022, ambos de la Consejería de Agricultura.

Tabla 3. Impacto doméstico y/o global de los Planes y Estrategias de las Consejerías de la JA en las metas del ODS 2.

Planes	Metas
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	
Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular	D 2.3, D 2.4, D 2.a
Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022	D 2.1, D 2.3, D 2.4, D 2.5, D 2.a, D 2.b, D 2.c
Programa Sectorial de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía 2019-2022	D 2.3, D 2.4, D 2.5, D 2.a, D 2.b, D 2.c
Consejería de Educación y Deporte	
Plan de Consumo de Fruta en las Escuelas Este plan esta integrado en vida saludable creciendo en salud	D 2.1, D 2.2, D 2.4, D 2.b, D 2.c
Programa Educativo Ecoescuelas	D 2.1, D 2.2 D 2.4
Programa Educativo Forma Joven	D 2.1, D 2.2
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	
Alianza para la lucha contra la pobreza infantil	D 2.1, D 2.2
Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)	D 2.1
I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023	D 2.1, D 2.2, G 2.3, G 2.a
III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	G 2.1, G 2.2, G 2.4
Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para el periodo 2020-2022	D 2.1, D 2.2
Plan Integral de la comunidad gitana 2017-2020	D 2.1

Fuente: Elaboración propia a través de la consulta realizada a las Consejerías de la Junta de Andalucía.



ODS 5: Igualdad de género

¹ Cuando se habla de impacto se refiere a que han reportado un mayor número de metas de ese ODS.

- La consejería que ha reportado más planes con impacto en el ODS 5 ha sido la **Consejería de Educación y Deporte** con 10 planes, seguida por Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación con 6 planes.
- Los planes con mayor impacto en el ODS 5, según las encuestas son el II Plan estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021, seguido el III PACODE.

Tabla 4. Impacto doméstico y/o global de los Planes y Estrategias de las Consejerías de la JA en las metas del ODS 5.

Planes	Metas
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	
Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022,	D 5.1, D 5.2, D 5.4, D 5.5, D 5.a, D 5.b
Programa Sectorial de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía 2019-2022	D 5.1, D 5.2, D 5.4, D 5.5, D 5.b
Consejería de Educación y Deporte	
Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL)	D 5.1, D 5.2, D 5.4, 5.6, D 5.a, D 5.b
Comunidades de Aprendizaje	D 5.1, D 5.2, D 5.4, D 5.5, D 5 ^a , D 5.b
II Plan estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021	D 5.1, D 5.2, D 5.3, D 5.4, D 5.5, D 5.6, D 5.a, D 5.b
Plan Andaluz de Educación para la Cultura de Paz y Noviolencia	D 5.1, D 5.2, D 5.3, D 5.4, D 5.5, D 5.6, D 5.a, D 5.b
Plan de Consumo de Fruta en las Escuelas Este plan esta integrado en vida saludable creciendo en salud	D 5.1, D 5.2
Programa Andalucía Profundiza	D 5.1, D 5.2
Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo en los centros docentes públicos de Andalucía (PROA Andalucía)	D 5.1, D 5.2
Programa Educativo Ecoescuelas	D 5.1, D 5.2, D 5.3, D 5.4, D 5.5, D 5.6, D 5.b

Planes	Metas
Programa Educativo Forma Joven	D 5.1, D 5.2, D 5.3, D 5.4, D 5.5, D 5.6, D 5.a, D 5.b
Red Andaluza «Escuela: Espacio de Paz»	D 5.1, D 5.2, D 5.4, D 5.5, D 5.6, D 5.a, D 5.B
Consejería de Empleo, formación y trabajo autónomo	
Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo para el periodo 2020-2022 Organismo: Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo Fecha de aprobacion: 16/11/2020	D 5.1, D 5.5, D 5.b
Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación	
Estrategia de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía	D 5.1, D 5.5
Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)	D 5.2, D 5.4, D 5.6
I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023	D 5.1, D 5.2, G 5.4
III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	G 5.1, G 5.2, G 5.3, G 5.5, G 5.6, G 5.a G 5.b
Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para el periodo 2020-2022	D 5.1, D 5.2, D 5.5 D 5.b
Plan Integral de la comunidad gitana 2017-2020	D 5.1, D 5.2, D 5.3, G 5.4, D 5.5, D 5.6
Consejería de Salud y Familias	
Estrategia de Investigación e Innovación en Salud de Andalucía 2020-2023 Organismo: S.G. de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud, Consejería de Salud y Familias Fecha de aprobacion: 14/07/2020	D 5.5
Estrategia de las Políticas de Formación del Sistema Sanitario Público de Andalucía	D 5.5
Consejería Transformación económica, industria, conocimiento y universidades	
Plan de Acción Crece Industria 2021-2022	D 5.5

Planes	Metas
Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local	
Plan anual de publicaciones de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (2021)	D 5.2
Plan de Inspección Programada en materia de turismo para el año 2021	D 5.5

Fuente: Elaboración propia a través de la consulta realizada a las Consejerías de la Junta de Andalucía.



ODS 10: Reducción de las desigualdades

- La única Consejería que ha reportado planes con impacto en metas del ODS 10 ha sido la **Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación**.
- La mayor parte de los planes reportan impacto en 3 metas del ODS 10.

Tabla 6. Impacto doméstico y/o global de los Planes y Estrategias de las Consejerías de la JA en las metas del ODS 10.

Planes	Metas
Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación	
Alianza para la lucha contra la pobreza infantil	D 10.2, D 10.3 , D 10.4
Estrategia de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía	D 10.3
Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)	D 10.2, D 10.3 , D 10.4
I Plan Andaluz de Atención Integral a Personas Menores de 6 años en situación de Dependencia o en riesgo de desarrollarla 2017-2020	D 10.2, D 10.3 , D 10.4
I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023	D 10.2, D 10.3 , D 10.4
III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	G 10.2, G 10.7
Plan General de Inspección de los servicios sociales para los años 2020 y 2021	D 10.3, D 10.4
Plan Integral de la comunidad gitana 2017-2020	D 10.2, D 10.3 , D 10.4

Fuente: Elaboración propia a través de la consulta realizada a las Consejerías de la Junta de Andalucía.



ODS 12: Consumo y producción sostenibles

- La **Consejería de Agricultura, ganadería, pesca y Desarrollo Sostenible** es la que ha reportado más planes con impacto en el ODS 12.
- El Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2021-2022 y la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 son los que reportan más metas de este ODS.

Tabla 7. Impacto doméstico y/o global de los Planes y Estrategias de las Consejerías de la JA en las metas del ODS 12.

Planes	Metas
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	
Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030	D 12.1, D 12.2, D 12.3, D 12.4, D 12.5, D 12.6, D 12.7, D 12.8, D 12.a
Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022,	D 12.1, D 12.2, D 12.3, D 12.4, D 12.5, D 12.6, D 12.7, D 12.8, D 12.a, D 12.b.
Programa Sectorial de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía 2019-2022	D 12.1, D 12.2, D 12.3, D 12.4, D 12.5, D 12.6, D 12.7, D 12.8, D 12.a
Consejería de Fomento, infraestructuras y ordenación del territorio	
Agenda Urbana de Andalucía	G 12.1, D 12.2, D 12.5
Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional	G 12.1, D 12.2, D 12.5
Planes urbanísticos de interés o ámbito supramunicipal	D 12.5
Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación	
I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023	D 12.8
III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	G 12.1, G 12.2, G 12.a G 12.b
Consejería de Salud y familias	
Estrategia de las Políticas de Formación del Sistema Sanitario Público de Andalucía	D12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.8

Fuente: Elaboración propia a través de la consulta realizada a las Consejerías de la Junta de Andalucía.



ODS 13. Acción por el clima

La Consejería de Fomento, Infraestructuras y ordenación del territorio ha reportado 3 planes con impacto en este ODS. No destaca ningún plan particularmente.

Tabla 8. Impacto doméstico y/o global de los Planes y Estrategias de las Consejerías de la JA en las metas del ODS 13.

Planes	Metas
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	
Plan Andaluz de Acción por el Clima	D 13.1, D 13.2
Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030	D 13.1, D 13.2, D 13.3
Consejería de Fomento, infraestructuras y ordenación del territorio	
Agenda Urbana de Andalucía	D 13.1 D 13.2 G 13.a
Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional	D 13.1, D 13.2, G 13.a
Planes urbanísticos de interés o ámbito supramunicipal	D 13.1, D 13.2, G 13.a
Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación	
I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023	D 13.3
III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	G 13.1, G 13.2, G 13.b

Fuente: Elaboración propia a través de la consulta realizada a las Consejerías de la Junta de Andalucía.

4.3. La consideración de la dimensión global en los Planes

La frontera entre la política doméstica e internacional es cada vez más difusa (Unceta et al., 2014) ya que las políticas domésticas como la salud, la educación, las migraciones o los derechos humanos pueden afectar a los procesos de desarrollo en terceros países, especialmente a los empobrecidos, a las personas originarias de los mismos. Por ello, es necesario analizar la medida en que las acciones de los gobiernos regionales consideran en sus planes y actuaciones la dimensión transaccional y los impactos de los mismos en las posibilidades de desarrollo de otros países.

Fruto de la consulta a las Consejerías, se pone de manifiesto que solo 4 de los 104 Planes tenidos finalmente en cuenta en el análisis, se les ha atribuido algún impacto global, siendo el III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE 2020-2023) el que se reporta con un impacto global en todos los ODS analizados, y de hecho, no se le atribuye impacto doméstico en ninguna de las metas.

Además, para el ODS 2 de Hambre cero no se ha identificado ningún plan con dimensión global.

4.4. El concepto de CPDS y los mecanismos de participación en los Planes desde la visión de la Consejerías

A través de la consulta realizada a las Consejerías se analizó en qué medida se incorporaba el concepto de Desarrollo Sostenible, si se hacía referencia a la CPDS y cuáles eran los mecanismos de coordinación entre diferentes agentes y ámbitos. Las principales conclusiones fueron:

- No se percibe un gran conocimiento de la existencia y funciones del Grupo de Trabajo de CPDS, pese a estar representadas todas las Consejerías en el mismo.
- El concepto de coherencia no se entiende como “la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible” sino como la congruencia entre, visión, objetivos y acciones propuestos en el Plan. Desde el punto de vista de participación, responsabilidades y mecanismos de coordinación utilizan el término gobernanza.
- Cada Plan, en el acuerdo de formulación, establece su gobernanza, qué agentes participarán, consejos, comités (depende de cada Consejería). Hay una opinión generalizada de que los planes se suelen compartir entre diferentes estructuras de las Consejerías, además de que tienen que tener informes perceptivos previos antes de aprobarse en Consejo de Gobierno. Esta participación interdepartamental, suele darse en la fase inicial de elaboración de los planes, más que en la implementación. Se suelen definir comisiones de seguimiento, según el plan, se reúnen trimestralmente. A nivel técnico se hacen grupos de trabajo.
- La coordinación entre la Administración sí se da (o así lo manifiestan los agentes participantes), diferente es la participación de la ciudadanía, que aunque se cumple con lo legal, ésta no es dinámica ni proactiva.
- Se incluye la perspectiva global más en el contexto, haciendo referencia a la normativa Europea.

4.5. La percepción de los Agentes Sociales sobre la CPDS en los Planes de las Consejerías, los mecanismos de participación y el impacto en terceros países

Seis agentes sociales, que forman parte del Grupo de Trabajo de CPDS del Consejo Andaluz de Cooperación, entre las que están 1 sindicato, 1 asociación, 3 entidades del sector académico/educativo y 1 colectivo social.

Ante la pregunta *¿Consideras que el Desarrollo Humano Sostenible se está integrando en los diferentes Planes y Estrategias de las Consejerías de la Junta de Andalucía?* Siendo 0 nada y 5 totalmente, dos entidades marcaron 1, otras dos marcaron 2, y las dos restantes 3, siendo ésta la máxima puntuación. Por ello, podría concluirse que el DHS no se considera integrado en los planes y estrategias por dichos agentes.

Ante la pregunta *¿Consideras que se tienen en cuenta las externalidades negativas que a nivel global pueden producir las políticas domésticas?* Una entidad marcó 0,

dos marcaron 1, una marcó 2 y las dos restantes 3. Por ello también se concluye que los agentes encuestados consideran que no se están integrando las externalidades negativas en las políticas domésticas.

Respecto a la participación de la ciudadanía y agentes sociales en los procesos de elaboración e implementación de los Planes, la percepción es principalmente que ésta es baja, salvo para la organización sindical y la organización empresarial. Ante la pregunta de si creen que debería haber más canales de participación en los que además se implicarían, la respuesta ha sido afirmativa en todos los casos, salvo en uno.

En las respuestas de los agentes sociales, no se especifica tanto el impacto negativo de los Planes en terceros países, se asume que falta información para poder identificar planes concretos con impactos negativos en esos países. Por tanto, esta pregunta sirve sobre todo para identificar los Planes y Programas más relevantes vinculados con el impacto global (positivo o negativo) en los ODS seleccionados. Se consideran “clave” los que se repiten por más de 2 agentes.

Tabla 9. Planes y Estrategias con mayor relevancia en cuanto a impactos en terceros países según los agentes sociales consultados.




Consejería	Planes y Estrategias con mayor relevancia en cuanto a impactos en terceros países
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategia Andaluza para la Inmigración 2. Estrategia Internacionalización
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Control Productores Pesqueros 2. Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022
Consejería de Salud y Familias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Igualdad 2. Estrategia Investigación e Innovación 3. Estrategia de las Políticas de Formación del Sistema Sanitario Público de Andalucía 4. Estrategia de Bioética del Sistema Sanitario Público de Andalucía
Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes de Ordenación de Recursos Naturales 2. Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Fomento
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	<ol style="list-style-type: none"> 1. III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023) 2. Alianza contra pobreza infantil

Consejería de Educación y Deporte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Andaluz de Educación para la Cultura de Paz y No violencia 2. II Plan estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021 3. Programa Educativo Alimentación Saludable
Consejería de Hacienda y Financiación Europea	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificación estratégica de la Agencia Andaluza de la Energía 2021 2. Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Hacienda 2022
Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía META 2027
Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Andalucía 2021-2027 (EIDIA) 2. Estrategia para el impulso y consolidación de la Compra Pública de Innovación (CPI) 3. Plan Anual de Contratación de la Consejería de Transformación Económica
Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo 20-22

Fuente: elaboración propia

4.6. Planes con mayor impacto en los ODS y más impacto en terceros países

Convergiendo los aportes de las Consejerías y los Agentes Sociales, destacan una serie de planes que se señalan por los diversos actores en su contribución a los ODS seleccionados, como relevantes desde el punto de vista de la dimensión global y su posible impacto (positivo o negativo) en terceros países.

Plan o Estrategia más relevantes a nivel de impacto en terceros países y en los ODS		ODS 2	ODS 5	ODS 10	ODS 12	ODS 13
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible						
1	Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022					

Plan o Estrategia más relevantes a nivel de impacto en terceros países y en los ODS		ODS 2	ODS 5	ODS 10	ODS 12	ODS 13
2	Programa Sectorial de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía 2019-2022					
3	Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030					
Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación						
4	III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)					
5	I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023					
6	Alianza para la lucha contra la pobreza infantil					
Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior						
7	Estrategia de Internacionalización de la Economía Andaluza 2021-2027	Sin datos de ODS (no participaron) pero datos significativos en impacto global según los agentes sociales				
8	Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y Convivencia	Sin datos de ODS (no participaron) pero datos significativos en impacto global según los agentes sociales				

5. Conclusiones

- El personal de las Consejerías necesita algo de formación en torno a las CPDS, ya que no se ha mostrado familiarizada con el concepto a nivel general, salvo personal técnico vinculado a Cooperación o Medio Ambiente.
- Es necesario que la CPDS se perciba como un eje transversal en la gobernanza andaluza, buscando otro tipo de estructura, diferente al Grupo de Trabajo de CPDS, con una comisión que dependiera orgánicamente de Presidencia. Aún así, se valora positivamente, como punto de partida, contar con una estructura en la que están representadas la Consejerías y los agentes sociales.
- Asimismo, es necesario que las competencias sobre la implementación de la A2030 dependan de Presidencia, Consejería que no se ha implicado por el momento en este proceso de análisis.
- A la hora de implementar la A2030 a nivel nacional, regional o local, es ne-

cesario plantear una hoja de ruta que integre los distintos ámbitos (y, por consiguiente, políticas y acciones) que influyen en los ODS y no solamente aquellas áreas que tradicionalmente han estado más ligadas a la ayuda internacional y a la cooperación internacional para el desarrollo (Martínez-Osés, 2017).

- Es preciso incorporar el concepto de Desarrollo Sostenible en los Planes de manera general, así como un análisis de impacto en los ODS y sus metas.
- Se necesita incorporar la dimensión transnacional a los Planes y Estrategias, incluyendo esa mirada global, donde se analicen las externalidades o se refuercen las posibles impactos positivos e interconexiones. Desde los ámbitos subestatales no se tienen tantas posibilidades de incidir en las políticas con un mayor impacto negativo en los procesos de desarrollo de terceros países (como el comercio, agricultura, patentes, fiscalidad...), ya que éstas dependen fundamentalmente de los gobiernos estatales y de la Unión Europea. (Unceta et al., 2014). Sin embargo, sí se puede hacer hincapié en las sinergias positivas, impulsando la interacción entre diferentes consejerías involucradas en dichas políticas. La participación ciudadana es muy pobre, hay Consejos, y Grupos de trabajo, (estos mecanismos se aprueban en la formulación del Plan) pero no se percibe mucha diversidad de actores, siendo las empresas, colegios profesionales y los sindicatos los que tienen un mayor grado de participación.
- En el análisis se ha mencionado que existe una participación y coordinación horizontal entre diferentes departamentos. Sin embargo, los mecanismos formales para ellos eran difusos y no conocidos o accesibles por todos los agentes, por ello, se ha de garantizar, a través de mecanismos y propuestas concretas y sencillas, la coordinación de todas las instancias del Gobierno autonómico vinculados con los Planes en cuestión para identificar y mitigar divergencias, y promover acciones de apoyo mutuo (Unceta et al., 2014)
- La participación de grupos de interés externos a la Junta de Andalucía aún no está muy clara, pero todo parece apuntar a que ésta es escasa o se podría reforzar. Es preciso identificar grupos de interés de diversos ámbitos y grupos o colectivos vulnerables, y plantear mecanismos formales y claro de colaboración y participación.

Finalmente, cabe mencionar que las tres Consejerías con un mayor impacto en los 5 ODS seleccionados para el análisis son Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y Presidencia, Administración Pública e Interior. La siguiente fase, a través del Grupo de CPDS, va a ser la de complementar estas ideas fuerza para identificar aquellas prácticas que interfieren en la CPDS y visibilizar y/construir propuestas de buenas prácticas que marquen una hoja de ruta para el Grupo y generen documentación sencilla y accesible por parte del personal de las Consejerías.

El compromiso hacia la CPDS no puede reducirse a una declaración teórica o en papel, o depender de las circunstancias políticas del momento (Unceta et al., 2014). Es preciso contar con mecanismos definidos que, por un lado ayuden a tomar la dirección deseada y, por otro, puedan servir como señales de alarma frente a posibles prácticas contrarias a la CPDS.

Este primer análisis concluye que no se cuenta con los elementos para lograr inte-

grar la CPDS en Andalucía. El primer obstáculo, que no es fruto de este estudio, es la falta de una cooperación andaluza sólida, como muestran los últimos datos presupuestarios, que la sitúan a la cola con respecto otras comunidades (Ramajo, 2022). Recordemos que Martínez (2013) situaba una política de cooperación fuerte como uno de los pilares para poder integrar la CPDS en los gobiernos descentralizados (pero no el único). Sin embargo, como se mencionaba, el objetivo de este Proyecto no es integrar la CPDS en el gobierno andaluz y sus políticas, un objetivo muy ambicioso y difícilmente alcanzable en el contexto actual, sino el de ofrecer herramientas operativas a las Consejerías, de la mano del Grupo de Trabajo de CPDS del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para poder incorporar en los planes la visión del desarrollo, la dimensión internacional que tenga en cuenta los impactos negativos y las sinergias y los mecanismos de coordinación con diferentes agentes. Como se mencionaba en la metodología, estas herramientas se construirán a partir del taller que se celebrará el 28 de abril de 2022 en el marco del Grupo de Trabajo.

Referencias

Decreto 287/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 484/2019, de 4 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, para la creación de la Comisión Delegada para la Agenda 2030. Boletín Oficial Junta de Andalucía, número 251 de 31/12/2021. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/251/11>

GOBIERNO DE ESPAÑA. (2018a). Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018. Recuperado de https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA (2018b): Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA>

JANUS H, KLINGEBIEL S, PAULO S (2015). Beyond Aid: a conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development*, 27(2): 155-169.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2016): Acuerdo de 25 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en el marco de la Cooperación para el Desarrollo (BOJA de 3 de noviembre de 2016). <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/211/2>

JUNTA DE ANDALUCÍA (2021): La Senda Andaluza la Agenda 2030 Un mapeo de las actuaciones de la Junta de Andalucía durante el ejercicio presupuestario 2020.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2020): Memoria Técnica de la Actividad: Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible de Andalucía para la Agenda 2030. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/ods/index.htm>

Can the EU act as one on China? The rationales behind the EU's position on the one China policy

Tianjun Xu (Universitat Pompeu Fabra)

Abstract

Since the birth of the common foreign and security policy (CFSP) of the EU, it has been playing an important role in harmonizing the foreign policies of its member states on the global stage. However, despite of the calls for more concerted actions, over the years, the EU's foreign policies on China have been viewed as inconsistent. Among all those chimerical skirmishes over economy and human rights, the EU-China relations are now at a crossroad as the EU starts reconsidering its support over Beijing's one China policy. As the one China policy is considered by Beijing as the foundation of any of its foreign relations, any move to recognize Taiwan as a sovereign state would be perceived by it as a serious provocation. In fact, when Lithuania, an EU member state, greenlighted Taipei to change the name of its representative there to Taiwan, Beijing immediately retaliated with diplomatic expulsions and economic sanctions, of which subsequently, had shadowed the EU-China relations. In this regard, this paper intends to highlight that a concerted action under the CFSP was absent over the EU's one China policy. To present the case, this paper would analyze the rationales behind EU's attitude over the one China policy, by walking through its origins and evolutions. In particular, this paper would ask how unilateral actions of EU member states affect the EU-China relations? Consequently, this paper would argue that, an uncoordinated move on this issue not only would get the EU involved in unwanted geopolitical conflict, but also due to its unique sensitivity, shake the foundation of the EU-China relations.

Keywords: EU-China relations; one China policy; EU common foreign and security policy

1. Introduction

Ever since EU-China became "comprehensive strategic partner" in 2003, the bilateral relations have failed to come close to the expectation. In 2019, the European Commission (2019) labelled China as a "systemic rival." This demonstrates that despite the good will, EU-China relation remains highly divided over political values, geopolitical interests and conceptions of world order (Maher, 2016). Even the bilateral economic ties have suffered a major setback when the mega project of Comprehensive Agreement of Investment (CAI) was frozen in the European Parliament (2021a) due to alleged human rights controversies in Xinjiang in 2021 after 6 years of negotiations. Instead of forging a suggested balancing act between diverging and converging trends (Geeraerts, 2019), the EU-China relation is now reaching a historical low.

To set fire on the oil to the already heavily strained China-EU relation, Lithuania unprecedentedly challenged the established one-China principle by giving permis-

sion to the Republic of China (Taiwan) to set up a de facto embassy there. This move has significantly escalated the cross-strait tension, through backing the pro-independence movement in Taiwan and triggering further military threat from the mainland. As a result, it could have the effect of fundamental change the course of not only China-Lithuania relation, but more crucially, the EU-China relation at large. In this regard, the EU plays a very important role in the cross-strait affairs because eventually, Lithuania's decision is not its internal affair, but is integrated into the common foreign and security policy (CFSP) of the EU, which treats Taiwan as part of its China policy.

For decades, despite all the turmoil in EU-China relation, the EU has always refrained from getting too much involved in the cross-strait affairs due to its extreme sensitivity. However, to fully investigate the risk of change of course from the Lithuania's decision, this paper in the first place, recalls the request of China on the EU to stick into the one-China principle. One such basis, this paper finds that although the EU institutions responsible for executing the CFSP followed the one-China principle, divisions from the European Parliament and its members states are common. Subsequently, this paper focuses on the triangle interactions between China, Lithuania and the EU as Lithuania moves one step closer to offer official recognition of Taiwan as a sovereign state. Lastly, this paper highlights the ramifications of Lithuania's decision on the general EU-China relation.

It appears that the EU-China relation might not return to the good old days in the short term. In fact, the imminent task is to ensure a soft-landing of such a relationship as it continue to get worse. This requires that both sides to take more realistic approach to prevent these two largest global power from running towards a collision course. Unfortunately, what Lithuania has done in establishing official contact with Taiwan makes it just one step away from turning the cross-strait relation into a full-fledged crisis, which would not only cause catastrophic damage to regional security but would also have a wide impact for the international society.

2. China's Policy on The EU Regarding The One-China Principle

Ever since the KMT (the nationalist party) lost in the Chinese civil war and retreated to Taiwan in 1949, Beijing has never given up the hope for reunification with Taiwan, which regards the status of Taiwan has remained as a "core interest" (ZENG et al., 2015). The White Paper--The One-China Principle and the Taiwan Issue published by the Taiwan Affairs Office and the Information Office of the State Council (2000) claimed that both the Chinese mainland and Taiwan island belong to one China, and Taiwan is a province of China. Thus, the cross-Strait relations are by no means "state-to-state" ties. Although Beijing pledged for the unification through peaceful means, it has not ruled out taking Taiwan by force if it declares independence unilaterally or with the help of foreign military support. Therefore, Taiwan independence is a *casus bello* for China, and it would prevent it from ever happening at all costs (Wei, 1999).

Beijing not only sees the one-China principle as the basis of cross-strait relations, but also places it as the foundation of its diplomatic relations with the rest of the world. Therefore, Beijing has denied third countries the right to give statehood recognition to the Taiwan once they have recognized the PRC. Therefore, it has also made it clear that any exchanges with Taiwan should be civil and non-official. They cannot

exceed the scope of normal nonofficial cooperation and exchange (Medeiros, 2009). As a result, all but 14 countries have cut official diplomatic ties with Taiwan and the country is frozen out of international organisations.¹

Beijing's request for the EU to respect the one-China principle first appeared in the "EU Policy Paper" issued in 2003, which was later twice revised in 2014 and 2018.² When it comes to the issue of Taiwan, China has consistently stressed in each policy paper that the respect to the one-China principle is the "important political cornerstone underpinning China-EU relations". However, with the progress of time, China has been hardening its position on Taiwan. China's Policy Papers on the EU in 2003 and 2014 largely chose words such as "asking" or "requesting" the EU to follow China's lines on this issue. However, in 2018, this language has shifted to demanding the EU "should explicitly oppose" a list of demands and red lines that is much longer than in previous papers.

Therefore, China required the EU to "prudently handle Taiwan-related issues," so that it would not cause misunderstandings as "two Chinas" or "One China, One Taiwan" to the international society. In particular, the EU should explicitly oppose "Taiwan independence" in any form. This further requires that the EU prohibit Taiwan's political figures from visiting Europe; that it does not support Taiwan's accession to international organizations where statehood is required; and that the EU not provide Taiwan with military commodities and technology. As a matter of fact, Beijing hoped to achieve its goal of isolating Taipei by downscaling relations between Europe and Taiwan.

Under the restricted understanding of the one-China principle, the EU should explicitly oppose "Taiwan independence" in any form, support China's peaceful reunification, and handle Taiwan-related issues with prudence. Exchanges between the EU and Taiwan should be strictly limited to nonofficial and people-to-people activities, and there should be no official contact or exchanges in any form. The EU should refrain from signing with Taiwan any agreement with sovereign implications or official in nature. No institutions of an official nature should be established. The EU should not endorse Taiwan's membership in any international organization where statehood is required, not sell Taiwan any weapons or any equipment, materials or technologies that can be used for military purposes, and not carry out military exchanges or cooperation in any form.

3. The Respective Positions of The EU and Its Member States Towards the One China Principle

3.1. The EU's Understanding on The Non-Recognition Rule

Since the establishment of diplomatic ties between Beijing and Washington and the recognition of the PRC into the international society in the 1970s, the European

¹ Until 3 March, 2022. Belize, eSwatini (formerly known as Swaziland), Guatemala, Haiti, the Holy See (the central administration of the Roman Catholic Church), Honduras, the Marshall Islands, Nauru, Palau, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, and Tuvalu. <https://www.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=167&sms=33>

² See Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, *China's Policy Paper on the European Union*, December 2018. <https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe//eng/zywj/zywd/t1623330.htm>

Community (EC) had followed the trend by setting up official relations with the PRC in 1975. During the first visit to Beijing, the EC Commission Vice-President Sir Christopher Soames (1975) offered verbal support to the PRC's position on its one China policy.³ In 1999, the EU documented the one-China principle by regarding the People's Republic of China (PRC) as the sole government of China and treats Taiwan as part of China (Council of the European Union, 1999).

However, although the one-China principle is not disputed by the international society, the EU's position is clearly different from the US, which applies "Strategic ambiguity" in dealing with cross-strait relation. Under the "Strategic ambiguity," the US refuses to define what the "China" is. Additionally, to maintain the status quo, the "Strategic ambiguity" gives warnings to both sides of the Taiwan Strait on the risk of war given the unclear US attitude of involvement. The key point of the "Strategic ambiguity" is that the US never clearly states its position on defending Taiwan while it still commits "provide Taiwan with arms of a defensive character" (Zhongqi, 2003).

As for the EU, it has always followed the one-China principle as part of its China policies. After the abolishment of the pillar system by the Lisbon Treaty, the handling of the cross-strait affairs and one China policy falls under the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU. The CFSP is an intergovernmental project which requires unanimity in its decision-making process. The CFSP is represented externally through the member state holding the rotating Presidency as well as the High Representative of CFSP. In the EU system the national governments remain the main actors within CFSP. Therefore, while the EU common foreign and security policy (CFSP) represents the shared view of, and often the smallest common denominator among, the twenty-seven EU countries, each member state has kept a large degree of foreign and security policy autonomy and initiative.

Unlike Washington, not a single European state has promised to come to Taiwan's rescue should China invade. The EU introduced arms embargo against China (and a de facto one against Taiwan) after the Tiananmen Square protests in 1989 and fails to lift it until now (Biedermann, 2018). The EU, despite some progress in the area of the European Defence and Security Policy (EDSP) in recent years, lacks the military hardware to sale weapons to Taiwan. The arms sales to Taiwan by EU member states were practically terminated in 1993, when the sale of Mirage fighter jets from France caused Beijing to close the French consulate in Guangzhou.

Under the one-China principle, the EU agrees with Beijing that the PRC is the sole legitimate government in China. Therefore, the EU's engagement with Taiwan is formed based on non-recognition, which forbids any official contact. Still, the EU and Taiwan can develop a robust unofficial relation between the EU and Taiwan at the economic and cultural level. Since the 1970s, the EU's views on Taiwan changed from 'non-existence' to a 'separate customs territory' and an 'economic and commercial entity'. (Hsieh, 2020) Taiwan has become an important trade partner of the EU. Aside from economic ties, the EU also sees Taiwan as a like-minded partner as both sides share common democratic values, such as democracy, the rule of law and human rights.

³ "I confirmed to the Minister that the Community ... does not entertain any official relations or enter any agreements with Taiwan. I explained that matters such as recognition of states did not enter into the responsibility of the Community. But I pointed out to the Minister that all the member states of the Community recognized the Government of the People's Republic of China as the sole legal government of China and have taken positions with regard to the Taiwan question acceptable to the People's Republic."

The Council of the European Union (2012) supports for Taiwan's "practical participation in specialized multilateral fora where statehood is not a requirement." The EU actively supported Taiwan for joining the WTO but not as a sovereign state. As a result, with the consent of Beijing, Taiwan got the membership in 2002 in the name of "Chinese-Taipei" and under the category of "The Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu to avoid the issue of "two Chinas" or "One China, one Taiwan." (Tang, 2005) According to Beijing, Taiwan's WTO membership does not alter its "status as a part of China."

The accession of Taiwan into the WTO paved the way for an enhanced economic relation between the EU and Taipei. In 2003, the EU decided to set up an unofficial EU office in Taiwan called the European Economic and Trade Office (EETO). The EU's representative there used the name of the city Taipei, instead of Taiwan to avoid reference to the island itself. Until the end of 2020, there are 15 EU Members States who set up representative offices there (European Economic and Trade Office, 2021).⁴ The only European country that has official ties is the Vatican City.

However, for the participation of Taiwan in international organizations which require statehood, the role of the EU is limited. The one-China principle restricts the EU's ability to provide concrete support to Taiwan in order to avoid the misunderstanding that Taiwan possessed international legal sovereignty. In fact, the final decision is entirely made in Beijing. For example, even if the EU has backed Taiwan's application to the World Health Association (WHA) for decades, Taiwan was merely invited as an observer for eight consecutive years from 2009 to 2016. What the Council of the European Union (2009) could do is to issue a declaration in 2009 praising the meaningful participation of Taiwan in the WHO. Nevertheless, Taiwan was not invited to the WHA due to objections from China, which claimed that the new pro-independence regime in Taiwan refused to recognize the one-China principle.⁵

3.2. 2.2 The EU's Role as a Peace Maker

Aside from the issue of non-recognition, the EU has dealt with the cross-strait relation based on keeping the status quo. On such basis, the EU hopes to play a role in maintaining constructive cross-Straits relations through initiatives aimed at dialogue and confidence-building. The EU takes the view that the Taiwan question should be settled only through peaceful means and both sides should lower tensions and to find a mutually acceptable basis for a resumption of peaceful dialogue. The EU opposes unilateral measures from both sides which might heighten tensions, including the use of force. Change in status quo can only come through agreement between the PRC and Taiwan which is based on constructive dialogue and the pursuit of concrete progress that benefit both parties and to lead to a peaceful resolution of the Taiwan question (European Commission, 2006).

⁴ European Economic and Trade Office, 2021 *EU-Taiwan Relations*, Taipei, September 2021. https://www.eeas.europa.eu/delegations/taiwan/2021-eu-taiwan-relations-published_en

⁵ "WHO Déjà Vu: Taiwan Not Invited to World Health Assembly," *The Diplomat*, 13 May 2017. <https://thediplomat.com/2017/05/who-deja-vu-taiwan-not-invited-to-world-health-assembly>

In general, the EU has encouraged cooperation between both sides, while it also has opposed steps taken by both sides to raise the tensions. Hence, the EU portrays itself as a mediator and promoter of peace and stability in the region. As a peace maker, the EU highly praised the decisions of both parties to improve relations across the Taiwan strait. The Council of the European Union (2008) welcomed the election of the pro-Beijing KMT regime under the leadership of Ma Ying-jeou in 2008, calling it “opens the possibility for them to take positive steps towards the resumption of a meaningful dialogue which will be of benefit to the people on both sides of the Strait and would enhance regional peace and stability.” Under Ma’s administration 2008-2016, Beijing and Taipei entered into a series of agreements. This includes the establishment of postal, transportation and trade connections, or the “three direct links” between the mainland China and Taiwan. In response, the Council of the European Union (2008) gave credit to this move by calling it “this type of practical cooperation will help to promote dialogue and understanding between the parties.”

The cross-strait relation further improved in 2010 when both sides signed the Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), in which mainland China agreed to lower the tariffs for goods and services imported from Taiwan that worth hundreds of millions of dollars each year. In welcoming this deal, the European Union (2010) underscored that the fact that “the expansion of cross strait economic relations has a potential also to benefit the development of [the EU’s] already significant trade and investments links in East Asia.”

In late 2015, as a result of Ma’s China-friendly policies, a surprising, historical meeting between state leaders of Taiwan and China was held for the first time. The European External Action Service (2015) commented that this was an ‘encouraging step, demonstrating the level of trust that has been built through the ongoing process of rapprochement’ and ‘[t]he European Union welcomes initiatives that develop Cross-Strait relations in a peaceful way.’

Unfortunately, despite a short honeymoon of cross-strait relations during 2009-2016, the hostility between Beijing and Taipei stands as the mainstream. Tensions grew up exponentially during the pro-independence DPP regimes led by Lee Teng-hui, Chen Shui-bian and Tsai Ing-wen. When the cross-strait relations deteriorate, The EU is generally willing to criticize both Beijing and Taipei, as required under its neutral position. Therefore, the EU has made its policy clear that it is status quo oriented. Change in status quo can only come through agreement between the mainland China and Taiwan.

On the one hand, the EU was worried about Beijing’s aggressive moves against Taipei and, in particular, the use of force to achieve the goal of unification. In this sense, the EU was outspoken when Beijing threatened to take military actions against Taiwan. On the other hand, the EU was equally concerned about the unilateral moves by Taipei to declare independence.

During the pro-independent Lee Teng-hui regime in Taiwan, the PRC fired missile tests in the Taiwan Strait in 1996, triggering harsh words from the Council of the European Union (1996), which reminded the PRC of its pledge to seek a peaceful solution, and to avoid miscalculation and confrontation. However, the Council of the European Union (1999) also heavily criticized the Lee Teng-hui’s controversial statement about the “special state-to-state relationship” between Taiwan and the

mainland in 1999. For the first time, the EU explicitly expressed its support for a one-China principle.

The relations between the mainland China and Taiwan continued to move downward after the first DPP pro-independent leader Chen Shui-bian came into power. Chen promised to declare Taiwan's independence during his election campaign. However, the EU distanced itself from endorsing such actions. In 2001 and 2002, the EU and its member states twice refused to grant visas to high-ranking Taiwanese officials, including pro-independence leader Chen Shui-bian, even for private visits: the first time, he was to receive the 2001 Prize for Freedom from the Liberal International and the second time, he was to attend the Conference of Presidents of the EP in Brussels and to hold a speech there in 2003.(Lan, 2004)

Furthermore, the Council of the European Union (2006) criticized President Chen Shui-bian's abolishment of the National Unification Council, calling it This decision is not helpful to maintain stability and peaceful development in the Taiwan Strait send the wrong signals for progress in mutual relations. The Council of the European Union (2008b) also opposed the plans for referendum in Taiwan under the name of Taiwan for a UN membership application, calling a referendum risked making it harder for Taiwan to obtain "pragmatic participation - which we (the EU) support - in the activities of specialized multilateral fora." The EU feared that this referendum "could lead to a unilateral change of the status quo across the strait." As a reaction to the provocative steps taken by Taipei, Beijing adopted the "anti-secession law" in 2005, further escalating the tensions. In this regard, the Council of the European Union (2005) also issued a statement denouncing this move, calling it concerned if this adoption of legislation referring to the use of non-peaceful means were to invalidate the recent signs of reconciliation between the two shores.

When another DPP pro-independence leader Tsai Ing-wen came to power in 2006, succeeding the pro-Beijing leader Ma Ying-jeou, cross-strait relation again was rolled back to the crisis mode. Like other pro-independence leaders, Tsai Ing-wen also refused to give a "one China" pledge. Tsai begged the international society to support for her agenda for independence by positioning Taiwan as a partner sharing the democratic values such as democracy, rule of law and human rights. Beijing reacted by increasing its military threats and economic sanctions. For instance, the Liaoning aircraft carrier was sent to the east coast of Taiwan for the first time. Beijing has applied economic pressure on Taiwan (by reducing tourism from China, cancelling Taipei's participation in international fora, and targeting diplomatic allies of Taipei). Taiwan has been excluded from the WHA since 2016. It also was excluded from the September 2017 assembly meeting of the International Civil Aviation Organization (ICAO), a UN special agency.

As crisis slowly built up across the Taiwan strait, the EU has stucked to its support for the one-China policy and took a U-turn in its stance from outspoken to silence. However, the EU's indifference was broken by Lithuania, who challenged the one-China policy by allowing Taipei to set up its de facto embassy there in the name of Taiwan. Nevertheless, the EU's consistent position on the cross-strait relation has been constantly overshadowed by divisions both within the EU institutions and between the member states.

3.3. The European Parliament as a Sympathizer To Taiwan

The European Parliament, unlike the Council and the Commission, generally offers more support and sympathy to Taiwan on account of the shared values of national self-determination and the importance of human rights and the rule of law. For example, the Parliament and Members of the European Parliament (MEPs) have frequently referred to the official titles, including 'president' and 'the Republic of China'. Furthermore, a cross-party European Parliament-Taiwan Friendship Group was founded in 1991. This 'Taiwan caucus' has worked with similar groups in national parliaments in the EU (Chang, 2009). Clearly contravening Beijing's one-China principle that 'bans' the visit of Taiwanese government officials, the European Parliament's Committee on Foreign Affairs also invited Taiwan's Foreign Minister, Chang Hsiao-yen, to speak in 1997. The president of Taiwan's Legislative Yuan (Parliament) Wang Jin-pyng also visited the European Parliament in Strasburg and Brussels in 2002 and 2009.

After Copenhagen denied Taiwanese President Chen Shui-bian a visa to accept the 2001 prize for freedom awarded by Liberal International, a world federation of liberal and democratic political parties, members of the European Parliament hosted the ceremony in Strasbourg, where his wife Wu Shu-chen attended after Paris denied him a visa (Office of the President Republic of China, 2002).⁶ However, the EU Parliament has a limited influence on policies. It is even sometimes not taken seriously by the EU executive branch, particularly when its resolutions are related to big principles, such as democracy and human rights, or countries such as China or Taiwan. Although in tune with the mainstream of European public opinion, the EU Parliament, moreover, tends to lack expertise.

3.4. Lack of Coordination Among Member States

Comparing to the quarrels among the EU decision making bodies, the understandings of the one-China principle also hugely varied between member states. Although all member states of the EU, including the former member state the United Kingdom, support the one-China principle, they have taken a drastically different approaches on Taiwan.

Represented by Germany, most EU member states back the pragmatic measure of the EU on Taiwan, which is also in their best interest. Germany is an example of benefiting from maintaining a good relationship both with Beijing and Taipei under the one-China principle. Due to its own history of division and reunification, Germany was able to deal with the cross-strait relation candidly. Germany had ruled out any selling weapons to Taiwan since 1992. The German Federal Government rejected the request by the German Parliament to recognize Taiwan after the Tiananmen crackdown in 1989. This position was reaffirmed in a response to a petition on the same issue to the Parliament in 2019 (Sinha & Talmon, 2019). It has also denied high-level political contacts by refusing to grant visas, including private ones to political leaders in Taiwan. Thus, Germany adopts a policy of non-official recognition with close sub-official cooperation on the Taiwan issue (Schubert, 2001). Therefore, it requires Germany to downplay the importance of values in its policy towards cross-strait relations (Hu, 2011).

⁶ "President Chen Attends the Inauguration Party of European Week," accessed 9 April 2022, <https://english.president.gov.tw/NEWS/229>

Still, there are few member states that attempt to raise official ties with Taipei while arguing that it does not conflict with their understanding of the one-China principle. Among them France is the most outspoken. When the relation between Paris and Beijing seriously deteriorated after the Tiananmen tragedy, Paris not only led sanctions against Beijing, but also invited the Taiwanese Foreign Minister Lien Chan to celebrate the 200th anniversary of the French Revolution. This effectively made France the first European government to meet with Taiwan officials in public. France returned its friendship by sending its Minister of Industry and Regional Planning in an unprecedented trip to Taiwan in 1991.

However, what eventually angered China was the arms deal between France and Taiwan in the early 1990s. In response to the selling of six frigates and 60 “Mirage 2000” fighters to Taiwan by France, China closed the French consulate in Guangzhou and cancelled large-scale contracts. Following Beijing’s acts of retaliation, France agreed to endorse the Beijing version of the ‘one-China’ principle in a 1994 joint communiqué, but it did not end its arms sell to Taiwan. In 1999, Paris ignored Beijing’s protests by permitting the sale of an observation satellite to Taiwan (Cabestan, 2001). Eventually, under huge pressures from Beijing, Paris stopped selling weapons to Taiwan in 2004. In recent years, France continued to offer political support to the Taipei separatist regime. In 2019, it sent warship across Taiwan Strait to show “freedom of navigation” along with the US and a delegation of French senators visited Taiwan in 2021.

The UK, which used to be a member state before the Brexit, is also unfaithful to its promise of one-China principle. For example, the UK was the only major European government that allowed former Taiwanese President Lee Teng-hui to visit in 2000. In a statement to the 2020 election in Taiwan, the Foreign & Commonwealth Office and Foreign Secretary Dominic Raab (2020) referred to it as “the presidential and legislative elections,” effectively regarding Taiwan as a sovereign state.

The EU has a significant stake in the maintenance of cross-straits peace and stability, which it regards as integral to the stability and prosperity of East Asia and the wider international community. Failing to take coordinated actions on the one-China principle makes the EU much more vulnerable in dealing with China. The adherence to the one-China principle keeps the Europeans within the limits of a pragmatic approach to the interactions between the EU and Taiwan. The divisions of the EU allow Beijing to further dictate the rules of the game.

4. The Lithuania’s Violation of the One-China Principle

4.1. The Establishment of a de facto Embassy of Taiwan in Vilnius

After the collapse of the Soviet Union in 1991, Lithuania was among the first states recognized by China. According to the joint communique on the establishment of bilateral diplomatic ties, Lithuania gave promise on the one-China principle by recognizing “the government of the People’s Republic of China as the sole legal government of China and Taiwan as an inalienable part of the Chinese territory” (MFA PRC, 1991). Thus, Lithuania has never raised any dispute on the one-China principle until parties sympathetic to Taiwan such as the Homeland Union and Freedom Party entered government and formed a coalition came into office in October of 2020. The new government moved away from the friendly position on China taken by its

previous administrations and viewed China as a threat. As a result, China-Lithuania relations deteriorated dramatically. Lithuania withdrew from the 17+1 format China used to deal with countries from central and eastern Europe, calling it “divisive” from an EU perspective. It also banned the use of telecommunications equipment and cell phones of Chinese brand, including Huawei and Xiaomi, on the ground of unfounded conspiracy theories that they had built-in censorship capabilities. Furthermore, Lithuania echoed the baseless accusation of the US calling China’s actions against Uyghurs in Xinjiang “genocide”.

However, it was Lithuania’s approach towards Taiwan that turned the China Lithuania relations went into a full-fledged crisis. Lithuania’s new ruling coalition decided to commit to support “those fighting for freedom” in Taiwan and established the Lithuania-Taiwan Forum. Initially, Vilnius promised to name Taiwan’s representatives there after Taipei. However, the new coalition government changed tack, unveiling the new name of the de-facto embassy in an agreement with Taipei called the Taiwanese Representative Office in Lithuania in July 2021. The Lithuania’s parliament approved this decision in October the same year, despite the protest from Beijing, and the operation commenced in November 2021, marking the use of the name of “Taiwan” for the first time for its offices in Europe.

Aside from playing the word game, in November 2021, Lithuania also blatantly violated the non-official contact rule required under the one-China principle by sending its lawmakers along with those from other Baltic states of Latvia and Estonia to Taiwan. The visit essentially boosted the stance of the pro-independence agenda in Taiwan where its leader Tsai Ing-wen took this advantage to tell them that “Taiwan and Europe must work together to defend against authoritarianism” (Office of the President ROC, 2021).

4.2. China’s Reaction

As demonstrated clearly in the previous section that China has repeatedly stressed that it firmly opposes the practice of any country establishing official institutions in Taiwan or establishing diplomatic ties having official relations with Taiwan. Thus, Lithuania’s decision to open a trade representation office in the name of “Taiwan” broke away from its promise to follow the one-China principle when the two sides forged their diplomatic relationship over 30 years ago in 1991. As a result, China vowed to take “all necessary measures” both politically and economically to safeguard its national sovereignty.

On the political front, China recalled its envoy to Vilnius and demanded that Lithuania to withdraw its ambassador in Beijing. Then, China suspended its consular operation services in Lithuania and downgraded its diplomatic ties with Lithuania to the level of charge d’affaires, a rung below ambassador, and requested Lithuania to also lower its diplomatic relation with China (MFA PRC, 2021a). The last time China downgraded its diplomatic relations to the level of charge d’affaires was in 1981. The target country was the Netherlands, and the cause was also the Taiwan question.

Furthermore, China imposed economic sanctions on Lithuania. One the one hand, China suspended the of imports of beef, dairy and beer from Lithuania due to “lack of documentation.” Meanwhile, the import declarations of Lithuanian logs were also banned for having repeatedly found quarantine pests. Lithuania acknowledged

that it hasn't exported food products, including beef, to China since early December 2021 and exports from Lithuania to China fell 91% in December compared to the same month in 2020.

On the other hand, China has also told multinationals to sever ties with Lithuania or face being shut out of the Chinese market. Lithuania's direct trade with China is modest, but its export-based economy is home to hundreds of companies that make products such as furniture, lasers, food and clothing for multinationals that sell to China. For example, German car parts giant Continental, one of the world's largest car parts makers that has production facilities in Lithuania making electronic parts such as controllers for vehicle doors and seats, has acknowledged that it is under the Chinese pressure to stop using components made in Lithuania.

In explaining the reasons for the retaliations on Lithuania, China claimed that such measures were legitimate and said that Lithuania had ignored China's "solemn stance" and the basic norms of international relations by openly creating the false impression of 'one China, one Taiwan' in the world. (MFA PRC, 2021b) Although Lithuania was saying that setting up such an office "does not mean any conflict or disagreement with the 'One China' policy," the use of the name of "Taiwan" strongly indicates that Taiwan is an independent sovereign nation, instead of the fact that it is a part of China. Moreover, China argued that establishing official ties with Taiwan "undermined China's sovereignty and territorial integrity, and grossly interfered in China's internal affairs", creating a "bad precedent internationally." Therefore, China urged Lithuania to "correct its mistakes immediately and to abide by the one-China principle and not to send the wrong signals to Taiwan independence forces." After all, China warned the Lithuanian side not to underestimate the Chinese people's firm determination and staunch resolve to defend national sovereignty and territorial integrity."

Under the huge political and economic pressures from China, Lithuania has shown signs of withdrawing its positions, when President Gitanas Nausėda acknowledged that it is a mistake to allow the opening of a "representative office" in Vilnius under the name of "Taiwanese" instead of "Taipei." Consequently, it is considering whether to ask their Taiwanese counterparts to modify the Chinese translation of the name of Taiwan mission there. However, China has suggested that a change of name is insufficient (MFA PRC, 2022). To repair the damaged China-Lithuania relations, China urges Lithuania reaffirm the one-China principle and guarantee that it will never challenge this political bottom line in a credible manner.

4.3. EU's Support to Lithuania

In the aftermath of the pressures from Beijing, Lithuania turned to EU for help. It touted that the retaliations from Beijing as a "wake up call" for Europe, calling for the European Union to be united in standing up for democracy in their dealings with Beijing. In a rare move to diverge from its neutral position on the cross-strait matters, the EU refused to regard the opening of a representative office in or from Taiwan as a breach of the EU's one-China policy and regretted the Chinese decision to expel the ambassador of Lithuania to Beijing. Also, the European Commission ignored the facts and blamed Beijing for its political pressure and coercive measures applied against Lithuania by promising to "stand by Lithuania in the face of sustained coercive measures from China." (Taipei Representative Office in the EU and Belgium, 2021)

Moreover, the European Parliament (2021b) has taken this advantage to boost its “solidarity” with Taiwan by adopting 12 pro-Taiwan resolutions since the start of 2021. In a non-binding report adopted in October 2021 titled “EU-Taiwan Relations and Cooperation,” it called for the European Commission to take closer steps towards Taiwan. Economically, it urges the Commission to seek a trade deal with Taiwan, including the beginning of negotiations on the bilateral investment agreement between the EU and Taiwan. In EU’s new trade strategy “Trade for All” (European Commission & Directorate-General for Trade, 2015), The EU included Taiwan on its list of trade partners for a potential bilateral investment agreement in 2015, the year before Tsai first became Taiwan’s president, but has not held talks with Taipei on the issue since it hopes to reach a similar agreement with the mainland China under the one-China principle. The European Commission (2022) has proposed legislation to boost chip production, in which it hopes Taiwanese semiconductor firms to manufacture in the bloc.

In addition to further economic ties, the report also seeks to fundamentally reverse the EU’s previous supportive position on the one-China principle by elevating “political relations” with Taiwan, which includes changing the name of “the European Economic and Trade Office” in Taiwan to “European Union Office in Taiwan,” in effect upgrading the mission to formal diplomatic ties with Taiwan. If the change of name had become a reality, it would have caused I reversible damage to the EU-China relation at large.

More recently, the European Parliament and several member states also challenged the non-recognition principle. The European Parliament (2022) adopted two security policies which include provisions that support Taiwan’s meaningful participation in international organizations. Aside from legislative actions, the European Parliament has also enhanced its official interactions with Taiwan. For the first time in history, the European Parliament’s first official delegation of 13 MEPs from the Special Committee on Foreign Interference in all Democratic Processes (INGE) visited Taiwan in early November 2021. EU member states like Czech Republic, Slovakia and Belgium joined Lithuania in violating the one-China principle by inviting a trip to the “Taiwan Foreign Minister” Joseph Wu to work together as “freedom-loving countries” against China.⁷

Moreover, the EU also hit back on the economic sanctions from China. The European Commission (2021) has proposed a new trade defence measure designed to combat non-European Union countries wielding undue pressure on any of the bloc’s members. The measure includes trade or investment restrictions on China over the pressure it is exerting on Lithuania. Besides, The European Union has taken the trade row between China and Lithuania to the World Trade Organisation (WTO), saying that China’s “coercive measures” against Lithuania is violating international trade rules.

⁷ “On Europe Trip, Taiwan Foreign Minister Calls for Collaboration in Facing China,” *Reuters*, 29 October 2021, accessed 9 April 2022, <https://www.reuters.com/world/china/europe-trip-taiwan-foreign-minister-calls-collaboration-facing-china-2021-10-29>

4.4. China's Response to the EU

China has made it clear to the EU that Taiwan is not negotiable, and the issue is a bilateral one between China and Lithuania, and not between China and the EU. China's National People's Congress Foreign Affairs Committee issued a statement to firmly oppose the resolutions adopted by the European Parliament regarding Taiwan. China warned the EU to "distinguish right from wrong and be alert of Lithuania's attempt to kidnap China-EU relations," and "The European side should adopt a correct position and prevent interference with the healthy development of China-EU relations" (MFA PRC, 2021c).

In defending the sanctions, China claimed that it has followed international trade rules and denounced the EU's threat to bring the case to WTO, saying that the so-called coercion against Lithuania is false. China denied that Beijing had pressured multinational companies not to use Lithuanian-produced parts. But it believed that Lithuania's stance on Taiwan, which gravely harmed China's sovereignty and territorial integrity, had turned it into an untrustworthy business partner (MFA PRC, 2022).

5. A New Crisis on the EU-China relation over Taiwan?

5.1. Economic impact

The bilateral trade between Lithuania and China is insignificant in terms of its absolute volume and its presence in the Asia-Pacific region is also limited. Therefore, the China-Lithuania relationship is far less significant to both sides. However, the Lithuania's choice has a larger impact on China-EU relation. In this sense, Lithuania not only has betrayed its own promise on the one-China principle, but it has also shadowed the EU's credibility on staying as a peace maker on the cross-strait issue. It has further voided the efforts of the EU in de-escalating the tensions in the Asia-pacific region. It is another demonstration of failure of the CFSP in promoting regional peace and stability. Instead of bringing the much-needed solidarity, it generates more divisions both within the EU institutions and among the member states.

The divisions come first and foremost in the economic sector. For decades, the greatest achievement of the EU is to establish a single market across the Union by abolishing obstacles to the free flow of goods, services, capitals and labours. Besides, under the common commercial policy, all its member states trade with the rest of the world under the same custom rules. In this regard, any restrictive measures by China on any of its member state would have a spill-over effect on the overall trade between China and the EU.

As two of the major global trading powers, both sides remain strongly committed to the principle of free and fair trade. Even after the Brexit, China and the EU continued their economic partnership at a significant level. In 2021, China-EU trade volume topped at 695.7 billion euros, making both again the largest trading partners to each other. For the EU, bilateral trade takes up to 16.2% of its total share of global trade with the rest of the world. However, the EU has a trade deficit to China at 248.9 billion euros.⁸ Therefore, it should be the priority of both China and the EU to work towards preserving the economic ties for mutual interests, instead of vice versa.

⁸ European Commission, "Trade statistics on the EU's relations with China." accessed 9 April 2022, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>

Moreover, trade protective measures by the EU against China might not be effective as expected. Years of trade war between China and the US has proven to be not working. Total Trade volume between China and the US arrived at 657.4 billion US dollar, which is like the number before the trade war. Also, the bilateral trade failed to come close to reciprocity, as the reduction of trade deficit is insignificant. In 2021, the US's total export in good and service increased by 12.5% comparing to 2018, while the import decreased by merely 5.9%. Even if there has been a 15% reduction in the deficit, the number stood at 355.3 billion US dollar.⁹ Furthermore, experts concluded that the trade war between the USA and China reduces almost all sectoral imports to the USA and China (Itakura, 2020). The US consumers of imported goods have borne the brunt of the tariffs through higher prices (Fajgelbaum & Khandelwal, 2021). In March 2022, the US excluded 70% of the Chinese goods and services from its punitive tariffs (United States Trade Representative, 2021).

Comparing the trade disputes between US and China, although the EU trades more than the US with China, it is more vulnerable because it lacks the key bargaining leverage in the high-tech sector like chips. Nevertheless, the trade frictions between EU and China would both hurt the business community and further disrupt the global supply chain. Not only would Lithuanian products be restricted from the Chinese market, but multinationals would also be forced to shut down its factories or business in Lithuania if they produce goods that are eventually exported to China. As demonstrated in the previous section, the stop of manufacturing in Lithuania for business like Continental due to pressures from China would affect Germany's car industry. One solution is to move its production for the Chinese market from Lithuania to other European factories, as done by Germany-based Klasmann-Deilmann Group, a globally active manufacturer of substrates for professional horticulture, including Chinese customers in a modern factory in Lithuania. In a letter to Lithuania's foreign and economy ministers, the German-Baltic Chamber of Commerce urged Lithuania to seek a "constructive solution" to restore relations with China.¹⁰

5.2. The Impact on Regional and Global Security

Aside from a potential damage to economic ties, Lithuania's provocative move, which has significantly escalated the cross-strait tensions, would drag the EU unwillingly into this geopolitical conflict that runs against the interest of the EU. The cross-strait relations had already deteriorated dramatically since the pro-independence Democratic Progressive Party came into power in 2016. In response, Beijing stepped up its military actions in the Taiwan strait. The PLA flights into the Strait are grey-zone tactics – war-adjacent strategies which do not meet the threshold of combat – which are thought to be designed to intimidate Taiwan and wear out its military by forcing constant responses (Lee, 2022). From 2020 to 2021, Chinese sorties more than doubled to 950 last year at the stunning average of 2.6 flights per day. During the first four days of October, Beijing sent nearly 150 flights against Taiwan, 56 of them on Oct. 4, the current single-day record into the ADIZ (Grossman,

⁹ US Census Bureau Foreign Trade Division, "Foreign Trade: Data," accessed 9 April 2022, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

¹⁰ "Analysis-German Big Business Piles Pressure on Lithuania in China Row," *Reuters*, 21 January 2022, accessed 9 April 2022, <https://www.reuters.com/article/china-lithuania-trade-dispute-idCAKBN2JV0DL>

2022). Meanwhile, the US continued to heat up the tension by sailing Taipei with cutting edge lethal weapons of submarines, fighter jets and ballistic missile. By the end of 2020, the Trump administration had formally notified Congress of more than \$18 billion in potential FMS purchases by Taiwan, with the \$8 billion notification in 2019 for F-16s being the largest notification by far.¹¹ Surpassing any of the previous administration. The US also stepped up its cooperation with other key players in the region, including Japan, as the U.S.-Japan carrier strike group exercises just south of Okinawa, near Taiwan.

In this circumstance, the room for “strategic ambiguity” is breaking down. As the likelihood of a military confrontation in the Taiwan strait has reached a level never seen before, the US faces increasing pressure to make clear commitments to defend Taiwan. It is speculated that Taiwan war risk is in its highest in past 25 years since the missile crisis in 1996,¹² which makes it the most dangerous place on Earth.¹³ If a war breaks out in Taiwan, it has the potential of triggering a much larger conflict than the Ukraine war, which might lead to a true global war. However, such a war would bear a cost that nobody could afford. In a simulated war game about a hypothetical invasion of Taiwan by Beijing, run by the US air force in 2021, the participation of the US forces in a fight with a nation-state like China has the potential to create catastrophic losses for both countries.¹⁴

In this circumstance, the cross-strait tension is a cold war legacy between China and the US, in which no European state has a role to play. For decades, the policy of the EU is to maintain peace and stability between Beijing and Taipei. However, the Lithuania’s decision to establish de facto official ties with Taipei falls into the trap of the pro-independence forces in Taipei, which is begging for support from around the world to combat China. Still, Lithuania failed to convince other western allies to change the names of Taipei’s representatives to “Taiwan”. The EU’s acquiescence or even support to them might further contribute to a misunderstanding both to Beijing and Taipei, which would inevitably pull the EU into such military confrontation.

6. Conclusion

Nearly a decade ago, commentators speculated that the EU relations with Taiwan were not likely to change substantially in the near or medium term under the self-restraint to the one-China principle. They have projected the EU as having mainly commercial interest in the far east and have no responsibility to ensure security in that region (Laursen, 2006). In general, the EU handles the Taiwan affairs under its China policy. However, in recent years, the EU has been taking tougher stance on China. The Chinese foreign minister Wang Yi called EU’s inconsistent treatment on China as partners and opponents at the same time as “cognitive split.”¹⁵

¹¹ “U.S. Arms Sales to Taiwan,” Forum on the Arms Trade, accessed 9 April 2022, <https://www.forumarmstrade.org/ustaiwan.html>

¹² “Risk of War over Taiwan Seen to Be Highest in Past 25 Years,” *South China Morning Post*, 20 January 2022, accessed 9 April 2022, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3164139/taiwan-war-risk-highest-past-25-years-us-tensions-rise>

¹³ “The Most Dangerous Place on Earth,” *The Economist*, 1 May 2021, accessed 9 April 2022, <https://www.economist.com/leaders/2021/05/01/the-most-dangerous-place-on-earth>

¹⁴ Defense News, “A US Air Force War Game Shows What the Service Needs to Hold off — or Win against — China in 2030,” 12 April 2021, accessed 9 April 2022, <https://www.defensenews.com/training-sim/2021/04/12/a-us-air-force-war-game-shows-what-the-service-needs-to-hold-off-or-win-against-china-in-2030/>

¹⁵ “EU Has ‘Cognitive Split’ in Its China Policy - Senior Chinese Diplomat,” *Reuters*, 30 December 2021, accessed 9 April 2022, <https://www.reuters.com/world/china/eu-has-cognitive-split-its-china-policy-senior-chinese-diplomat-2021-12-30/>

At the same time, the EU has also been engaging more politically active with Taiwan by adding Taiwan to its Indo-Pacific strategy. But the EU has made a huge mistake if it had hoped that it would help to deter China by playing the Taiwan Card. It is important that the EU realize that Taiwan is not a marginal issue in EU China relations. On the contrary, the one-China principle and non-recognition of Taiwan lay the foundation of the economic and other ties between the EU and China. The toughest diplomatic retaliation in decades by downgrading its diplomatic ties with Vilnius demonstrates that China is not willing to compromise on Taiwan at any circumstances.

Besides, the EU must also realize that a closer trans-Atlantic relation between the EU and the US does not mean that the EU must choose to side with either China or the US on the cross-strait affairs. Ultimately, Taiwan is not Ukraine. Although Beijing has not given up the use of force for reunification, it is extremely unlikely to do so. Nevertheless, the EU should never support actions like the one taken by Lithuania, which might give Beijing another excuse for more aggressive actions against Taipei.

In dealing with China, the EU needs to stay focused on a comprehensive approach, which requires a high level of coordination and cohesiveness in all areas of engagement. The EU is in better position to assume the role of mediating third party than the United States. However, this approach would be meaningless without all member states in the EU working together under the framework of CFSP, and genuinely abide by the one-China principle. The EU-China relation is not expected to improve in the short term, but both sides should prevent it from sliding into an irreversible crisis. The EU must not repeat its fault in Libya, Syria and Ukraine, and to take all precautions for the worst-case scenario.

References

Books and Journals

Biedermann, Reinhard (2018): "Reimagining Taiwan? The EU's Foreign Policy and Strategy in Asia", *European Foreign Affairs Review*, 23(3).

Cabestan, Jean-Pierre (2001): "France's Taiwan Policy: A Case of Shopkeeper Diplomacy", Les Dossiers Du CERF.

European Commission & Directorate-General for Trade (2015): *Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*, Publications Office, Brussels.

European Economic and Trade Office (2021), *2021 EU-Taiwan Relations*, Taipei.

Fajgelbaum, Pablo & Khandelwal, Amit (2021): "The Economic Impacts of the US-China Trade War", *Working Paper Series National Bureau of Economic Research*, 29315.

Finn Laursen (2006): "The Politics and Economics of Eu-China/Taiwan Relations, Dalhousie", *EUCE Occasional Paper*, 1.

Geeraerts, Gustaaf (2019): "The EU-China partnership: Balancing between divergence and convergence", *Asia Europe Journal*, 17(3), 281–294.

Grossman, Derek (2022). "Why China Is Intensifying Its Military Flights Against Taiwan", *Rand Blog*.

Hsieh, Pasha L. (2020): “Rethinking non-recognition: The EU’s Investment Agreement with Taiwan under the One-China Policy”, *Leiden Journal of International Law*, 33(3), 689–712.

Hu, Shaohua (2011): “Structural Constraints on the EU’s Role in Cross-Taiwan Strait Relations”, *European Journal of East Asian Studies*, 10(1), 37–58.

Itakura, Ken (2020): “Evaluating the Impact of the US–China Trade War”, *Asian Economic Policy Review*, 15(1), 77–93.

Lan, Yuchun (2004): “European Parliament and the China-Taiwan Issue: An Empirical Approach”, *The European Foreign Affairs Review*, 9(1), 115–140.

Maher, Richard (2016): “The elusive EU-China strategic partnership”, *International Affairs*, 92(4), 959–976.

Medeiros, Evan S. (2009): “China’s Foreign Policy Objectives”, *China’s International Behavior*, 45–60.

Schubert, Gunter (2001): “The European Dimension of German-Taiwanese Relations. A Critical Assessment”, *Les Dossiers Du CERJ*.

Sheryn Lee (2022), “Avoiding Nuclear War in The Taiwan Strait”, *NAPSNet Special Reports*.

Sinha, Rohan & Talmon, Stefan (2019): “Germany confirms non-recognition of the Republic of China (Taiwan)”, *GPIL - German Practice in International Law*.

Tang, Shao Cheng (2005): “The EU’s policy towards China and the arms embargo”, *Asia Europe Journal*, 3(3), 313–321.

Wei, Su (1999): “Some Reflections on the One-China Principle” *Fordham International Law Journal*, 23(4), 1169.

ZENG, Jinghan, XIAO, Yuefan, & Breslin, Shaun (2015): “Securing China’s core interests: The state of the debate in China”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 91(2), 245–266.

Zhongqi, Pan (2003): “US Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: A dilemma of deterrence”, *Journal of Contemporary China*, 12(35), 387–407.

Chang, Fu-Chang (2009): “The Cornerstone of Relations between Taiwan and the EU-Constructing and Functions of the EP-Taiwan Friendship Group”, *Soochow Journal of Political Science*, 27(4), 55 – 114.

EU Instruments

Soames, Christopher (1975): “Speech by Sir Christopher Soames, Vice-President of the Commission, during a European Parliament debate on China,” Strasbourg.

European Union (2010): “Statement by the Spokesperson of HR Catherine Ashton on the Signature of the ECFA Agreement between China and Taiwan,” Brussels.

Council of the European Union (1996a): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on China’s Military Exercises off the Taiwan Coasts,” PESC/96/23, Brussels.

Council of the European Union (1999a): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Taiwan,” PESC/99n3, 10256/00 (Presse 232), Brussels.

Council of the European Union (1999b): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Taiwan,” PESC/99n3, 10256/00 (Presse 232), Brussels.

Council of the European Union (2005): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union Concerning the Adoption of the “Anti-secession law” by the National People’s Congress of the People’s Republic of China,” 7297/2/05 REV2 (press 62), P26/05, Brussels.

Council of the European Union (2006): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on the Decision of the Taiwanese Leader Regarding the NUC,” 66885/1/06 REV 1 (Presse 63), Brussels.

Council of the European Union (2008a): “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Cross-Strait Relations,” 7328/1/08 REV 1 (Presse 65), Brussels.

Council of the European Union (2008b): “Taiwan: Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union,” 15365/1/08 REV I (Presse 316), P/08/138, Brussels.

Council of the European Union (2009): “Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the occasion of the participation of Taiwan as an observer in the 62nd session of the World Health Assembly,” 9486/09 (Presse 123) Brussels.

Council of the European Union (2012): “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia,” 11492/12, Brussels.

European Commission (2006): “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU – China: Closer partners, growing responsibilities,” {COM(2006) 632 final}, Brussels.

European Commission (2019): “JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL EU-China – A strategic outlook,” JOIN (2019) 5 final, Brussels.

European Commission (2021): “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries,” {SEC(2021) 418 final} - {SWD(2021) 371 final} - {SWD(2021) 372 final}, COM(2021) 775 final 2021/0406 (COD), Brussels.

European Commission (2022): “Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions a Chips Act for Europe,” COM(2022) 45 final, Brussels.

European Parliament (2021): “recommendation of 21 October 2021 to the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on EU-Taiwan political relations and cooperation,” 2021/2041(INI).

European Parliament (2022a): “resolution of 20 May 2021 on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs,” (2021/2644(RSP)), OJ C 15, 170–175.

European Parliament (2022b): “Resolution on the implementation of the common foreign and security policy - annual report 2021,” (2021/2182(INI)).

The European External Action Service (2015): “Statement by the Spokesperson on the Meeting of the Leaders from the Two Sides of the Taiwan Strait,” Brussels.

National Instruments

United States Trade Representative (2021): “USTR Issues Determination of Reinstatement of Certain Exclusions from China Section 301 Tariffs,” Washington DC.

Foreign & Commonwealth Office and The Rt Hon Dominic Raab MP (2020): “Taiwan Elections, January 2020: Foreign Secretary’s Statement,” London.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (1991): “Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations Between the People’s Republic of China and the Republic of Lithuania (14/09/1991),” Beijing.

The Taiwan Affairs Office and the Information Office of the State Council (2000): “White Paper--The One-China Principle and the Taiwan Issue,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2018): “China’s Policy Paper on the European Union,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2021a): “Foreign Ministry Spokesperson’s Statement on China’s Decision to Recall Its Ambassador to Lithuania,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2021b): “Foreign Ministry Spokesperson’s Remarks on Lithuania’s Approval of the Establishment of the So-Called ‘Taiwanese Representative Office in Lithuania’ by the Taiwan Authorities,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2021c): “Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian’s Regular Press Conference,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2021d): “Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin’s Remarks on Joint Letter by Presidents of Two EU Institutions on Taiwan-Related Issue Concerning Lithuania in Response to Letter by Some European Legislators,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2022), “Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian’s Regular Press Conference,” Beijing.

Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China (2021e), “Statement by the Ministry of Foreign Affairs,” accessed 9 April 2022,

Office of the President, Republic of China (2002): “President Chen Attends the Inauguration Party of European Week,” Taipei.

Office of the President, Republic of China (2021): “President Tsai Meets Delegation of Parliamentarians from Lithuania, Latvia, and Estonia,” Taipei.

Taipei Representative Office in the EU and Belgium (2021): “Our Appreciation to President of the European Council and President of the European Commission for Reiterating the Determination to Deepen Taiwan-EU Relations,” Brussels.

El Caso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ¿es un nuevo paradigma de seguridad para la región?

The Case of the Central American Security Strategy: Is it a new security paradigm for the region?

Olga Pozo (Universidad Loyola Andalucía)
Pedro Caldentey del Pozo (Universidad Loyola Andalucía)
Antonio Sianes (Universidad Loyola Andalucía)

Resumen

América Latina, y en especial Centroamérica, es una de las regiones más violentas del mundo. En el marco de la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional, tras el Plan Mérida y el Plan Colombia, los países centroamericanos habían aprobado en 2007 la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). En el año 2011 se celebró en Guatemala la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad centroamericana, celebrada en Guatemala con la participación activa de EEUU, la UE, los principales organismos internacionales y más de 50 delegaciones internacionales, bajo un liderazgo inédito de los estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que supuso el relanzamiento de la ESCA.

La presente comunicación tiene como objetivo analizar, pasados 10 años desde la Conferencia Internacional, qué modelo de seguridad se ha consolidado en Centroamérica con la ESCA y sus implicaciones en el debate latinoamericano.

Para ello se analizarán, a través del estudio de caso de la ESCA, las interrelaciones entre actores, la gobernanza y los contextos de su desarrollo, así como las dimensiones de seguridad que se priorizan. La polarización conceptual y la confusión en el contexto latinoamericano sobre las dimensiones para entender la seguridad, provocan una tensión entre la seguridad pública y la seguridad humana, que se manifiesta en la ESCA y se aleja de la concepción de seguridad democrática del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, como modelo de seguridad para la región.

Palabras Clave: Latinoamérica, Centroamérica, Seguridad, dimensiones.

Abstract

Latin America, and especially Central America, is one of the most violent regions in the world. In the framework of the fight against drug trafficking and transnational crime, following Plan Mérida and Plan Colombia, the Central American countries had approved in 2007 the Central American Security Strategy (ESCA). In 2011, the International Conference in support of the Central American Security Strategy was held in Guatemala with the active participation of the USA, the EU, the main international organizations and more than 50 international delegations, under the unprecedented leadership of the member states of the Central American Integration System (SICA), which led to the relaunching of the ESCA.

The purpose of this paper is to analyze, 10 years after the International Conference, what security model has been consolidated in Central America with the ESCA and its implications in the Latin America debate.

Thus, it will analyze, through the ESCA case study, the interrelations between actors, governance and the contexts of its development, as well as the security dimensions that are prioritized. The conceptual polarization and confusion in the Latin American context regarding the dimensions for understanding security lead to a tension between public security and human security, which is manifested in the ESCA and moves away from the concept of democratic security of the Framework Treaty for Democratic Security in Central America, as a security model for the region.

Key Word: Latin America, Central America, Security , dimensions.

1. Introducción

El trabajo que se presenta es fruto de la investigación desarrollada en el marco del programa de doctorado “Desarrollo inclusivo y sostenible” de la Universidad Loyola Andalucía, en la que se aborda la confluencia y polarización conceptual de la seguridad en América Latina, y de forma específica, en Centroamérica.

El análisis del fenómeno de la seguridad en Centroamérica ha generado un marco de estudios de seguridad que posicionan la inseguridad como la principal amenaza a la consolidación de los avances logrados por la región en términos de desarrollo, así como un riesgo para su estabilidad política, su crecimiento económico y el bienestar de su ciudadanía.

En este contexto, los retos a los que se enfrentan la región pasan por factores de carácter multidimensional y de construcción de un espacio común para la lucha contra una amenaza que afecta, de uno u otro modo, a todos los países de la región. Desde el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) hasta la actualidad se han ido sucediendo una serie de fenómenos a nivel hemisférico y global que han afectado directamente a la región y a sus propias estrategias de acción.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, aportó una nueva visión en América Latina, como un elemento innovador que refuerza la idea del proceso de la integración como clave en la construcción de sociedades democráticas y la consecución de la paz.

En América Latina los esquemas de seguridad han estado enmarcados en el Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca (T.I.A.R), a nivel de hemisferio (Orozco 2010) y por los modelos de defensa nacional a nivel nacional. Esta realidad presentaba un claro desfase entre sus postulados y las nuevas realidades emergentes surgidas a partir de la caída del Muro de Berlín, ya que, se definía , por un lado, como hemisferio en base a una política de bloques de poder, propio de la guerra fría, y por otro lado, unas políticas nacionales militarizadas que tenían que readaptarse al ámbito de seguridad ciudadana, mediante una reforma de sus ejércitos y una incorporación de las Fuerzas Armadas a tareas civiles sin que ello comportara una militarización de la seguridad ciudadana.

A todo ello había que añadir el estancamiento en la agenda latinoamericana de seguridad, a la hora de construir una cooperación continental en clave democrática y no confrontativa.

Del mismo modo, en términos Hemisféricos no había un replanteamiento de la situación ni se planteaban fórmulas que reconstituyeran el campo de la seguridad y la defensa en el continente americano, salvo el caso excepcional del “Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (en adelante TMSDC), suscrito por los países centroamericanos durante la Cumbre Centroamericana de San Pedro Sula, Honduras, en 1995; y, que entró en vigor el 26 de diciembre de 1996. Dicho Tratado representa, tanto en sus postulados como en sus modalidades de implementación, una nueva “visión” de la seguridad y la defensa regional (Zamora Cordero 2005).

Este cambio de modelo ofrecía un marco de oportunidades que se abrían a la región, introduciendo una nueva mirada, alejada de la seguridad nacional, e introducía los nuevos postulados marcados por el concepto de seguridad humana (PNUD,1994), incorporando una mirada multidimensional del fenómeno y marcada por el posicionamiento de los poderes civiles frente al poder militar. Sin embargo, como cualquier proceso de transición hacia la democracia, los países centroamericanos a excepción de Costa Rica, contaban con una serie de amenazas o riesgos que afectarían al éxito o fracaso de la consolidación del modelo de seguridad democrática en la región.

La complejidad del fenómeno y la polarización conceptual que se desarrolla en la región tiene como efecto, a la hora de enfrentarse a los estudios de seguridad en América Latina y concretamente, en Centroamérica, el hecho de analizar este fenómeno contemporáneo, dentro del contexto actual, donde existen una multiplicidad de variables de interés que necesitan de una perspectiva integradora, propia de una investigación empírica (Yin,1994), como es el estudio de caso objeto de esta comunicación.

2. Objeto de estudio

Esta comunicación tiene como objeto el estudio de caso de la estrategia de seguridad de Centroamérica (ESCA), su proceso de construcción y desarrollo para analizar qué modelo de seguridad se ha consolidado en Centroamérica y qué implicaciones tiene en el debate sobre la seguridad latinoamericana.

Con el estudio de caso nos preguntamos si la ESCA vino a sentar las bases del modelo de seguridad democrática establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, y en el marco de la seguridad de la región, cabría preguntarse si estamos ante una estrategia que cumple con eficacia las necesidades e intereses estratégicos de la región.

Del mismo modo, pasados 10 años desde su puesta en marcha, y en un contexto de confusión y confluencia de conceptos y modelos, la ESCA nos puede ofrecer las claves de la narrativa de la seguridad en la región centroamericana y cómo se inserta en el discurso de la seguridad regional y global.

Como paso previo, a la realización del estudio de caso se ha realizado una revisión bibliográfica que ha mostrado, por un lado, la ausencia de estudios específicos sobre la ESCA, lo que no permite ofrecer una caracterización del modelo de seguridad de la ESCA, y, por otro lado, los estudios de seguridad en América Latina, y específicamente en Centroamérica, nos muestran una confluencia de conceptos y modelos de seguridad, que delimitan dimensiones, y que conviven desde su retórica en tensión entre los modelos apegados a la seguridad pública y la seguridad humana.

Para la delimitación de las dimensiones de seguridad, se ha realizado un análisis del discurso sobre las dimensiones que encierran la retórica de la seguridad, de donde se ha extraído entre otras conclusiones la tensión entre los modelos de seguridad que conviven en la región, que, a su vez, delimitan dimensiones compartidas y diferenciadoras con mayor o menor intensidad. Pero que encuentran su mayor tensión entre el concepto de seguridad ciudadana y el de seguridad humana.

Figura 1: Modelos y dimensiones de seguridad



Elaboración Propia.

Este análisis se ha contrastado, a su vez, a través del método del Proceso Analítico Jerárquico, AHP en sus siglas en inglés, (Analytic Hierarchy Process), y de la contrastación entre los dos modelos resalta el posicionamiento de la seguridad ciudadana frente a la seguridad humana, estando 6 puntos sobre 10 por encima de la seguridad humana, así como la heterogeneidad de dimensiones que conviven en una variedad de modelos que se van reproduciendo en la región, que generan, a su vez, una confusión conceptual.

Esta delimitación de múltiples dimensiones y diversos modelos entre los que se encuentran el de seguridad nacional, seguridad democrática, seguridad ciudadana, se-

guridad humana y seguridad hemisférica, nos hace preguntarnos por la Estrategia de Seguridad Centroamérica y, por tanto, por el modelo de seguridad regional, que está basado en la retórica del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y que define el modelo centroamericano como el de Seguridad democrática.

3. Metodología

La ausencia de narrativas que nos puedan ofrecer claves analíticas sobre el modelo de seguridad que ha desarrollado Centroamérica a través de la ESCA, se ha optado por el estudio de caso como método para conseguir analizar las interrelaciones entre actores, la gobernanza y los contextos de su desarrollo, así como de las dimensiones de seguridad que se priorizan, y que nos puedan ofrecer certezas sobre la respuesta de la ESCA al desarrollo del modelo de seguridad democrática que mandata el Tratado Marco de Seguridad de Centroamérica.

Como decíamos al inicio de esta comunicación un estudio de caso es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real donde los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en el que se utilizan múltiples fuentes de evidencia (Yin, 1984). Los estudios de casos suelen combinar métodos de recopilación de datos, búsquedas bibliográficas, entrevistas, cuestionarios y observación.

El estudio del caso ha hecho posible diseñar una investigación para examinar un problema o un tema que no ha sido estudiado en profundidad, es un método que puede ser usado cuando hay pocos estudios que ayuden a comprender el fenómeno o a predecir posibles resultados.

En este sentido los estudios sobre la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, son muy escasos y se centran en un alto porcentaje en la cumbre de Guatemala de 2011, dando más relevancia al proceso de consenso político entre los países centroamericanos y la comunidad internacional que a la propia estrategia.

Para el desarrollo del estudio de caso de la ESCA se ha utilizado como técnica de investigación entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes claves. Con estas entrevistas se han recogido todos los sectores que convergen en su definición y desarrollo. De este modo, se pretende contar con la experiencia y conocimiento de excancilleres, ex ministros de interior o gobernación, sociedad civil, funcionarios y funcionarias de SICA, personal de los sectores de seguridad y justicia, cooperación internacional y personal de la academia.

Para la definición del grupo meta objeto de las entrevistas, se parte de una ventaja comparativa, por parte de los investigadores, ya que, para el desarrollo de este estudio de caso se cuenta con el conocimiento empírico del desarrollo de la ESCA y los actores del Sistema de la Integración Centroamérica encargados de su implementación. Este aspecto también ha permitido una observación directa del fenómeno al participar desde el ámbito de la cooperación internacional en el desarrollo y coordinación de la misma.

La entrevista semiestructurada se ha articulado en relación a cuatro bloques temáticos, un primer bloque sobre los antecedentes en la región de la ESCA, un segundo bloque que aborda la conferencia Internacional de seguridad del 2011, analizando lo que supuso dicha Conferencia nivel Centroamericano y su incidencia en América

Latina, el tercer bloque aborda la gobernanza de seguridad en la región y como tiene su efecto directo en la gobernanza de la ESCA. Finalmente, el ultimo bloque está asociado la cooperación internacional y el papel que jugó en el desarrollo de la misma y su capacidad de incidencia.

Hasta el momento se han podido realizar 15 entrevistas que han combinado personal funcionario internacional, regional y nacional, así como personal de sociedad civil y academia, y también han combinado posiciones diferenciadas entre personal más técnico-operativo a personas tomadoras de decisiones en el contexto de la Conferencia de Seguridad de 2011 y el desarrollo de la ESCA, tanto de las instituciones de gobierno y del SICA, como de cooperación internacional, sociedad civil, academia. El grupo meta son de 25 a 30 personas distribuidas entre distintas instituciones:

Tabla 1: categorías entrevistas

Entidad o Institución	Posicionamiento	realizadas	Por realizar
SICA: Sistema de la Integración Centroamericana	Personal técnico-operativo	4	3
	Tomadores de decisiones	2	1
Cancillerías	Tomadores de decisiones	2	2
Funcionarios Seguridad y Justicia	Tomadores de decisiones	3	2
Sociedad Civil	Representantes	2	1
Academia	Investigadores	1	2
Cooperación Internacional	Representantes	1	4

Elaboración Propia

Para el desarrollo del estudio del caso se han definido una serie de categorías que abordan:

Tabla 2: Categorías de análisis

Categorías	
Tratados y Acuerdos	El cuerpo normativo como expresión de los acuerdos tomados en la región para el desarrollo del modelo de seguridad de Centroamérica.
Gobernanza del proceso	La gobernanza delimita el sistema de toma de decisiones y de gestión de la propia política de seguridad de Centroamérica que se plasmó en la ESCA, así como su relación con lo externo, es decir, con la cooperación.
Actores Centroamericanos y Externos	La capacidad de posicionamiento e incidencia de los distintos actores que participaron en el proceso de elaboración y ejecución de la ESCA
Evolución del modelo	Después de 10 años desde el comienzo de su puesta en Marcha cual ha sido la evolución de la ESCA.

Elaboración Propia.

A través de las entrevistas se van analizando cada una de las categorías definidas con la finalidad de articular la narrativa de la ESCA y de este modo profundizar en su evolución, marcando los hitos de su definición y desarrollo y estableciendo algunas claves que muestren la tendencia del modelo que desarrolla y su comportamiento a lo largo de este periodo analizado.

El estudio revisará también los mandatos presidenciales y aquellas decisiones que en el marco de la ESCA se han ido tomando en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana, teniendo en cuenta la integración no sólo se construye desde lo público, sino que intervienen diversos actores tanto institucionales como sociales para alcanzar propuestas más maduras.

En este sentido, la institucionalidad regional ofrece una gobernanza que puede tener la flexibilidad suficiente como incorporar las distintas miradas o la rigidez que hace compleja el posicionamiento de una agenda de seguridad multidimensional y su adaptación a un medio en proceso de cambio.

4. Desarrollo del caso

Desde una perspectiva institucional, la creación del SICA en los años 90 del siglo XX estuvo precedida por los esfuerzos de pacificación en la región. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 actualizó el marco jurídico de la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), destacando el objetivo de constituir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (TMSDC) es la materialización jurídica-regional de los acuerdos políticos surgidos a tenor del proceso de Esquipulas en materia de Seguridad y Defensa, bajo la particularidad de haber sido consensuado de manera libre y soberana por los países de la región, sin intromisión de las potencias extra-regionales, que durante los años 80 del S.XX, su interferencia e intromisión marco las pautas de Centroamérica.

Esta característica hace del modelo de Centroamérica un hito en la región, porque tanto en la fase de construcción y elaboración, como en su papel de marco referencial para la transformación de modelos vigentes en Centroamérica, se deja establecido un nuevo modelo de seguridad, el modelo de seguridad democrática, basado en la cooperación, en el control civil, a lo interno, y la generación de relaciones de mutua confianza a nivel intrarregional, con el claro objetivo de desactivar el marco confrontativo e introducir los elementos claves para avanzar hacia los procesos internos de democratización.

Del mismo modo, resulta especialmente relevante el proceso de integración centroamericana como vector principal de desarrollo y como instrumento para superar con éxito los nuevos desafíos de la Seguridad. Se abría la posibilidad de un cambio de modelo, basado en los principios de la cooperación, donde las relaciones se establecían a través de la política del consenso en espacios propios de la diplomacia, y donde los poderes civiles se establecían por encima de los militares, introduciendo de este modo “la seguridad democrática” como el modelo de las políticas de seguridad en la región.

Pero uno de los elementos claves y que hacen del TMSDC un marco innovador en América Latina es que se establecía en términos regionales, en el marco de la institucionalidad y la normatividad del Sistema de Integración Centroamericana. Esto permitió establecer una institucionalidad propia de seguridad para la región conformada por la Comisión de Seguridad, en la que convivían los poderes militares y civiles bajo el eje rector de la diplomacia. (Matul 2012), y que se caracterizaba por ser: “diversificada, inclusiva, democrática y regionalista”.(Chinchilla 2002)¹

Pero el contexto de su nacimiento no está aislado de los marcos de referencia internacionales, que incidían con nuevas visiones de seguridad, como fue la construcción, por parte de Naciones Unidas en 1994, del concepto de seguridad humana.

4.1. Los Antecedentes: Plan Colombia, Iniciativa Mérida y la Conferencia Internacional de Seguridad en Guatemala 2011.

Durante décadas, el marco hegemónico de EEUU en la agenda de seguridad de América Latina, ha estado marcado por las concepciones tradicionales de la seguridad, subsumidas por la doctrina de seguridad nacional propia de la guerra fría. Modelo centrado en el mantenimiento del orden interno y la lucha contra la subversión o contrainsurgencia como amenaza principal. Elementos que marcaban la incidencia de EEUU en la formación, entrenamiento e intervención de las fuerzas armadas contra el “enemigo interno” más que frente eventuales amenazas externas.

¹ Laura Chinchilla Miranda, presidenta de la República de Costa Rica en el periodo 2010-2014, política, ocupó cargos antes de ser presidenta como ministra de Seguridad Pública de Costa Rica.

Sin embargo, el final de la guerra fría cambia el posicionamiento de EEUU, y surge la llamada “guerra contra las drogas” (Sanahuja and Verdes-Montenegro 2014) que sustituyó muy pronto al anticomunismo como el principal objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio, asumiendo un papel creciente en esa “guerra”, y la lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana, motivando el despliegue de militares y agentes gubernamentales de seguridad, como la DEA, ante unas fuerzas policiales a menudo ineficaces y con serios problemas de corrupción.

América Latina, y, por tanto, Centroamérica, aparecen en el espacio hemisférico, con agendas marcadas por los intereses de EEUU, que definen para la región el escenario de amenazas globales que se conforman en una nebulosa donde “la guerra contra las drogas” forma parte del escenario (Chillier 2005) y tienen un efecto directo sobre las políticas de seguridad, especialmente, las de Centroamérica, México y Colombia.

La Entrada en el escenario de la Agenda política de Estados Unidos a través de la Agenda de Seguridad de América Latina, bajo del discurso de la “guerra contra las drogas”, quedó plasmada en la región con el Plan Colombia y su continuación el Plan Patriota, así como de la Iniciativa Mérida, hitos e instrumentos que no eran un objetivo en sí mismo, sino que constituía un medio para garantizar los intereses de EEUU en la región, con el foco centrado en la “transformación” y “modernización de las fuerzas armadas y policíacas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. (Delgado-Ramos and Romano 2011)

Centroamérica vio en este contexto la oportunidad de contar con un plan regional, una estrategia que podría combatir de forma conjunta la dimensión de inseguridad en la región. En ese contexto surgió la necesidad de la celebración de la Conferencia Internacional que pudiera relanzar y reformular la Estrategia de Seguridad de Centroamérica de 2007. Finalmente, esta conferencia fue celebrada en junio de 2011 en Guatemala, con la participación de los presidentes del SICA, representantes de alto nivel de países amigos y representantes de organizaciones internacionales.

La Conferencia de 2011, marcó un nuevo hito en la región y despertó el interés de la Comunidad Internacional, ofreció como señala Pedro Caldentey un *buen ejemplo de las posibilidades que ofrece el apoyo a un marco regional de instituciones y acuerdos para reforzar la capacidad de interlocución a alto nivel en un problema tan complejo, para enfrentar con respuestas globales un asunto que excede las capacidades nacionales de los países afectados y para potenciar su apropiación y liderazgo del proceso en sí mismo y de la formulación y ejecución de las iniciativas de cooperación* (Caldentey, 2013)

Su objetivo fue generar un espacio en el que la comunidad internacional y los países del SICA desarrollaran una discusión de alcance político, al más alto nivel, sobre el tema de la inseguridad en la región como resultado de las amenazas de la región vinculadas con el crimen organizado y el narcotráfico, y de este modo, lograr alcanzar compromisos para acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica a los programas regionales de seguridad.

Conferencia que dio paso al relanzamiento y reformulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, como un instrumento de articulación de intereses entre los países miembros del SICA y sus socios regionales y extrarregionales.

4.2. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, surgió en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los jefes y las jefas de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en la Ciudad de San José, Costa Rica, el día 16 de diciembre de 2006, que comprometidos con el espíritu, principios y propósitos de la integración centroamericana, firmaron la Declaración de San José denominada *Hacia el Fortalecimiento de la institucionalidad regional*. (SICA, 2006), siendo en la XXX Cumbre celebrada en Belice cuando se mandata la elaboración de la Estrategia que fue aprobada en Guatemala en diciembre de 2007.

Esta estrategia que surge un contexto de cambio de paradigma y por tanto de las agendas de seguridad, sin embargo, no termina de sentar las bases en la región, y mientras el Plan Colombia y la iniciativa Mérida ocupan el escenario de la seguridad en la región, lo que provoca el interés de Centroamérica en posicionar a la región en la agenda hemisférica y global de seguridad. De este modo, a raíz de la Conferencia de Seguridad de 2011, la Estrategia se reformula, actualizándose y marcando una priorización de necesidades, y estableciendo desde su visión regional una gestión que permitiera orientar y coordinar cuantas acciones en materia de seguridad pudieran adoptar los países integrantes del SICA.

El objetivo, marcado en la Conferencia de 2011, era actuar sobre los graves problemas de inseguridad en la región consecuencia del narcotráfico y el crimen organizado. Se constituía de este modo, como una herramienta de identificación de acciones conjuntas y necesidades financieras en cuanto desarrollo de la política de seguridad regional para Centroamérica.

En dicha Estrategia se definían las prioridades y los principales objetivos en torno a cuatro ejes: Combate al delito, prevención de violencia, Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y fortalecimiento institucional.

Tras la Conferencia Internacional, los países se concentraron y “Costear” y definir las prioridades que se debían abordar para luchar contra la inseguridad en la región y para ello, se decidió elaborar un portafolio de proyectos para negociar con la comunidad internacional. Se formularon 22 proyectos, que desarrollaban la ESCA, y se establecía como principios para su ejecución:

- El principio de corresponsabilidad entre la comunidad internacional y la región.
- El principio de regionalidad de los esfuerzos e iniciativas emprendidas, complementarias a las políticas desarrolladas en cada de las naciones del SICA.
- El principio de apropiación por parte de los países centroamericanos.
- El principio de adicionalidad de los recursos a los presupuestos nacionales de seguridad y a la cooperación ya existente de carácter bilateral.

Las expectativas de la comunidad internacional y de la región configuro una nueva escena en la coordinación de los socios para el desarrollo, conformando el grupo de amigos de la ESCA, compuesto por aquellos países que mostraron su apoyo a la ESCA, y manifestaron su interés por cooperar con la región, con compromisos concretos, que alcanzaron la cifra de 1.500 millones de dólares, aunque, hasta el momento sólo se ha recibido el apoyo de 180 millones de dólares.

4.3. El Portafolio de proyectos de la ESCA:

De los 22 proyectos que definían el portafolio de proyectos de la ESCA y que fueron producto del esfuerzo de todos los países centroamericanos, se marcaron 14 como prioritarios, entre los que destacaban:

Componente 1: Combate al delito: Seguridad Fronteriza, Investigación Criminal, Plataforma tecnología de intercambio de información en la lucha contra la criminalidad.

Componente 2: Prevención de violencia: priorizando grupos de especial vulnerabilidad: jóvenes y mujeres, y políticas locales de prevención de la violencia.

Componente 3: Rehabilitación, reinserción y Seguridad Penitenciaria: centrándose prácticamente en reformas de los sistemas penitenciarios y la dotación de infraestructura adecuada a las nuevas realidades.

Componente 4: Fortalecimiento Institucional: incidiendo en la dotación de capacidades a la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de los cuerpos de seguridad y operadores de justicia.

Dadas las expectativas y la diversidad de donantes que se sumaban a la iniciativa centroamericana, se construyó un mecanismo propio de seguimiento y coordinación de la cooperación internacional, atendiendo a los principios de París y concretamente al de armonización. De ahí que se constituyera dentro del grupo de amigos de la ESCA, donantes – líder para cada uno de los componentes:

Tabla 3: Donantes de la ESCA y líder componente

Componentes	Donantes -líderes	Donantes que acompañan
Combate al delito	EEUU y México	Reino Unido, Colombia, Chile e Italia
Prevención	Alemania y PNUD	USAID, UE, Italia, BID, BM y Finlandia
Rehabilitación, reinserción y Seguridad Penitenciaria	BID	EEUU y UE
Fortalecimiento Institucional	España y UE	Canada, EEUU, BID y Chile

Fuente propia.

Del mismo modo, con la puesta en marcha de la ESCA, hay varias instancias regionales que fueron tomando más relevancia como fue el caso de la Comisión de jefes y jefas de Policía de, México, Colombia, Centroamérica y el Caribe, el Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos, el Consejo Judicial Centroamericano y el Consejo Centroamericano de Instituciones de Medicina Legal. Instituciones que conforman un escenario de seguridad propicio para la cooperación y la generación de confianza en la región.

Junto con las instancias de carácter regional, las políticas nacionales de seguridad y justicia debían ir construyendo a lo largo de la ejecución de la ESCA, un espacio de intercambio de información y de colaboración conjunta, con el claro objetivo de luchar de manera conjunta contra la criminalidad.

La ESCA, se contempló, en un principio, como un instrumento de gobernanza multinivel y multidimensional, que implicaba a instancias de diversa índole sectorial y de ámbitos competenciales diversos desde lo regional, lo nacional y lo local, tal y como lo contemplaban en el portafolio de la ESCA.

4.4. Desarrollo y evolución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Sin embargo, tras 10 años de ejecución, el avance de la ESCA ha sido muy dispar. De los cuatro componentes en que fueron organizados los proyectos (Fortalecimiento institucional, Prevención social de la violencia, Combate al delito y Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria) sólo han tenido un desarrollo sustancial el de Prevención social de la violencia y el de Fortalecimiento institucional, apoyada especialmente por la UE y España.

Y en el caso de Prevención ha sido apoyado por Alemania, PNUD y Finlandia, así como por la Unión Europea y el BID. Para el componente de Combate al delito el apoyo ha venido, por un lado, del apoyo de la UE en seguridad fronteriza y política criminal y de la cooperación técnica triangular con España ofrecida por México, en sistemas de inteligencia. Y desde el componente de Rehabilitación, Reinserción y Seguridad penitenciaria, no se han concretados apoyos concretos, al estar vinculados con posibles créditos, a excepción de actuaciones puntuales desarrolladas por la cooperación italiana.

Sin embargo, quedaron pendientes algunas asignaturas que afectaban a los distintos actores que debían intervenir en el desarrollo de la propia Estrategia y que tenían que ver con:

- 1.- la propia gobernanza de la estrategia a nivel interno y externo.
- 2.- la volatilidad de la propia agenda de seguridad, relacionada con la apropiación real de los países SICA como una Agenda prioritaria, capaz de articular los intereses nacionales y regionales.
- 3.- El rol de la cooperación internacional y su interacción en la ejecución de la Estrategia.
- 4.- La propia evolución de la ESCA en su puesta en marcha.
- 5.- la necesidad de contar con estructuras más flexibles capaces de adaptarse a los nuevos contextos.
- 6.- Contar con respuestas más inclusivas para no dejar al margen ni a la sociedad civil ni a la academia.

El Tratado Marco de Seguridad de Centroamérica marco un hito en América Latina por las condiciones en las que se dio y por qué marco una nueva forma de gestionar la seguridad. Pero los hitos que llevaron a los centroamericanos volver a unirse se marca desde el Grupo de Contadora, y como se cita en las entrevistas “Centroamérica se une ante la desgracia” y ahora estaba relacionada directamente con el

“narcotráfico y el crimen organizado”. La iniciativa Mérida y el Plan Colombia colocaban en el escenario los intereses de la agenda de seguridad de Estados Unidos, y los países de Centroamérica vieron una oportunidad de construir una iniciativa propia en la Conferencia de 2011 y con la reformulación y relanzamiento de la ESCA, dejaban atrás la voz de México y Colombia para construir una voz propia ante un fenómeno transnacional del que había una corresponsabilidad entre los países de la región y extrarregionales. *“el problema no era nuestro, pero nosotros lo sufríamos”*, era el sentir de los países de Centroamérica en la Conferencia del 2011.

La Conferencia de 2011 fue una oportunidad para la región para que Centroamérica fuera reconocida en su identidad como región, todos los países apoyaron la iniciativa al más alto nivel, y fue el mayor evento que ha concentrado a la Comunidad Internacional y Naciones Unidas para discutir sobre la seguridad en la región, y buscar soluciones transnacionales, soluciones globales.

La ESCA que fue adoptada por los países del SICA y se concentraron para “costear”, por primera vez, el “coste de la inseguridad en Centroamérica”, sin embargo, fue definido más como un plan de acción que se desarrolló en 22 proyectos que reflejaban las necesidades nacionales de cada país. Fue una estrategia no inclusiva, donde hubo grandes ausentes como la sociedad civil y la academia.

Toda la fuerza y liderazgo del inicio de su ejecución en el 2012 fue perdiendo fuerza, hasta que desapareció de la Agenda regional, marcado por cambios en la secretaria general, perdiendo liderazgo desde el propio SICA y por nuevas prioridades para las agendas nacionales respecto a la agenda regional.

Por parte de la Comunidad Internacional, los intereses entre lo que la región quería y lo que la cooperación ofrecía dificultó el diálogo más allá de España y la Unión Europea. Naciones Unidas por su parte centrado en el componente de Prevención de Violencia tampoco encontró en la ESCA un instrumento de articulación de intereses multilaterales.

La gobernanza no tuvo la flexibilidad ni la adaptación necesaria a las circunstancias que se dieron, para el SICA se consideraba que había que reajustarla para articular apropiadamente los intereses desde los distintos niveles y desde la cooperación internacional se visualiza como un caos y un desinterés abierto de los países y una falta de liderazgo y capacidad del SICA. Del mismo modo, la importancia que se le dio a la policía frente a otros actores también bloqueó una acción más coordinada a nivel interinstitucional que pudiera romper la imagen de estados represores y policiales. Unido a ello, la falta de liderazgo revertió en la imposibilidad de activar los consejos de ministerios de seguridad y justicia para liderar y coordinar las acciones de su competencia, existió demasiado protagonismo de las cancillerías ante una problemática que desconocían.

5. Conclusiones

Como conclusiones preliminares en base a las categorías analizadas podríamos adelantar las siguientes ideas:

Una primera conclusión, está directamente relacionada con el modelo de seguridad de Centroamérica. La ESCA rompe con el modelo de seguridad democrática, se aleja de la visión regional y de la construcción democrática de una región de

paz incorporando los elementos multidimensionales del TMSD, para centrarse en la agenda de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado concentrándose en aspectos más vinculados con el combate al delito, y el fortalecimiento de capacidades de la seguridad pública, específicamente, policial.

En segundo lugar, la Conferencia de Seguridad de 2011 puso de nuevo a la región en el mundo. La Inseguridad y la violencia colocaban a la región en el contexto de las amenazas globales, y aparecía una oportunidad para la región, al concentrar en el diálogo sobre los cambios que acontecían con la diversificación del actuar delictivo en mercado ilegal de la droga, (Guatemala 2011). El narcotráfico y el crimen organizado, no colocaban a Centroamérica ni en el origen ni en el destino del mercado de las drogas que movía la agenda internacional de seguridad, pero si la enmarcaban en su posición de tránsito y desestabilización. Enfrentarse a delitos que tenían carácter transnacional llamaba a la responsabilidad compartida con otros países como los europeos y EEUU.

Sin embargo, La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, no cumplió con las expectativas, ni en su diseño, al no ser formulada en términos estratégicos sino en términos programáticos, como un plan de acción compuesto de 22 proyectos que marcaron las necesidades y demandas nacionales de los países SICA. Tampoco las cumplió en su desarrollo que mostró la falta de articulación de los intereses nacionales y regionales para abordar un fenómeno como la seguridad en la región.

Del mismo modo, la comunidad internacional no supo entender las necesidades de la región y se centraron en sus propias prioridades, dejando de cumplir con los compromisos iniciales.

En tercer lugar, La Gobernanza se desvirtuó y no se supo adaptar a las nuevas realidades que presentaba la región, basada en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, su puesta en marcha, se obvió parte de los mandatos del TMSDC, ya que no articuló los sectores que permitía hablar de la multidimensionalidad del fenómeno. Esta inactividad de la SGSICA de articular y posicionar los consejos asociados a Seguridad y Justicia, se tradujo en el papel protagónico de las cancillerías, y el posicionamiento de las policías de los países de la región, lo que derivó a una dinámica de bloqueo y de rigidez que hizo imposible focalizar el interés de la región

En cuarto lugar, respecto a los actores internacionales, destaca el papel de España como socio incondicional durante la Conferencia de Seguridad, la ESCA y su desarrollo, así como el de la Unión Europea, al ser los dos socios que respetaron el principio de regionalidad y adicionalidad establecidos en la ESCA. Sin embargo, el papel de impulsor de la Conferencia de Seguridad que mantuvo EEUU, fue debilitándose, hasta que volvió a adoptar su estrategia de trabajo bilateral, de control y de división de la región entre el Triángulo Norte y el resto. También es destacable el rol que jugó y juega México en la región, siempre presente, incluso participando en algunas de las instituciones regionales, al igual que Colombia, como la Comisión de Jefes o Jefas de Policía de la región. Desde la reunión de Tabasco entre México y Centroamérica en el 2008 se han establecido una serie de acuerdos que afectan no sólo a acuerdos comerciales, sino también a la cooperación, las migraciones y la seguridad. Pero en la narrativa de México como en la de EEUU, se apoya la fragmentación de la región, centrando su atención en la ruta migratoria del Triángulo Norte.

Finalmente, a pesar de que la ESCA fue un instrumento que despertó el interés y contó con incentivos en la región, sin embargo, no se midieron los riesgos, ni se

adoptaron las medidas necesarias para flexibilizar una institucionalidad rígida y sin recursos. Se desenfocó la dimensión que tiene el SICA para el abordaje de una estrategia de seguridad a nivel regional, ni se posicionó en su rol, de tal forma que la realidad arrojó al propio SICA que fue incapaz de reajustar su acción a una política de mínimos para construir la base de una política regional de seguridad.

6. Bibliografía

Caldentey, Pedro. 2012. "La Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad: un upgrade a la integración centroamericana" pp.299-338. En *Francisco Rojas Aravena (Editor), América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Editorial Teseo-secretaría general de FLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Caldentey, Pedro. 2013. "La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina" pp. 189-204. En *La renovación de la Cooperación Iberoamericana: transformaciones para una agenda post-2015*. Arriola, Salvador et al. coord. Cyan editores. AECID y SEGIB, Madrid, España.

Chinchilla, Laura. 2002. "Estabilidad Social y Seguridad Ciudadana En Centroamérica." *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (1997): 167-88.

De, El Nuevo Concepto, O E A Una, and Gaston Chillier. 2005. "El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de La OEA: Una Amenaza En Potencia."

Delgado-Ramos, Gian Carlo, and Silvina Maria Romano. 2011. "Plan Colombia e Iniciativa Mérida: Negocio y Seguridad Interna. (Spanish)." *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana* (170): 89-100. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=73469500&lang=es&site=ehost-live>

Matul, Daniel. 2012. *De CONDECA Al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y Desafíos de La Seguridad Regional*. anuario de. ed. Coordinadora Regional de Investigaciones Economicas y Sociales (CRIES). <http://dominicanewsonline.com/news/all-news/health/?do-not-panic?-health-minister-advises-public>

Orozco, S. 2010. "Seguridad Hemisférica En América ." *Revista Ratio Juris* 5(Cidi): 117-44. <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/166/155>.

Sanahuja, José Antonio, and Francisco Verdes-Montenegro. 2014. "Seguridad y Defensa En Suramérica: Regionalismo, Cooperación y Autonomía En El Marco de UNA-SUR." *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*: 487-530.

Saxe-Fernández, J. (abril de 2009). "América Latina: ¿reserva estratégica de Estados Unidos?". *osal*, año 10, 19-25.

Yin, Robert K. (1984). *Case study research: design and methods*, applied social research methods series, Newbury Park, C.A. Sage.

La coherencia entre la Estrategia de la EU contra la Trata de Seres y los ODS para la promoción de sociedades más justas, inclusivas y sostenibles¹

Coherence between the EU Strategy against Human Trafficking and the SDGs for the promotion of fairer societies, inclusive and sustainable

Waldimeiry Correa da Silva (Universidad de Sevilla)

Resumen

Esta comunicación examina el régimen europeo de enfrentamiento a la trata de seres humanos (ETSH) y analiza la “Nueva Estrategia de la Unión Europea de lucha contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025)”, con la intención de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿La Nueva Estrategia de la EU está alineada a los ODS? Para ello, se parte de la premisa que los ODS pueden ser aprovechados para orientar a la formulación de políticas que promuevan el desarrollo humano e inclusión social en las políticas nacionales de ETSH. Y con ello, eliminar las discriminaciones y violencias contra las mujeres (meta 5.2), brindar la protección del trabajo decente (meta 8.7), la prevención de violencias y discriminaciones contra las mujeres y niños (5.2), el fomento de migración segura (meta 10.7) y la promoción a sociedades más sostenibles (meta 16.2). A estos efectos, la presente comunicación está subdividida en cuatro apartados. La primera realiza una contextualización a partir del nexo entre los ODS y la TSH. La segunda utiliza el concepto internacionalmente definido de TSH y pone de manifiesto la conformación de un régimen internacional complejo. La tercera explica la influencia y consecuencias de este régimen complejo en la conformación del régimen europeo de ETSH y su gobernanza. El apartado final examina si la nueva “Estrategia contra la TSH” (2021-2025) ofrece un enfoque coordinado con los ODS y basada en los DDHH. A estos efectos, se ha realizado una revisión temática de la literatura científica sobre trata de seres humanos, régimen complejo, gobernanza y ODS. De forma complementaria, se ha consultado diversas fuentes de datos oficiales de Naciones Unidas, Unión Europea, para el marco documental.

Palabras clave: ODS, Trata de Seres Humanos, Estrategia Europea, Gobernanza.

Abstract

This communication studies the European regime fighting trafficking in human beings (ETSH) and analyzes the “New Strategy of the European Union to combat Trafficking in Human Beings (2021-2025)”, with the intention of answering the following research question: Is the New EU Strategy bring into line with the SDGs? To do this, it is based on the premise that the SDGs can be used to guide the formulation of policies that promote human development and social inclusion in national STD policies. And with this, eliminate discrimination and violence against women (goal 5.2), provide the protection of decent work (goal 8.7),

¹ Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, del que soy IP, y que está subvencionado por el Programa de Captación al Talento Investigador (EMERGIA) de la Junta de Andalucía.

prevent violence and discrimination against women and children (goal 5.2), promote safe migration (goal 10.7) and the promotion of more sustainable societies (target 16.2). For these purposes, this communication is subdivided into four sections. The first performs a contextualization based on the link between the SDGs and the TSH. The second uses the internationally defined concept of TSH and reveals the formation of a complex international regime. The third explains the influence and consequences of this complex regime in shaping the European ETSH regime and its governance. The final section examines whether the new “Strategy against THB” (2021-2025) offers a coordinated approach with the SDGs and based on human rights. A thematic review of the scientific literature on human trafficking, complex regime, governance, and SDGs has been carried out for this study. In a complementary way, various official data sources of the United Nations, European Union, have been consulted for the documentary framework.

Keywords: SDG, Human Trafficking, European Union Strategy, Governance.

1. El nexo entre los ODS y la Trata de Seres Humanos

Los ODS y la TSH han sido considerados como áreas políticas separadas y la evaluación del impacto del enfrentamiento a la Trata de Seres Humanos (ETSH) en el marco de los ODS aún se encuentra en una etapa precoz; Pero que, a la vez, está generando gran interés académico y político. Este estudio pretende analizar y contribuir a la mejora del ETSH y cumplimiento de los ODS en el marco de la UE. Para ello, explica el régimen europeo de ETSH y analiza la “Nueva Estrategia de la Unión Europea de lucha contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025)”² y pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿La Nueva Estrategia de la EU esta alineada a los ODS? Para responder a esta pregunta partimos de un análisis interseccional que, pretende verificar si existe transversalidad de género en la defensa del un trabajo decente. La ausencia de esta transversalidad debilitaría una respuesta europea asentada desde el enfoque de género y orientada a la protección de Derechos.

Para ello, se parte de la premisa que los ODS pueden ser aprovechados para orientar a la formulación de políticas que incorporen la perspectiva de género en las políticas nacionales de ETSH, migración y desarrollo. Y con ello, brindar la protección del trabajo decente (meta 8.7) y la prevención de violencias y discriminaciones contra las mujeres (5.2).

A estos efectos, se parte de la hipótesis de que prevalece la ausencia de coherencia de políticas y que ello afecta la gobernanza de ambos temas. Como resultado tenemos al menos tres impactos negativos: 1. Falta de articulación, coordinación y coherencia de políticas entre las dos temáticas y su sinergia en el contexto europeo; 2. Carencia de conocimiento y sensibilización sobre la interconexión entre estos temas entre los diferentes actores que deberían coordinar las acciones sobre el tema; 3. Todo ello conduce una violación de Derechos Humanos de las personas explotadas en el marco de la TSH, además de una ineficacia en el cumplimiento de la las metas 5.2, 8.7, 8.8 y 10.7 y 16.2 en el marco de la Agenda 2030. Por ello, consideramos que si

² EuroCOM(2021) 171 final, Brussels, 14.4.2021. Disponible en: EuroCOM(2021) 171 final, Brussels, 14.4.2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC 0170&rid=6>

hubiera mayor coordinación y coherencia entre las políticas de ETSH con las políticas de implementación de los ODS se lograría una acción proactiva que favorece la protección de los Derechos Humanos de personas en contexto de trata laboral y la promoción del trabajo decente, en especial las mujeres migrantes. De ahí, la necesidad de identificar los ODS con una comprensión más profunda del género, la migración y el desarrollo para canalizar las realidades interconectadas globalizadas y transnacionales de los flujos laborales de género (HOLLIDAY, HENNEBRY & GAMMAGE, 2019).

2. El nexo entre los ODS y la Trata de Seres Humanos

En esta línea, al realizar una revisión gráfica de los ODS, se observa que la temática de TSH aparece incorporada en siete ocasiones, cuatro directas y otras tres indirectamente, como se observa en los dos cuadros que siguen. Estas metas relacionadas directamente con la TSH sirven como parámetros/categorías de análisis para verificar la Directiva Europea.

Relación directa entre los ODS y la TSH	
Párrafo 27 (preámbulo)	“Erradicaremos el trabajo forzoso y la trata de personas y pondremos fin al trabajo infantil en todas sus formas.”
Meta 5.2	“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en las esferas pública y privada, incluida la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.”
Objetivo 8 Meta 8.7	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
	“Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas.”
Objetivo 16 Meta 16.2	Promover sociedades inclusivas
	“poner fin al maltrato, la explotación, la trata”

Relación indirecta entre los ODS y la TSH	
Meta 8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
Meta 10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
Meta 17.16	Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, particularmente los países en desarrollo

Sin embargo, no hay ninguna mención explícita sobre los instrumentos de Derecho Internacional de referencia en contra de la TSH o las formas contemporáneas de esclavitud, ni indicación sobre las formas de implementación, dejando a la discrecionalidad de los Estados su ejecución. A estos efectos, se toma los referentes internacionales sobre la materia. Para su cumplimiento, los Estados deben implementar internamente las normas internacionales que impidan la existencia de prácticas que quebranten el trabajo digno, como por ejemplo combatir la esclavitud, servidumbre y el trabajo forzado. Todo ello, teniendo presente que el trabajo decente reduce la desigualdad, aumenta a resiliencia e incide directamente en la inclusión social de las víctimas. Y de igual modo, busca un sociedad inclusiva y libre de violencia y discriminación contra las mujeres.

3. Régimen de ETSH de la UE

Para analizar el régimen de ETSH primero es necesario expresar que entendemos por TSH. En este sentido, es crucial señalar la complejidad conceptual de la TSH a partir de su definición flexible y relacional.

3.1. ¿Qué entendemos por TSH?

La TSH está definida por el artículo tercero del Protocolo de Palermo (2000)³ y debe ser interpretada como un proceso derivado de la conjunción de tres elementos constitutivos interrelacionados: una acción; los medios; y la finalidad de explotación directa o indirecta de la persona (CORREA DA SILVA, 2018). Esta definición exterioriza la trata como un proceso (relación) que incluye un movimiento de personas en contextos de vulnerabilidad con la finalidad de explotación.

³ DOUE. L 101/1, 15/04/2011. DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

Esta movilidad humana generalmente ocurre en un contexto migratorio desde zonas más empobrecidas a otras económicamente atractivas. En esta línea, la comprensión sobre la trata exige una visión interseccional que permita entrever su carácter estructural, en lo cual se sobreponen la pobreza, la raza/etnia, la movilidad humana, el género, discriminaciones y situaciones de amenaza a la seguridad humana, contribuyendo así a perpetuar situaciones de injusticia social.

De ahí que una visión integral, inclusiva y centrada en los DDHH requiere comprender tanto factores sistémicos como las acciones que atacan a sus causas, relacionadas a su vez con la pobreza, la discriminación contra las mujeres y la capacidad política e institucional para proteger a las víctimas y perseguir a los tratantes. En consecuencia, se observa la necesidad de un giro hacia una acción proactiva a partir de una dirección estratégica, como ha convocado en diferentes ocasiones la Relatora de la ONU sobre la Trata de Personas⁴, lo que se considera los once pilares para la promoción de una visión inclusiva y una respuesta centrada en los DDHH. Esta debería ser la perspectiva adoptada desde la intersección entre las agendas de los ODS y la de TSH:

Cuadro 3: Del enfoque trafiquista hacia el enfoque de Derechos Humanos

ENFOQUE DE ORDEN PÚBLICO	ENFOQUE DE DDHH
Centralidad del Estado	Centralidad de la persona
Amenaza al Estado y a la seguridad nacional	Amenaza a la Seguridad Humana
Prioridad de orden público y control judicial	Prioridad de la dignidad humana
Perspectiva criminalizadora (también de las VdT)	Perspectiva de inclusión social
Delincuencia transnacional organizada	Violación de DDHH
Securitización de las migraciones	
3P (Prevención, Persecución, Protección)	5P (Prevención, Persecución Protección + Penalización de los infractores y no de las VdT, Promoción de la cooperación internacional)
Protocolo de Palermo	3R (Reparación, Rehabilitación y Reintegración de las VdT)
	3C (Capacidad, Coordinación y Cooperación)
	Protocolo de Palermo + Convenio de Varsovia + Informe Relatora NNUU 2014/2016 y 2020

Fuente: Elaboración propia

3.2. Régimen internacional de ETSH:

El régimen internacional ETSH está internacionalmente estructurado como un mecanismo de gobernanza global hegemónico orientado al combate contra el crimen transnacional organizado que no garantiza la protección y asistencia debida a las víctimas-supervivientes, pues en su origen no ha sido diseñado para ello (CORREA DA SILVA, 2018). Se representa como un régimen complejo entendido como “un conjunto de instituciones parcialmente superpuestas y no jerárquicas que gobiernan un área temática particular”. (ALTER & RAUSTIALA, 2018). El régimen de ETSH (Figura 1) describe la conformación del régimen complejo (GÓMEZ-MERA, 2016 y GÓMEZ-MERA, 2017) en el cual se superponen a los regímenes internacionales del trabajo, de las migraciones, DDHH y de combate al crimen transnacional organizado.

⁴ DOUE. L 101/1, 15/04/2011. DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

Sin embargo, este solapamiento ni siempre es positivo, ya que el régimen complejo contra la trata, viene priorizando la lucha contra el tráfico de personas y combate a la migración irregular (Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes)⁵, dentro del marco de la lucha contra el crimen transnacional organizado. Los efectos directos es que deja en un según plano la protección de los Derechos Humanos como eje del enfrentamiento global a la TSH.

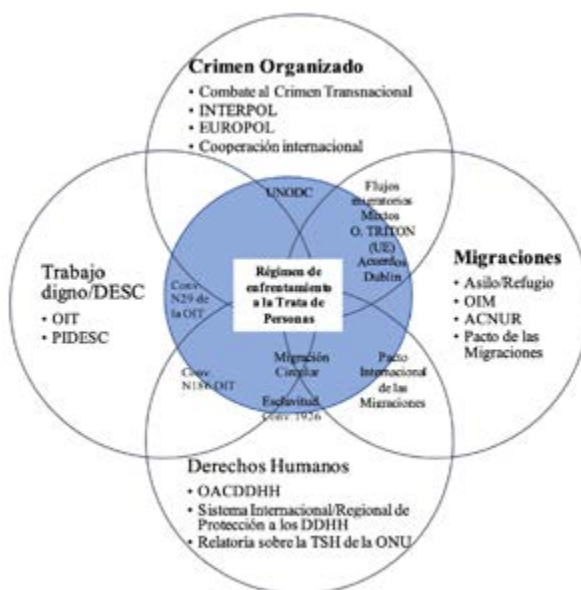
La complejidad del régimen ensancha las posibilidades de oportunismo para los Estados. Entre otros, conlleva al menos tres problemas:

1º. Permite a los actores estatales y no estatales entablar negociaciones en diferentes campos, seleccionando allí donde sus intereses mejor se cumplan con su interés. De ahí, el predominio hacía la trata sexual y la invisibilidad que ha conllevado a otras modalidades.

2º. Contribuye a la fragmentación de la ley internacional y a la ambigüedad de las reglas, lo que permite a los Estados implementar acuerdos basados en la interpretación selectiva. Lo que se conoce como las “sombras” del Protocolo de Palermo (BHABHA, 2015; GALLAGHER, 2015). debido a la discrecionalidad adoptada por muchos Estados al optar por los estándares mínimos de reconocimiento y protección.

3º Los regímenes que se superponen facilitan las estrategias políticas interinstitucionales, como el caso de la UE, en su asociación de la trata (violación de DDHH) al delito del tráfico de migrantes en su política europea de combate al crimen organizado. También permite la selección de foros convenientes (institucionalizados o no, público o privados, etc.), cambio de régimen e inconsistencia estratégica, lo que puede permitir a los actores influenciar el contexto político y la naturaleza misma del régimen (ALTER & MEUIER, 2009). El efecto directo de este régimen complejo es conducir el enfrentamiento a la trata desde un enfoque de política criminal. Como se puede observar el en cuadro (1) abajo.

Ilustración 1: Régimen complejo de enfrentamiento a la Trata de Personas



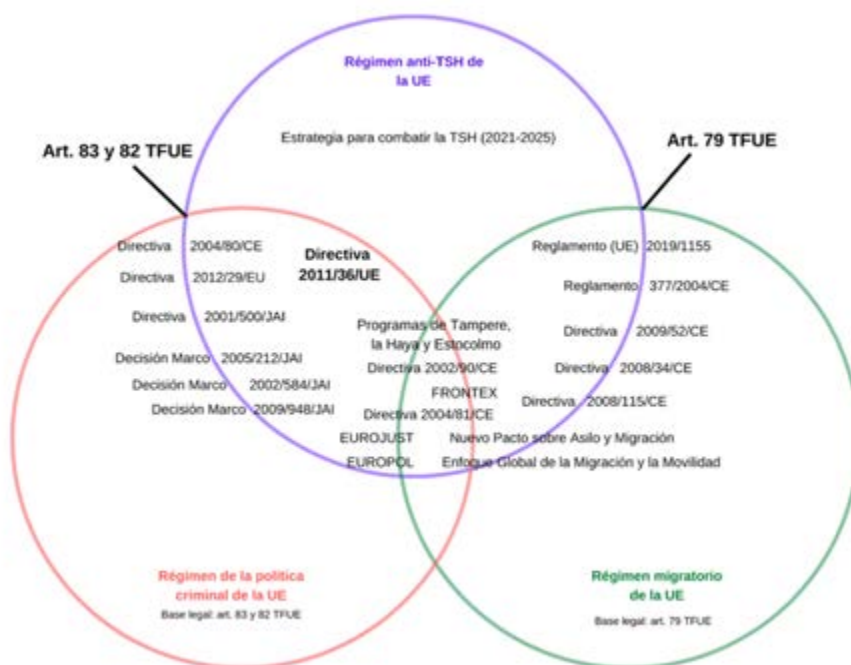
⁵ DOUE. L 101/1, 15/04/2011. DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

3.3. El Régimen UE contra la TSH

En este estudio partimos de la actual base normativa de la política anti trata de la Unión Europea, la Directiva 2011/36/UE⁶ - *relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas* - por ser considerada como marco jurídico y político sobre el que se asienta la política de la Unión Europea⁷ en materia de TSH en la actualidad⁸. Tras su adopción, la Comisión ha llevado a cabo dos estrategias de lucha contra la trata (una para el periodo 2012-2016⁹, y otra para el periodo 2021-2025, así como una comunicación en 2017¹⁰).

El régimen europeo de ETSH está subordinado a las acciones la UE de combate al crimen transnacional organizado y control de la migración irregular. Por lo tanto, la protección y asistencia a las víctimas de trata ha estado supeditado al control del delito (JOVANOVIC, 2021, p. 8).

Figura 2: El despliegue del régimen de ETSH



⁶ DOUE. L 101/1, 15/04/2011. DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

⁷ Véase: VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2011) "La Nueva Directiva Europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas: ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?". Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, pp. 1-52

⁸ Sin perjuicio de reconocer los antecedentes de la política anti-TSH de la Unión Europea tiene su germen a mediados de los años 1990 y se ha ido estructurando en torno a diferentes instrumentos, como explico en en: CORREA DA SILVA, W. "La Interseccionalidad en la Trata de Seres Humanos: Un encuentro necesario para el enfoque de Derechos Humanos". En: Cordero Ramos, N. y Cruz Zuñiga, P. (org). *Trata De Personas, Género Y Migraciones En Andalucía (España), Costa Rica Y Marruecos. Retos y propuestas para la defensa y garantía de los derechos humanos*. Dykinson editorial: Madrid. 2019 (pp. 37 – 66)

⁹ Comisión Europea. COM (2012) 286 final, 19.6.2012. Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016).

¹⁰ Comisión Europea. COM (2017) 728 final, 4.12.2017. Informe de seguimiento de la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos y determinación de nuevas acciones concretas.

Siguiendo el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹¹, la Unión tiene competencia para adoptar medidas para combatir la TSH dentro del ámbito de las migraciones, en relación con la política de inmigración común (apartados 1 y 2, art. 79, TFUE) como dentro del ámbito de la cooperación judicial en materia penal, dentro de la lucha contra el crimen transnacional (art. 83, TFUE). Es por ello, que en estas dos áreas son en las que se han puesto en marcha más acciones e instituciones que afecten la gobernanza de la TSH. Asimismo, también es importante recordar que el artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales¹² prohíbe terminantemente la TSH en la UE, por lo que el combate también entroncaría con el régimen de protección de los derechos fundamentales europeo. Además, también se han lanzado iniciativas y acciones de lucha contra la TSH o que afectan la gobernanza de esta en otros ámbitos, como el régimen de lucha contra la discriminación y la violencia contra la mujer, siendo un ejemplo claro el Plan de Acción en materia de Género III: hacia la igualdad de género¹³, y dentro de la misma política exterior y de seguridad europea (PESC), tal y como se muestra en la Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE¹⁴.

3.4. Efectos del régimen complejo de la TSH europeo en la garantía y protección de los derechos humanos

La comprensión de los regímenes complejos nos sirve para estudiar la efectividad de un régimen de forma contextual (ALTER & RAUSTIALA, 2018) y su gobernanza. Como podemos observar, la política de la lucha contra la TSH de la UE queda inmersa, y, por tanto, gobernada, por las prácticas, las políticas y los intereses de otros regímenes, como son en este caso, la política de inmigración y la política de combate contra el crimen de la UE.

A) Solapamiento con el régimen de la política criminal de la UE
Según Díaz Barrado (DÍAZ BARRADO, 2013, pp. 472-473), uno de los principales factores del viraje del régimen de la TSH hacia los derechos humanos fue el propio giro de la política del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia hacia este enfoque. Al respecto, tanto la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como el TFUE especifican que uno de los objetivos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es la protección y el respeto de los Derechos Fundamentales. Al respecto, para Ambos (2018, p.142), la firma de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE supuso un cambio de enfoque del derecho penal de la UE, sobre el que queda respaldado la política de la lucha contra el crimen organizado, hacia los derechos humanos. Esto se ha traducido en el establecimiento de una serie de garantías en los procesos penales (derecho a un recurso efectivo; derecho a un juicio justo; derecho a la presunción de inocencia), así como en el reforzamiento del trabajo cuestiones del derecho penal sustantivo (derecho a la vida, prohibición de la tortura, derecho a la libertad y a la seguridad) (AMBOS, 2018, pp.144-145).

¹¹ DOUE. C326/47. 26.10.201. Versión Consolidada Del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹² DOUE. C 364/1. 18.12.2000. Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea

¹³ Joint Communication to the European Parliament and the Council. EU Gender Plan (GAP III) – An ambitious agenda for gender equality and women’s empowerment in the EU external action. JOIN (2020) 17 final, 25.11.2020.

¹⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior (2017) Una visión común, una acción conjunta. Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Recuperado el 13 de junio de 2021 de <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>

No obstante, en cualquier caso, siempre debe de tenerse en cuenta que, pese a estos avances en materia de derechos humanos, el fin del derecho penal de la UE es garantizar la seguridad del ELSJ (AMBOS, 2018, pp. 144-145). Por ello, podríamos hablar de una relación sinérgica, que tira en el mismo sentido, entre el régimen de la política criminal y de la TSH en materia de derechos humanos.

B) Solapamiento con el régimen de la política migratoria

Con respecto a la política de la lucha contra la inmigración, el panorama que se plantea de respeto a los derechos humanos es muy diferente. Desde los años 90, en la Unión Europea se observa una creciente securitización de las migraciones (FRIESENDORF, 2007, p.395). A través de este proceso, los inmigrantes irregulares son estigmatizados y reconocidos como “transgresores de la ley” (FRIESENDORF, 2007, p.395), que no pasan por los filtros de control del Estado. No obstante, esto, como se comentó anteriormente, es problemático puesto que dentro del concepto de inmigración irregular se ubican muchos tipos diferentes perfiles y categorías (PEERS, 2016, p.522) y categorías jurídicas que se entrelazan, como los solicitantes de asilo o las víctimas de TSH. En este sentido, las políticas adoptadas en relación con la inmigración irregular de la Unión son poco sensibles a los diferentes grupos de personas que se engloban en esta categoría.

Por otro lado, este proceso securitizador ha hecho que se refuerce la “ciudadela europea”¹⁵, mediante el aumento, fortalecimiento y perfeccionamiento la vigilancia en las fronteras exteriores europeas, así como el incremento de las restricciones para obtener un visado o para acceder al mercado laboral europeo (FRIESENDORF, 2007, pp.395-396). Al respecto, las restricciones de visado y de entrada al mercado laboral son políticas de prevención poco eficientes ya que aumentan la vulnerabilidad de las personas a caer en las redes de TSH, o bien para garantizar su llegada a Europa o bien para asegurar su subsistencia una vez que están dentro del territorio europeo (HEALY, 2019, pp.98 y 166).

Por otro lado, es importante mencionar que, en un contexto migratorio caracterizado por “flujos mixtos”, compuestos por grandes masas de migrantes que llegan con diferentes necesidades y motivaciones (PEERS, 2016, p.522), existe una falta de voluntad por parte de las autoridades europeas de identificar víctimas de TSH entre el resto de los inmigrantes irregulares que se identifican (HEALY, 2019, p.244).

Por tanto, podemos observar que no existe garantía de protección de los derechos humanos de las víctimas de TSH en la práctica de la política migratoria europea, tal y como advirtió la Relatora de la ONU para la Trata de Personas, en 2018¹⁶. A través del proceso securitizador, la política migratoria de la UE se ha capacitado para poder tomar medidas violatorias de los derechos humanos de las víctimas de TSH en nombre de la seguridad.

¹⁵ Kofman y Sales (1992: 29) utilizan el término ciudadela europea (*Fortress Europe*) para describir el impacto del Mercado Único Europeo y el levantamiento de las fronteras interiores para las personas que no sean de origen europeo. Según las autoras, estos procesos serán excluyentes y limitarán las posibilidades de los nacionales de terceros países, residentes tanto dentro como fuera de las fronteras europeas. La construcción de la ciudadela se basa en dos pilares: por un lado, el refuerzo de las fronteras exteriores y de la vigilancia íntera, y, por otro lado, la creación de una identidad europea, que excluye a las personas no procedentes de Europa (Kofman y Sales, 1992: 29). En: Kofman, E. y Sales, R. (1992) *Towards Fortress Europe?* Women's Studies Int. Forum, vol. 15, nº 1, pp. 29-39.

¹⁶ ON. A/HRC/38/45. 14/05/2018. Maria Grazia Giammarinaro, advierte que se “Difumina en la práctica de las corrientes migratorias mixtas el concepto de trata y tráfico de migrantes debido a la vinculación de la TSH al contexto migratorio, lo que conduce al devenir del tráfico en Trata”.

En este sentido podemos ver que, en materia de derechos humanos, el solapamiento entre el régimen de la migración y el de la TSH es claramente conflictivo. No obstante, es importante señalar que, teniendo en mente lo expuesto en el Nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo¹⁷, el carácter negativo del solapamiento entre los regímenes podría cambiar en los próximos años.

4. El compromiso de la UE en el marco del Desarrollo Sostenible

Se puede considerar que el compromiso con el desarrollo sostenible de la Unión Europea se encuentra sus cimientos en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht¹⁸, al incorporar la política de cooperación al desarrollo como parte de su política exterior (artículo 21.2.d del TUE, y, complementaria a la de los Estados (TFUE, artículo 4.4). El direccionamiento político hacia los ODS puede ser percibido transversalmente mediante la “Asociación estratégica para la Unión en tiempos de cambio”¹⁹. La alineación directa se observa mediante la promoción de iniciativas realizadas por la Comisión Europea²⁰ para la aplicación comunitaria de la Agenda 2030 e implementación de los ODS. Estas se concretan con la explicación de la Comisión Europea de forma que la UE programa desarrollar los ODS, en su documento: “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible acción europea para la sostenibilidad, COM (739).”²¹

La consolidación del compromiso de la UE con los ODS se puede observar en distintos dispositivos conductores, dentro de los cuales se señala la Agenda Estratégica 2019-2024²² que establece el marco de acción institucional, sus prioridades y directrices a los Estados. No menos importante también es la Política Regional Europea²³ cuyo objetivo disminuir las discrepancias socioeconómicas y territoriales que existen entre las regiones europeas²⁵.

De acuerdo con el informe de evaluación de la implementación de los ODS de la EUROSTAT (2021, p.39), la Unión tiene instrumentos jurídicos y políticos suficientes para alcanzar la gran mayoría de las metas establecidas por los ODS.

¹⁷ Comisión Europea. COM(2020) 609 final. 23.9.2020. Comunicación de la Comisión relativa al nuevo Pacto Sobre Migración y Asilo.

¹⁸ DOUE. 92/C 191/01. Tratado de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

¹⁹ Consejo Europeo. EUCO 79/14. Bruselas, 27.06.2014. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>

²⁰ Denominadas “Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible para Europa” Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3886

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Próximas etapas para un futuro europeo sostenible Acción europea para la sostenibilidad. COM (739) final, Estrasburgo, 22.11.2016

²² Consejo Europeo. Una nueva Agenda Estratégica 2019-2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2021/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-2020-summary-report-of-the-programme-annual-implementation-reports-covering-implementation-in-2014-2019

²⁴ La Política Regional se ejecuta a través de tres fondos principales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE). Junto con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

²⁵ UE/EUROSTAT (2021). Sustainable development in the European Union Overview of progress towards the SDGs in an EU context. 2021 edition.

Sin embargo, necesita simplificar y fortalecer las directrices para su ejecución y activar los canales de acción para la gobernanza sobre la materia (EUROSTAT, 2021, p.39). La presidenta Von der Leyen, ha incorporado los 17 ODS dentro de sus Directrices Políticas, como se puede observar en la figura 3²⁶. En este sentido, refuerza el compromiso de cumplimiento con la Agenda 2030, como se describe en los documentos: “El Pacto Verde Europeo y el documento “Cumpliendo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Un enfoque integral”²⁷. A partir de estas directrices generales, observamos se los ODS están siendo incorporados en políticas específicas, como es el caso de la trata de seres humanos.



4.1. ¿La Nueva Estrategia de la EU contra la TSH (2021-2025) está alineada a los ODS?

Ante la exacerbación de la vulnerabilidad ante la TSH que plantea las crisis derivadas de la pandemia de la Covid-19 y la emergencia de nuevos modelos de negocio de la TSH basados en el reclutamiento y la explotación de las víctimas *online*, la Comisión pone en marcha la Estrategia contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025)²⁸.

²⁶ Comisión Europea. “The Commission’s holistic approach for sustainability and the SDGs” (2021). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_en

²⁷ Comisión Europea. SWD(2020) 400 final. Brussels, 18.11.2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/delivering_on_uns_sustainable_development_goals_staff_working_document_en.pdf

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions on the EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings (2021-2025), COM(2021)171 final, 14-4-2021.

Esta, al igual que la Estrategia anterior (2012-2016), plantea una serie de medidas relacionadas con una serie de prioridades: 1) establecimiento de una respuesta integral para combatir la trata de seres humanos; 2) reducción de la demanda de actividades que hacen uso de personas tratadas; 3) la desarticulación del modelo de negocio de las redes de trata; 4) la protección, el apoyo y el empoderamiento de las víctimas²⁹; y 5) la promoción de la cooperación internacional en la lucha contra la TSH.

Esta nueva estrategia pretende dotar la Unión Europea de una política anti trata basada en los Derechos Humanos. En este sentido, parte de una comprensión holística de la TSH, en la que está presente el concepto de la vulnerabilidad, y a partir de ahí, pretende ofrecer una serie de medidas multidimensionales y alineadas con el paradigma de las 5Ps, las 3Rs y las 5Cs propuesto por la Relatora Especial sobre la TSH (Expuestas en el cuadro 3), que además se orientan desde una perspectiva de género.

No obstante, pese a sus luces (abordaje integral, perspectiva de género y de edad, reconocimiento de la Trata laboral, necesidad de mejorar identificación temprana, importancia de derivación de las VTSH a servicios especializados, responsabilidad de los Estados con la debida diligencia, establecimiento de nuevas líneas de financiación y responsabilidad de las empresas -cadenas de suministros.), también se hace visible sus sombras, que son: no se presenta una propuesta de medidas específicas para la protección de los DDHH. En este sentido es necesario presentar acciones específicas destinadas a la asistencia y la protección incondicional a todas las víctimas independientemente de su situación administrativa, de su colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado³⁰. Otras modalidades de Trata, con fines de mendicidad forzada, matrimonio forzado, criminalidad y tráfico de órganos no son abordadas desarrollando medidas específicas en la Estrategia.

Podemos observar cómo a lo largo de los años, la UE ha ido desarrollando paulatinamente un régimen de lucha contra la TSH. Durante su desarrollo histórico, la relevancia de los Derechos Humanos en la política anti-TSH de la UE ha ido progresando. Sin embargo, la ausencia de un metas específicas y seguimiento pone en riesgo los objetivos ambiciosos de la Estrategia, ya que deja a margen de actuación de los Estados.

Asimismo, es conveniente señalar que la estrategia afirma estar alineada con los ODS 5.2, 8.7 y 16.2 (eliminación de la violencia y la tortura de los niños) (COM (2021) 171 final, p. 21). Una mención directa a la meta 8.7: (p.8) “facilitará orientaciones en materia de diligencia debida relativas al trabajo forzoso, en consonancia con las orientaciones y principios internacionales de diligencia debida;”

²⁹ Reconoce en este sentido la necesidad de mejorar la identificación temprana y proactiva de todas las víctimas de trata con la participación de la OSCivil. Necesidad de Derivación de las víctimas; establece nuevas líneas de financiación para servicios de atención y recursos de acogida especializados para VTSH; Responsabilidad de las empresas privadas de incorporar medidas contra la Trata en sus políticas – Cadenas de suministros.

³⁰ Como por ejemplo se exige en el caso Español.

5. Reflexiones finales

Con relación a las preguntas de investigación planteadas, podemos constatar, en primer lugar, que el régimen de la UE de la TSH, tras un largo recorrido histórico, en la actualidad, bajo el amparo de la Directiva 2011/36, cuenta, teóricamente, con un enfoque de Derechos Humanos. Otra cuestión independiente es que las prácticas de los Estados Miembros para que se logre este alcance sean congruentes con los mismos. A tales efectos, la TSH, como área dentro del ESLJ, se trata de un ámbito en el que la UE cuenta con competencias compartidas (art. 4 TFUE), por lo que los Estados Miembros cuentan con un margen de soberanía propia en estos ámbitos.

En segundo lugar, hemos comprobado que la TSH queda gobernada por las normativas y las prácticas pertenecientes a otros regímenes, centrándonos en el caso del régimen europeo de la lucha contra el crimen organizado y del de las migraciones. Por tanto, hemos podido constatar que existe un régimen complejo de la TSH a nivel de la Unión Europea. Al respecto, puesto que la extensión del presente trabajo no lo ha permitido, sería interesante explorar cómo qué documentos pertenecientes a otros regímenes, como el de la desigualdad de género o el de los Derechos Humanos, contribuyen al régimen complejo de la TSH.

Finalmente, con relación a la tercera pregunta, hemos explorado qué implicaciones presentan para los Derechos Humanos las conexiones existentes entre el régimen de la TSH con el de la lucha criminal y el de las migraciones. Con respecto al primero, durante los últimos años se observa que la protección de los derechos fundamentales ha ido creciendo. De ahí, que califiquemos el solapamiento entre el régimen de la política criminal y el de la TSH como sinérgico en materia de derechos humanos. Con respecto al segundo régimen, el panorama es diferente. El proceso de securitización de las fronteras, que concibe la migración como una amenaza, hace que en el ámbito de la política migratoria se lleven a cabo medidas indiscriminadas, con poca atención a la repercusión que puedan tener para los derechos humanos de las víctimas de TSH, y cuyos efectos son de enorme calado al aumentar la vulnerabilidad de las personas ante la TSH. De ahí, que estableciéramos este solapamiento como conflictivo. No obstante, teniendo en mente lo expuesto en el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, esta relación podría cambiar en los próximos años, por lo que se plantea una línea de investigación interesante de cara al futuro.

La conclusión principal que podemos sacar del presente estudio es que la formación del régimen complejo en la UE es un factor que lleva a que la gobernanza de la TSH de la organización vaya más allá de su propia política anti-TSH y alcance otros regímenes. En este sentido, esta situación puede llevar a que aún cuando la política anti-TSH parta de un de Derechos Humanos, su gobernanza tenga un margen para que se den situaciones en las que puedan darse procesos violatorios de los derechos humanos. Esto tiene una clara implicación de cara a la elaboración de futuras política sobre la TSH: es más que necesario que los legisladores europeos planteen la gobernanza sobre la TSH desde su régimen complejo. Como bien lo explican, Alter y Raustiala (2018, p.330): “Pocos problemas modernos pueden ser reducidos o resueltos a través de un simple régimen de coordinación, especialmente si los problemas son multidimensionales”. En este sentido, es pertinente que se busquen estrategias para consensuar las múltiples reglas existentes entre los diferentes regímenes que conforman el régimen complejo de la TSH, siempre teniendo en mente los Derechos Humanos.

Como bien se observa, en el caso de la intersección entre el régimen de la política criminal y el de la TSH, cuando ambos regímenes miran hacia los Derechos Humanos, el solapamiento es positivo, sinérgico y no da lugar a situaciones violatorias. Así pues, es necesario que desde el régimen complejo se realice una política integral y convergente basada en la vulnerabilidad y que mire hacia los derechos humanos. Como se ha comentado, tradicionalmente las políticas anti-TSH han partido de un enfoque reduccionista que no concibe la TSH como un proceso complejo relacionado a la vulnerabilidad humana, sino como un delito y como una amenaza a la seguridad.

La adopción de un enfoque de derechos humanos se alinea a los ODS y acoge un punto de partida diferente, en el que la TSH pasa a ser vista como una cuestión de derechos humanos y Seguridad Humana, y no como una amenaza para la Seguridad Nacional. Si bien este enfoque ya ha sido adoptado en el régimen de la UE anti-TSH, es pertinente dar el paso a que este enfoque se adquiriera en todo el régimen complejo. De ahí, que la Nueva Estrategia europea contra la Trata deba ir más allá de la indicación formal de coherencia con los ODS y avanzar hacia las metas específicas entre las dos agendas, como, por ejemplo, las indicadas en la primera parte de este estudio.

Referencias

AMBOS, K. (2018). *European Criminal Law*. Cambridge, Cambridge University Press. (pp.142)

ALTER, K. J. Y MEUIER, S. (2009). The Politics of International Regime Complexity. *Perspective on Politics*, vol. 7, nº 1, pp. 13-24.

ALTER, K. J. Y RAUSTIALA, K. (2018). The Rise of International Regime Complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 14, pp. 329-349.

BHABHA, J. (2015). Editorial: Looking Back, Looking Forward: The UN Trafficking Protocol at fifteen. *Anti-Trafficking Review*, (4); GALLAGHER, A. T. (2015). Two Cheers for the Trafficking Protocol. *Anti-Trafficking Review*, (4).

CORREA DA SILVA, W. *El régimen Internacional de la Trata de Seres Humanos*: Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.

_____. "La Interseccionalidad en la Trata de Seres Humanos: Un encuentro necesario para el enfoque de Derechos Humanos". En: Cordero Ramos, N. y Cruz Zuñiga, P. (org). *Trata De Personas, Género Y Migraciones En Andalucía (España), Costa Rica Y Marruecos. Retos y propuestas para la defensa y garantía de los derechos humanos*. Dykinson editorial: Madrid. 2019 (pp. 37 – 66)

DÍAZ BARRADO, C.M. (2013). La lucha contra la Trata de Seres Humanos en la Unión Europea: los componentes para una política propia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº45, pp. 461-498 (p.472-473).

FRIESENDORF, C. (2007) The Pathologies of Security Governance: Efforts Against Human Trafficking in Europe. *Security Dialogue*, vol. 38, pp. 379-402 (p.395)

GÓMEZ-MERA, L. (2016). Regime complexity and global governance: The case of trafficking in persons. *European Journal of International Relations*, vol.22, nº3, pp. 566-596.

_____. (2017). The Global Governance of Trafficking in Persons: Toward a Transnational Regime Complex. *Journal of Human Trafficking*, vol. 3, nº4, pp. 303-326.

HOLLIDAY, J; HENNEBRY, J. & GAMMAGE, S. "Achieving the sustainable development goals: surfacing the role for a gender analytic of migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45:14, 2019, p.2551-2565.

JOVANOVIC, M. (2021) International Law and Regional Norm Smuggling: How the EU and ASEAN Redefined the Global Regime on Human Trafficking. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 20, pp 1-35.

HEALY, C. (2019) *The Strength to Carry On: Resilience and Vulnerability to Trafficking and Other Abuses among People Travelling Along Migration Routes to Europe*. Vienna: ICMPD. (pp. 98 y 166).

ONU. AG RES55/25/2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

PEERS, S. (2016) EU Immigration Law. En: Patterson, D. y Södersten, A. (Ed.) *A companion to European Union Law and International Law*, pp. 519-533 (p. 522).

UE. EuroCOM(2021) 171 final, Brussels, 14.4.2021. Disponible en: EuroCOM(2021) 171 final, Brussels, 14.4.2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC 0170&rid=6>

____. DOUE. L 101/1, 15/04/2011. DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

____. Comisión Europea. COM (2012) 286 final, 19.6.2012. Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016).

____.Comisión Europea. COM (2017) 728 final, 4.12.2017. Informe de seguimiento de la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos y determinación de nuevas acciones concretas.

____. DOUE. C326/47. 26.10.201. Versión Consolidada Del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

____.DOUE. C 364/1. 18.12.2000. Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea

____. Joint Communication to the European Parliament and the Council. EU Gender Plan (GAP III) – An ambitious agenda for gender equality and women’s empowerment in the EU external action. JOIN (2020) 17 final, 25.11.2020.

____. Servicio Europeo de Acción Exterior (2017) Una visión común, una acción conjunta. Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Recuperado el 13 de junio de 2021 de <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>

____. Comisión Europea. COM(2020) 609 final. 23.9.2020. Comunicación de la Comisión relativa al nuevo Pacto Sobre Migración y Asilo.

____. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions on the EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings (2021-2025), COM(2021)171 final, 14-4-2021. No disponible en castellano.

____. Comisión Europea. (2020). *Política regional*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Consejo Europeo. (20 de Junio de 2019). *Una nueva Agenda Estratégica para 2019- 2024*. Obtenido de Consilium Europa: <https://www.consilium.europa>

____. Eurostat. (2020). Sustainable Development in the European Union: Monitoring report on

progress towards the SDGs in a EU context. Bélgica: Publications Office of the European Union.

____. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions on the EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings (2021-2025), COM(2021)171 final, 14-4-2021.

VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2011) “La Nueva Directiva Europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas: ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, pp. 1-52.



6 LÍNEA TEMÁTICA

Recursos naturales y desarrollo Recursos naturals i desenvolupament Natural resources and development

Una mirada a la situación actual de la explotación apícola en Mozambique como oportunidad social y económica.....513

Isabel Escriche (Universitat Politècnica de València)

Detino-Germano-Saïde Augusto (Universidade de Rovuma Mozambique)

Fernando-Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma Mozambique)

Marisol Juan-Borras (Universitat Politècnica de València)

Mario Visquert (Universitat Politècnica de València)

Eva Domenech (Universitat Politècnica de València)

Climate Change and the Global Freshwater Crisis.....535

Max Spoor (International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam / Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI))

Régimen fiscal y empresas petroleras estatales. El sector hidrocarburífero en Argentina (2003-2020).....553

Juan Manuel Ramírez-Cendrero (Universidad Complutense de Madrid)

María Florencia Chipont (Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina)

Eszter Wirth (Universidad Pontificia Comillas)

Instituciones, recursos naturales y crecimiento económico: de la abundancia a la dependencia 577

Javier Abellán (Universitat de Barcelona)

Una mirada a la situación actual de la explotación apícola en Mozambique como oportunidad social y económica

A look at the current situation of beekeeping in Mozambique as a social and economic opportunity

Isabel Escriche (Universitat Politècnica de València)

Detino-Germano-Saide Augusto (Universidade de Rovuma Mozambique)

Fernando-Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma Mozambique)

Marisol Juan-Borras (Universitat Politècnica de València)

Mario Visquert (Universitat Politècnica de València)

Eva Domenech (Universitat Politècnica de València)

Resumen

Mozambique, con un Índice de Desarrollo Humano de 0.446, es uno de los países más pobres del mundo, sin embargo, posee una enorme riqueza en recursos naturales y biodiversidad. Por ello, la apicultura podría ser una interesante actividad, no sólo por su valor medioambiental, sino, además, como fuente nutricional y económica de las zonas rurales. La apicultura en este país tiene una larga tradición, pero su beneficio económico e impacto social son muy escasos. El objetivo del presente trabajo ha sido poner de manifiesto cómo se viene desarrollando la apicultura en Mozambique, a través de información recabada con encuestas entre apicultores de las cuatro provincias de mayor producción del país: Nampula, Zambezia, Sofala y Manica. Los resultados mostraron que el nivel de profesionalización de los apicultores es aproximadamente del 17%, localizados principalmente en la provincia de Manica (63.6%). Los semi-profesionales representan la mitad, situándose mayoritariamente en Sofala (66.7%) y los cazadores, los cuales recolectan la miel de las colmenas silvestres construidas por las abejas sin intervención humana, suponen aproximadamente el 35%. La mayoría de los apicultores suelen utilizar colmenas modernas, concentradas en un solo apiario, que suelen situar en zonas boscosas (80.65%), realizando la trashumancia únicamente el 15.87%. En cuanto a la formación, el 28.57% afirma haber hecho algún curso, mientras que el resto son autodidactas o han aprendido de otro apicultor. Por último, la práctica de extracción de la miel del panal por prensado a mano es la más extendida, ya que la centrífuga sólo es posible utilizarla cuando se utilizan láminas de cera. Además, afirman no realizar ningún tipo de tratamiento veterinarios. La identificación de puntos débiles y fuertes, en este estudio preliminar, constituye un punto de partida en la propuesta de medidas de mejora, todo esto con la finalidad de que la práctica de la apicultura constituya una oportunidad social y económica de las poblaciones rurales de Mozambique.

Palabras clave: Formación, apicultores, prácticas apícolas, desarrollo social.

Abstract:

Mozambique, with a Human Development Index of 0.446, is one of the poorest countries in the world, yet it has an enormous wealth of natural resources and biodiversity. Therefore, beekeeping could be an interesting activity, not only for its environmental value, but also as a nutritional and economical source for rural areas. Beekeeping in this country has a long tradition, but its economic benefit and social impact are minimal. The aim of this paper was to show how beekeeping is developing in Mozambique, using information collected through surveys among beekeepers in the four major bee-producing provinces of the country: Nampula, Zambezia, Sofala and Manica. The results showed that the level of professionalisation of beekeepers is approximately 17%, located mainly in the province of Manica (63.6%). Semi-professionals account for half, located mainly in Sofala (66.7%) and hunters, who collect honey from wild hives built by bees without human intervention, account for about 35%. Most beekeepers tend to use modern hives, concentrated in a single apiary, which are usually located in wooded areas (80.65%), with only 15.87% of beekeepers using transhumance. In terms of training, 28.57% said that they had taken a course, while the rest were self-taught or had learned from another beekeeper. Finally, the practice of extracting honey from the comb by hand pressing is the most widespread, as the centrifuge can only be used when wax sheets are used. Furthermore, they claim not to carry out any veterinary treatment. The identification of weaknesses and strengths, in this preliminary study, constitutes a starting point in the proposal of improvement measures, all to make beekeeping a social and economic opportunity for rural populations in Mozambique.

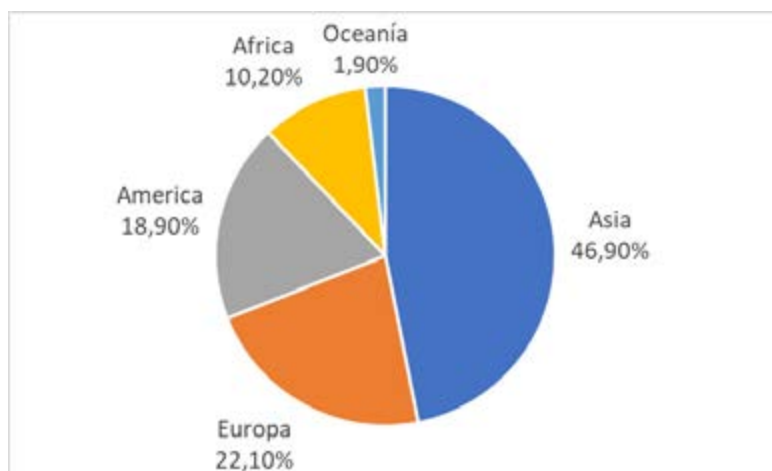
Keywords: Training, beekeepers, beekeeping practices, social development

1. Introducción

Mozambique, situado en la costa oriental de África, al sur del Ecuador presentó en 2019 un “Índice de Desarrollo Humano” de 0.446. En 2020 teniendo en cuenta su PIB per cápita, indicador del nivel de vida, ocupaba el puesto 192 de 196 (PNUD, 2020). Entre 2007 y 2017 el porcentaje de personas que vivieron por debajo de la línea de pobreza fue del 62.9%. Esta situación es aún más grave este en las zonas rurales, donde la incidencia de pobreza está alrededor del 60% (OPHI, 2019; Banco mundial, 2020; FAOSTAT, 2020). Los indicadores de disponibilidad de alimentos muestran que el 31.2 % de la población presenta desnutrición y que el 16 % de niños y niñas de menos de 5 años no alcanzan el peso recomendado a su edad, (FAOSTAT, 2020). Sin embargo, Mozambique, tiene un enorme potencial, en términos de disponibilidad de recursos agroecológicos. Las regiones norte y central de Mozambique gozan de un clima favorable y cuentan con suficientes recursos naturales, en particular con amplias áreas forestales ricas en flora melífera, excelentes para la apicultura.

La apicultura es una actividad ancestral en África, que no sólo contribuye a los medios de vida de las poblaciones rurales vulnerables y al aumento de su resiliencia, sino que además está considerada como una de las estrategias con mayor potencial para la protección del medioambiente y el aumento de la productividad de los cultivos (Verde, 2014; Tanleque-Alberto et al., 2018; Tanleque-Alberto, 2020). África produce 186 mil toneladas anuales de miel, lo que representa el 10.2% de la producción mundial, por detrás de América (18.9%), Europa (22.1%) y Asia (46.9%), figura 1 (FAOSTAT, 2020).

Figura 1. Producción mundial de miel



Fuente: datos FAOSTAT, 2020.

En África, la producción de miel se remonta a 5000 años en el antiguo Egipto y en Abisinia, antiguo nombre de Etiopía (FAO, 1986). En la actualidad Egipto es el país con más valor y cantidad exportada, seguido por Zambia y Sudáfrica (ITC, 2020). Sin embargo, a pesar de la gran demanda de miel, tanto a nivel local como internacional, su producción en África, sigue estando por debajo de su potencial, lo que se debe a múltiples causas. Entre ellas, cabría destacar: el rudimentario modo de producción (lo que se traduce en un bajo rendimiento económico y débil impacto social la falta de una política apícola), la disminución del número de colonias de abejas (en parte debido a la destrucción del hábitat) y la ausencia de estrategias de conservación y comercialización de los productos de la colmena (Jooster y Smith, 2004). Todos estos problemas influyen en la escasa producción de miel de Mozambique (aprox. 607 toneladas de miel/año, FAOSTAT, 2020), a pesar de la larga tradición y gran disponibilidad de recursos agroecológicos del país.

En los últimos años, la competitividad del mercado internacional ha propiciado una mayor exigencia en la calidad y seguridad de los productos alimentarios. La miel no es una excepción, y con este fin, será necesario tener el máximo conocimiento posible de todas las etapas de la cadena desde el campo hasta la mesa para garantizar un producto adecuado a las exigencias internacionales.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo examinar cómo se desarrolla la apicultura en las provincias de mayor producción de Mozambique (Nampula, Zambezia, Sofala y Manica), ofreciendo una visión crítica del estado actual de la producción de miel, manejo y comercialización, como estrategias para superar los retos y lograr una producción apícola más productiva y sostenible.

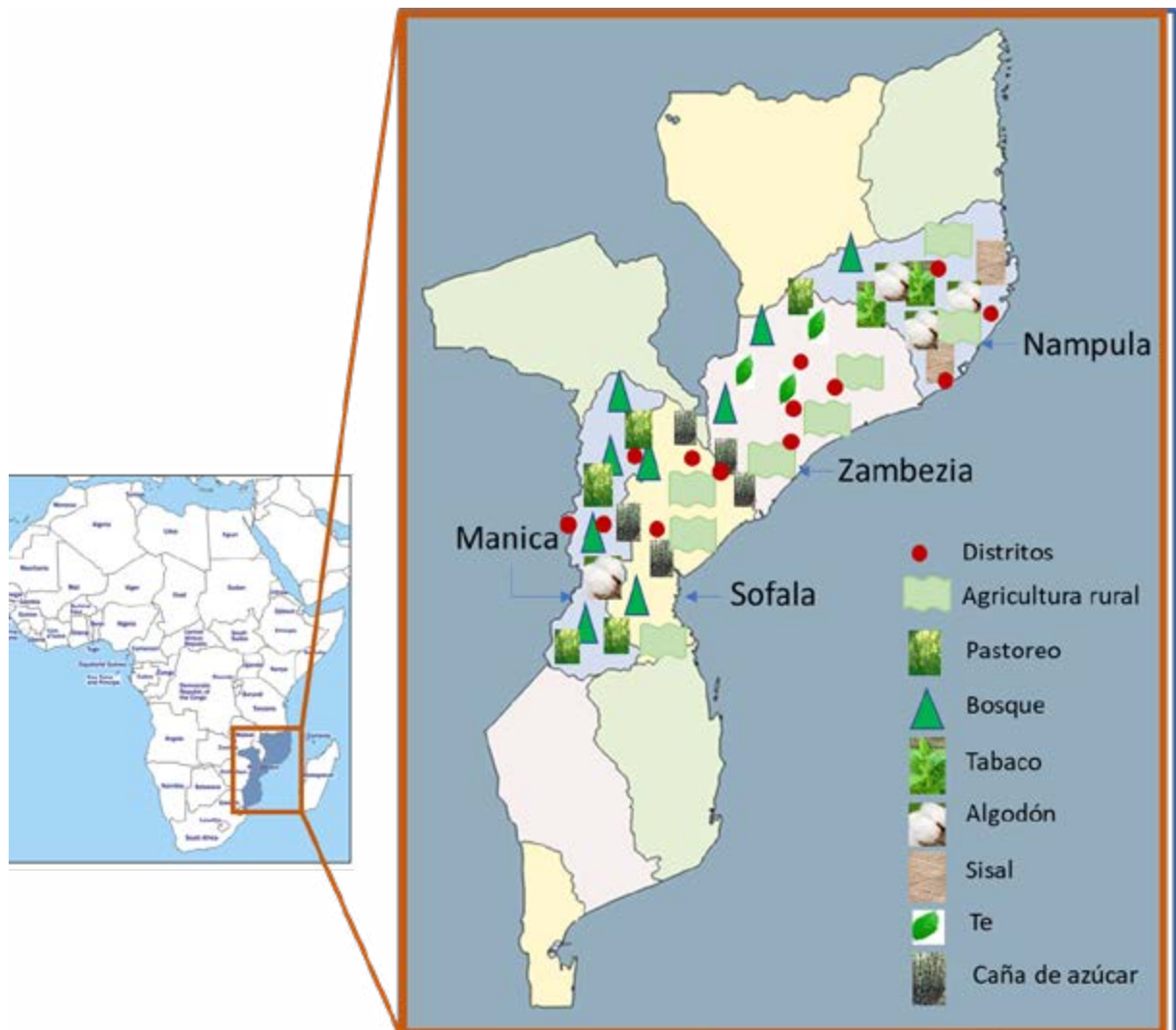
2. Material y métodos

2.1. Distribución de las colmenas en Mozambique

El presente estudio fue planteado como un trabajo de campo centrado en 4 provincias del centro y el norte de Mozambique, con la participación de 13 distritos, 3 de Manica (Manica, Tambara y Sussundenga), 3 de Sofala (Gorongosa, Maringue y Caia), 4 de Zambezia (Alto-Molocue, Gile, Mulevala y Mocubela) y 3 de Nampula (Angoche, Mogincual y Mecuburi).

En la figura 2 se muestran las provincias consideradas en este estudio, los distritos de los apicultores encuestados, los cultivos principales, zonas de bosque y agricultura rural de subsistencia. Como puede observarse la zona interior del país es rica en bosques y pastoreo. No obstante, la agricultura rural es muy importante ya que se trabaja una gran cantidad de cultivos. En concreto, en la provincia de Nampula destaca el cultivo de tabaco, algodón, yuca y sisal. Por otra parte, en Zambezia y Sofala son importantes el cultivo de té y caña de azúcar, además de yuca, mandioca y maíz. Por último, en Manica, hay una gran variedad de cultivos como litchi, macadamia, yuca, sésamo y algodón.

Figura 2. Localización geográfica de las regiones del estudio



Fuente: elaboración propia con base de d-map.com.

3. Formulario de las encuestas

La información sobre la práctica de la apicultura (sistemas de explotación, las condiciones de producción, comercialización de los productos apícolas) y su nivel de experiencia se recabó a través de una encuesta presencial. Con este objetivo, se entrevistaron 63 apicultores elegidos al azar entre los interesados en participar en el estudio. El reclutamiento se realizó a través de asociaciones cuando era posible y en los puntos de recolección o incluso de venta de miel. Los datos se recogieron mediante un cuestionario semiestructurado que se tradujo al idioma local (portugués).

La figura 3 muestra la primera hoja del cuestionario, la cual tenía como finalidad dejar constancia de los datos de los apicultores que participaron en el estudio. De este modo, a cada apicultor se le asignaba un código y se le pedía sus datos personales, de localización y el tipo de dedicación que él tenía en relación a la explotación apícola. Los apicultores que consideraban la apicultura como una fuente esencial de sus

ingresos se les denominó “profesionales” y aquellos que utilizan la apicultura como un aporte extra a la economía familiar como “semi-profesionales”. El cuestionario ofrecía una tercera opción (hobby), que recoge una práctica habitual en el mundo occidental, pero el resultado de la encuesta mostró que no era una opción real en Mozambique. En su lugar se vio la necesidad de considerar la actividad de los “cazadores/recolectores”, los cuales no practican la apicultura, sino que simplemente cogen los panales silvestres construidos por las abejas, sin intervención humana.

Figura 3. Encuesta a los apicultores. Parte 1: Ejemplo de ficha para la identificación del apicultor

ADSIDEIO 2020	Objetivo 2.1	Data:	Folha nº: _____
	Compromisso dos colaboradores	Bacalhav: P2.1-01	Responsível

Código apicultor _____

Nombre y apellidos _____

Identificación (DNI/Pasaporte) _____

Dirección _____

teléfono de contacto _____

e-mail _____

Dedicação à apicultura

Profissional (rendimento apenas apícola) Semi-profissional (outras actividades remuneradas)

Hobby (não para fins de rendimento)

Como apicultor, estou interessado em colaborar com o projecto.

Firma _____

Fuente: elaboración propia.

La figura 4, recogía las preguntas relacionadas con la localización de las colmenas y tipos de cultivos que se podían encontrar en las proximidades de ellas. Ello con la finalidad de para estimar el tipo de miel se produce.

Figura 4. Encuesta a los apicultores. Parte 2: Apiarios y localización

ADSIDEO 2020	Objetivo 2.2	Data:	Folha nº: _____
	Levantamento sobre a localização e o ambiente do apiário	Bacalhau: P2.2-01	Responsável

Cod _____

Nombre y apellidos _____

Número de apiários próprios e sua localização

NÃO.	Zona /provincia / cidade
1	Município Mangochô
2	
3	
4	

Presença de apiários dentro de 3Km da área.

Não Sim, apiário próprio Sim, outros apiários

Em que paisagem estão localizadas as suas colmeias?

NÃO.	Floresta	Mandioca	Cana-de-açúcar	milho	batata-doce	Sisal	tabaco	algodão	outro
1									varal
2									
3									
4									

Que culturas estão à sua volta?

Boa e a 3 quilómetros de
Mangochô

Observações _____

Fuente: elaboración propia.

Las preguntas de la figura 5 tenían por objeto conocer cómo se desarrolla la práctica actual de la apicultura. Por ello se hacían cuestiones relacionadas con el tipo de colmenas que utilizaban, ofreciendo la posibilidad de contestar si eran colmenas tradicionales, modernas o de otro tipo (en esta última posibilidad se incluyeron a los recolectores); si aplicaban una apicultura trashumante o sedentaria; si habían recibido algún tipo de formación apícola; frecuencia de visita de los apiarios, aplicación de algún tipo de tratamiento veterinario para controlar las enfermedades de las abejas, etc.

Figura 5. Encuesta a los apicultores. Parte 3: Practicas apícolas

ADSIDEIO 2020	Objetivo 2.3	Data:	Folha n°: _____
	Inquérito à Produção de Abelhas	Bacalhau: P2.3-01	Responsável

Que tipo de apicultura você faz?

Colecionador Colméias Outros

colmeia tradicional

Formação em apicultura

Autodidata De outro apicultor Cursos

Com que frequência você verifica os apiários?

a cada 7 dias a cada 15 dias todos os meses Outros

15

Você faz transumância? Não Sim

Com que frequência se extrai mel? tradicionalmente a cada dois dias

Com que frequência se muda a cera? _____

Você usa cera em folhas? Não Sim

Você trata para Varroa? Não Sim Por favor assinale ou indique qual deles

ácido oxálico	Amídes (Amitraz)	Piretróides (fluvalinato)	Thymol	Outros

Você identificou alguma das seguintes doenças?

<input type="checkbox"/>	Ninhada Cigana cigana (<i>Ascophaera apis</i>)	<input type="checkbox"/>	Nosemosis
<input type="checkbox"/>	loque americano	<input type="checkbox"/>	Vírus da Paralisia das Abelhas
<input type="checkbox"/>	Loque Europeu	<input type="checkbox"/>	Tropilaelaps spp
<input type="checkbox"/>	Varroa	<input type="checkbox"/>	Escaravelho da colmeia

Otras enfermedades _____

Você faz algum tratamento, qual deles? NÃO

Fuente: elaboración propia.

4. Resultados y discusión

4.1. Características socioeconómicas de los encuestados

Las características socioeconómicas de la población encuestada se presentan en la tabla 1. El número de apicultores por provincia osciló en un rango entre 11 y 20 encuestados, teniendo en cuenta la población apícola de la provincia. Del total de los entrevistados, alrededor del 96.82% de los apicultores eran hombres. Estos resultados concuerdan con otros estudios como el de Amanuel y Alemayehu (2021), que indican que las actividades apícolas en otro país africano como Etiopía son casi dominio exclusivo de los hombres, ya que las mujeres no suelen tener acceso a la tierra. Ribeiro et al., (2019) observó una participación exclusiva de los hombres en la recolección de miel de colmenas silvestres y tradicionales en los bosques de Miombo de la Reserva Nacional de Niassa, al norte de Mozambique. Dichos autores se hicieron eco de que los apicultores consideraban la apicultura una actividad pesada para las mujeres, ya que en ocasiones era necesario permanecer en el bosque entre 5 y 10 días, dependiendo de la cantidad de miel a cosechar. La misma idea fue compartida por otros autores que hablan de una división de roles y que las mujeres se dedican principalmente a tareas domésticas (Birhanu, 2016; Shibru et al. 2016; Abraham, 2018).

Con relación al grupo de edad, la mayoría de los apicultores se sitúan en la franja de 35-49 años, seguidos por la de 18 a 34, lo que indica que es una actividad practicada por el segmento joven de la población. De Acedo et al. (2007) concluyó que la edad es una variable importante en el proceso de decisión de la comunidad agrícola; así, los agricultores jóvenes tienden a ser más flexibles a la hora de adoptar nuevas ideas, y suelen ser más activos, por lo que son los de este grupo los que optan por la apicultura en los países africanos (Awoke 2013; Kebede y Tadesse, 2014; Godifey, 2015).

En cuanto a la formación en temas apícolas, el 28.6% afirma haber hecho algún curso, siendo Manica y Sofala las provincias en las que se observó un mayor porcentaje. Aunque la opción más elegida fue la de que los apicultores fueron autodidactas, en aproximadamente un 40%, pertenecientes en su mayoría a las provincias de Nampula y Zambesia, seguida de la enseñanza por parte de otro apicultor (32%). Estos resultados podrían influir en el futuro de la práctica apícola, ya que muchos autores relacionan el conocimiento insuficiente de las técnicas apícolas con la brecha de rendimiento de la miel en África Oriental (Nel et al., 2000; Carroll y Kinsella, 2013; Affognon et al., 2015; Carroll et al., 2017). Por otra parte, el nivel de formación de los apicultores tiene una influencia directa con la mejora de las prácticas apícolas apicultura (Jatema y Abebe, 2015; Shimelis, 2017). No obstante, según concluyó Wagner et al., (2019), la formación recibida de otro apicultor tiene grandes ventajas, ya que podrían aportar una valiosa información al conocer las condiciones locales y, además, es probable que gocen de una mayor aceptación y confianza por parte de los miembros de la comunidad local.

Por otra parte, el nivel de profesionalización de los apicultores es aproximadamente del 17%, localizados principalmente en la provincia de Manica (63.6%). Los semi-profesionales representan el 47.6%, situándose mayoritariamente en Sofala (66.7%) y los cazadores-recolectores, los cuales obtienen miel de colmenas silvestres construidas por las abejas sin intervención humana, suponen aproximadamente el 35%, localizados principalmente en Nampula.

Tabla 1. Características de la muestra poblacional encuestada

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	N°	%
<i>ZONAS DONDE VIVE</i>	63	100
Nampula	20	31.7
Zambezia	20	31.7
Sofala	12	19.1
Manica	11	17.5
<i>GENERO</i>	63	100
Hombres	61	96.8
Mujeres	2	3.2
<i>GRUPO DE EDAD</i>	63	100
18-34	19	30.2
35-49	27	42.8
50-64	17	27
> 65	0	0
<i>FORMACION EN TEMAS APÍCOLAS</i>	63	100
Curso	18	28.6
Autodidactas	25	39.7
De otro apicultor	20	31.7
<i>DEDICACIÓN</i>	63	100
Profesionales	11	17.5
Semiprofesionales	30	47.6
Recolectores	22	34.9

Fuente: elaboración propia.

5. Producción y manejo

En líneas generales, los apicultores encuestados no están asociados y actúan de manera individual. No obstante, puntualmente algunos de ellos, indicaron que formaban parte de alguna asociación. Por otra parte, todos ellos afirmaron que su actividad apícola se centraba casi exclusivamente en la producción de miel y cera, sin prestar atención al resto de productos de la colmena como son el polen, los propóleos, la jalea real y el veneno.

5.1. El colmenar

Los resultados de la encuesta han puesto de manifiesto que más de la mitad de los encuestados hacen uso de colmenas modernas, siendo las más habituales las de barras superiores (horizontales), también utilizadas en otros países de África como Kenia y Tanzania (Zandamela, 2008). Están fabricadas con cajones de madera de sección trapezoidal que pueden contener hasta 40 barras (cuadros) (Figura 6). Su uso está más extendido en las provincias de Manica y Sofala, seguido de cerca por Zambesia. Este tipo de colmena presenta la ventaja de facilitar la inspección, manipulación y transporte de los cuadros con miel y abejas (práctica habitual para reforzar colmenas más débiles). Además, otra gran ventaja que presenta este tipo de cuadros es que permite su reutilización, lo que se traduce en un incremento en la producción de miel al evitar que las abejas tengan que construir nuevos panales (Bradbear, 2009; Tanleque-Alberto et al., 2018).

Figura 6. Colmena moderna de barras superiores horizontales



Fuente: elaboración propia.

En las regiones de Mozambique, en las que se ha realizado la encuesta, algunos de los apicultores afirmaron que utilizan las colmenas tradicionales. Se trata de colmenas construidas, desde tiempos ancestrales por los habitantes locales, con los materiales que siempre han tenido a su disposición como troncos huecos, cilindros de cortezas, ollas de barro, hierbas o cañas entretejidas, Figura 7. Este tipo de colmenas suelen depositarse sobre árboles o junto a colmenas salvajes con el único propósito de estimular a las abejas para que nidifiquen en un lugar accesible para el apicultor (Zandamela, 2008). El apicultor utiliza estos nidos para extraer la miel y la cera. Las abejas podrían o no ser eliminadas durante este proceso, esto depende de la habilidad del apicultor. Si se destruye la colonia, la colmena quedará vacía durante un tiempo. Si hay abundancia de colonias en el área, un enjambre que pasa se puede establecer en la colmena vacía y comenzar a construir un nido nuevo (Bradbear, 2009). Algunos autores apuntan que la producción de miel en África proviene principalmente de las colmenas sistemas de explotación tradicionales (Muli et al., 2007), concordando con lo reportado en EMTF (2004). En ese estudio se apuntó que hasta el 2002, Mozambique tenía cerca de 2000 apicultores, con 700 colmenas modernas y multitud de colmenas tradicionales. En la misma línea Albarrak y Gray (2022), en una revisión sobre la apicultura en Arabia Saudí, afirmaron que la mayoría de los apicultores también utilizan las colmenas tradicionales fabricadas con materiales locales. Al-Ghamdi y Nuru (2015) indicaron que, en ese país, este tipo de colmenas se sitúa en un 70%, valores similares concluyeron Adgaba et al. (2014), en un estudio con 182 apicultores de 5 regiones ya que observaron que el 71.1% de las colmenas eran tradicionales.

Figura 7. Colmena tradicional



Fuente: elaboración propia.

Junto a estos tipos de colmenas, existen también las colmenas silvestres, en las que no hay intervención humana en su construcción, ya que son las propias abejas las que ponen sus nidos en lugares tales como árboles, huecos u otras cavidades naturales, por lo que no se puede decir que se traten realmente de apicultores, Figura 8. Se suele hablar de cazadores/recolectores, y no de apicultores propiamente dicho, ya que no realizan ningún cuidado y se limitan a romper los panales y llevarse la miel. Las encuestas mostraron que aproximadamente un tercio de las colmenas eran de este tipo, siendo Nampula la provincia en la que mayor número de personas afirmaron hacer uso de este tipo de colmenas silvestres.

En realidad, más que la zona geográfica, es el apoyo técnico recibido por los apicultores lo que determina el tipo de colmena que utilizan. En este sentido, el mayor asesoramiento lo han recibido las zonas de Sofala y Manica, dentro del programa de ayudas del gobierno mozambiqueño, sufragado por el Banco Africano de Desarrollo (BAD), a través del cual desde 2011 se están fomentando las prácticas apícolas con mayor potencial, especialmente en las zonas del centro y sur del país (Nur, 2016). Hay que destacar que algunas asociaciones de apicultores del país están recibiendo apoyos técnicos y financieros, para realizar algunos proyectos, de acciones internacionales como el Programa de Desarrollo Económico Local (PRODEL), a través del cual la Unión Europea destinó 500,000 euros (EEAS, 2017).

Figura 8. Colmena silvestre



Fuente: elaboración propia

Los resultados de la encuesta indican que la mayoría de los apicultores de Manica y Sofala tienen dos apiarios, con un número de colmenas que oscilan entre de 3 y 60. Por el contrario, en Zambesia la mayoría de ellos afirmaron tener un apiario pequeño (sobre 16 colmenas como máximo), mientras que en Nampula la mayoría no tenían apiarios al ser recolectores. En general, los apiarios suelen disponerse muy separados unos de otros, y si están ubicados a menos de 3 km de otro es por que pertenece al mismo apicultor.

Las plantas con flores son importantes para la producción de miel y para mantener la vida de las abejas. La apicultura depende de la idoneidad ecológica de una zona más que cualquier otra producción ganadera (Adgaba, 2002). Las características de la vegetación de las zonas se consideran un indicador importante de las potencialidades de la zona para la apicultura (Solomon y Seid, 2015). Teniendo en cuenta los resultados de nuestro estudio en relación a la localización del apiario, la mayoría de los encuestados respondieron que sus colmenas se sitúan en zonas boscosas (84.1%) y sólo 10 de los 63 apicultores tenían las abejas en terrenos con cultivos como maíz, batata, caña de azúcar o plátanos. Estos resultados concuerdan con otros estudios realizados en Africa en los que concluyen que entre la principal flora apícola destacan los árboles, arbustos, hierbas y cultivos (Tassew y Wurzinger, 2016; Welay y Tekleberhan, 2017; Abraham, 2018).

5.2. Características de la explotación apícola

- Apicultura sedentaria. En general en las zonas encuestadas se practica la apicultura sedentaria o fijista, en la que la ubicación de las colmenas no varía. La trashumancia es una alternativa muy poco habitual, ya que únicamente 10 de los encuestados (6 de ellos de la zona de Manica) la utilizan, representando el 15.87%. En la apicultura trashumante se deben ir moviendo las colmenas de un lugar a otro en búsqueda de zonas con mayor cantidad de alimento. En el mundo occidental la gran mayoría de los apicultores realizan estas prácticas para aumentar la producción de miel y, por tanto, aumentar la rentabilidad de las colmenas. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo la trashumancia es muy difícil por la falta de recursos para llevarla a la práctica, ya que se requiere de vehículos apropiados y carburante, entre otras cosas (Vercelli et al., 2021). En realidad, Mozambique posee una gran riqueza vegetativa, que no hace tan imprescindible la necesidad de mover las colmenas para asegurar una buena producción de miel.

- Estacionalidad en la recolección de miel. Se hace dos veces al año, generalmente a principio de invierno y a finales de verano, dependiendo de la zona y clima. En las zonas de Nampula y Zambesia el periodo de cosecha varía de marzo a mayo y septiembre a diciembre. Las zonas de Sofala y Manica (centro del país), el periodo de cosecha varía de febrero a abril y octubre a diciembre. Similares resultados fueron publicados por El Hajj et al. (2021), quienes observaron que la mayoría de los apicultores del Líbano cosechan su miel más de una vez al año. Lo mismo indican Amanuel y Alemayehu, (2021), quienes observaron dos temporadas de cosecha de miel en Etiopia, siendo la principal la que comienza en octubre-diciembre.

- Tratamientos veterinarios. Los encuestados indicaron que no realizan ningún tipo de tratamiento veterinario sobre las colmenas. Esto puede deberse, por una parte, a la falta de recursos para la compra de medicamentos veterinarios, pero

también a que la abeja melífera africanizada (*Apis mellifera scutellata*) es resistente a las enfermedades y tolerante a la Varroa (Büchler et al. 2010). En concreto, Strauss et al. (2016) apuntaba que esta abeja es capaz de sobrevivir a la infestación del ácaro de la Varroa sin tratamiento, aunque no estaba claro si se debía a mecanismos de resistencia que disminuyen la reproducción del parásito o a mecanismos de tolerancia que disminuyen los efectos perjudiciales. No obstante, la miel puede verse afectada indirectamente por tratamientos que se realizan para otras plagas no propias de las abejas, como los gusanos militares de otoño (*Spodoptera frugiperda*), las invasiones de langostas y saltamontes, que requieren del uso de pesticidas a gran escala (Zhang et al. 2019).

-Inspección de la colmena. La inspección de las colonias de abejas melíferas y del colmenar es necesaria para garantizar que las colonias de abejas melíferas estén seguras de plagas, enfermedades y depredadores. Según los resultados obtenidos por Abraham, (2018) más de la mitad de los apicultores inspeccionan el colmenar de forma externa. Lo que está de acuerdo con el hallazgo de (Kalayu et al., 2017). De la misma manera, (Teklu y Dinku, 2016) informaron de que los apicultores no inspeccionaban la parte interna de la colmena estacionalmente salvo para comprobar si la colmena estaba llena de miel o no en su estudio. Además, (Kinati et al., 2012) informaron de que los agricultores de Etiopía no suelen practicar la inspección interna de las colmenas debido a la dificultad en la inspección de las colmenas tradicionales. Mientras que la inspección del colmenar es esencial para mantener las colonias de abejas de diferentes riesgos y enemigos naturales como plagas, depredadores, enfermedades y envenenamiento por envenenamiento por plaguicidas.

- Ahumado para la recolección de la miel. En las provincias de Nampula y Zambesia, la mayoría de los apicultores prenden fuego a las hierbas situadas alrededor de la colmena, lo que en muchos casos provoca destrucción de las abejas y la posible quema involuntaria de bosques. Esto coincide con Snook et al. (2015) sobre un estudio de prácticas recolección tradicional de miel en los bosques de Miombo, del norte de Mozambique. Mientras que en las provincias de Sofala y Manica utilizan principalmente fumigadores modernos.

- Extracción de la miel. La etapa de extracción está íntimamente ligada al tipo de colmena, así pues, la extracción de colmenas modernas se hace con centrifuga, en cambio en las colmenas tradicionales y silvestres se hace mediante prensado a mano, es un método artesanal que consiste en comprimir el panal de miel y hacerlo pasar por una capazo o tela que le haga de filtro. La figura 9, muestra un ejemplo de ambos tipos de extracción.

Figura 9: Ejemplo de tipos de extracción: Centrifuga (A); Prensado manual (B)

Fuente: elaboración propia

Esta tarea, a su vez está totalmente relacionada con la cantidad de miel que se obtiene. De hecho, el rendimiento de las colmenas tradicionales, según los encuestados, varía entre 2 a 7 kg/colmena/año, mientras que en las modernas es aproximadamente entre 8 a 15 kg/colmena/año. Estos resultados concuerdan con los valores publicados en 2004 por EMTF y posteriormente por Tanleque et al. (2018), en los que también se estudiaron la producción en las pequeñas asociaciones privadas con colmenas modernas tipo Langstroth o de transición y las compararon con las tradicionales. Concluyendo que el empleo de colmenas modernas no solo aumenta la producción de la miel, sino que además facilita la reutilización de la cera. Valores similares de extracción de miel publicaron Al-Ghamdi y Nuru (2015), los cuales sitúan la producción media anual de miel entre 3-5 kg para una colmena tradicional en comparación con 5-10 kg para una colmena de caja. En la misma línea están los resultados publicados por Adgaba et al. (2014) y Al-Ghamdi et al. (2017) que dan valores de 3.7 kg y 66 kg por colmena tradicional. Valores ligeramente superiores, fueron observados por Amanuel y Alemayehu (2021) en Etiopía, quienes indicaron que el rendimiento medio de miel por año (kg/colmena/año) obtenido de colmena de tronco tradicional, colmenas de barra superior de transición y colmenas modernas era de 5.25 ± 0.38 , 7.52 ± 0.54 y 12.78 ± 0.56 kg, respectivamente.

A la vista de los valores obtenidos, la técnica de prensado a mano es la más practicada por los apicultores o cazadores de miel (84.12%), mayoritariamente situados en las zonas de Nampula y Zambezia. El estudio estadístico realizado, por provincias, ha permitido establecer una serie de relaciones generales. En primer lugar, se observó que existía una diferencia significativa (p-valor 0.0001) entre las provincias y el tipo de formación, siendo Manica la provincia con menos autodidactas. También fue significativa (p-valor 0.0001) la relación entre el tipo de colmena utilizada y la formación recibida, al igual, que como era de esperar, entre el tipo de extracción y

el tipo de colmena utilizado (p-valor 0.0000). Además, se observó que la provincia de Manica, es la que tiene más apicultores formados y además utilizan la centrifuga para la extracción, revisan con mayor frecuencia las colmenas y cambian la cera.

6. Conclusiones

Este estudio se considera un primer paso para identificar cómo se están realizando las prácticas apícolas en las provincias de Mozambique consideradas. Los resultados obtenidos pusieron de manifiesto que las zonas con mayor asesoramiento apícola utilizan colmenas modernas y técnicas de manejo y extracción que les aportan un mayor rendimiento de su actividad. Esto ha puesto en evidencia la necesidad de establecer un programa de información y divulgación apícola, como estrategia para promover una mayor calidad de la miel y el cumplimiento de las normas del mercado internacional. Las organizaciones públicas y privadas podrían ser un pilar fundamental, ya que tienen en sus manos el poder ayudar directamente en estos aspectos. Aunque el número de apicultores encuestados es una limitación para sacar conclusiones definitivas, la información recabada da idea de la situación actual de la explotación apícola en Mozambique, así como de la necesidad de modernizarla. Solo de esta manera será posible que la apicultura pase a ser en una pieza clave del motor económico y se convierta en una oportunidad social para incentivar el desarrollo sostenible de las poblaciones rurales del país.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido financiado por el programa ADSIDEO 2020 del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de Valencia a través de Proyecto titulado: "Análisis de Riesgos en productos apícolas de Mozambique. Oportunidad Social y Económica de las poblaciones rurales".

Referencias

- ABRAHAM, G. (2018). "Assessment on the constraints and practices of beekeeping, and post-harvest honey handling in Gesha District, Keffa Zone, South-West Ethiopia". *Agricultural Research and Technology: Open Access Journal*, 16(1), 555974.
- ADGABA, N. (2002). "Geographical races of the Honeybees (*Apis mellifera* L.) of the Northern Regions of Ethiopia" [Ph.D. dissertation]. Rhodes University. 265.
- ADGABA, N., AL-GHAMDI, A., SHENKUTE, A. G., ISMAIEL, S., AL-KAHTANI, S., TADESS, Y., ANSARI, M. J., ABEBE, W., y ABDULAZIZ, M. Q. A. (2014). "Socio-economic analysis of beekeeping and determinants of box hive technology adoption in the Kingdom of Saudi Arabia". *Journal of Animal and Plant Sciences*, 24(6), 1876–1884.
- AFFOGNON, H.D., KINGORI, W.S., OMONDI, A.I., DIIRO, M.G., MURIITHI, B.W., MAKAU, S., y RAINA, S.K., (2015). "Adoption of modern beekeeping and its impact on honey production in the former Mwingi District of Kenya: assessment using theory-based impact evaluation approach". *Int. J. Trop. Insect Sci.* 35, 96–102.
- ALBARRAK A. Y GRAY A. (2022). "An overview of beekeeping in the Kingdom of Saudi Arabia". *Journal of Apicultural Research*, 1-12.
- AL-GHAMDI, A., y NURU, A. (2015). "Beekeeping in the Kingdom of Saudi Arabia: Past and present practices". *Bee World*, 90(2), 26–29.
- AL-GHAMDI, A. A., ADGABA, N., HERAB, A. H., y ANSARI, M. J. (2017). "Comparative analysis of profitability of honey production using traditional and box hives". *Saudi Journal of Biological Sciences*, 24(5), 1075–1080.
- AMANUEL E., y ALEMAYEHU Y. (2021) "Beekeeping practices and challenges at Lemo District, Hadiya Zone, Southern Ethiopia". *Journal of Apicultural Research*, DOI: 10.1080/00218839.2021.1962112
- AWOKE, T. (2013). "Honey Market Constraints and Opportunities in the Case of Lasta Woreda North Wollo Zone, Amhara Regional State, Ethiopia" [MA Thesis]. Mekelle University, College of Business and Economics, Department of Management. 115.
- BANCO MUNDIAL (2020) <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?%20locations=MZ>
- BIRHANU, T. (2016). "Constraints and opportunities of honeybee production and honey marketing systems: A case of Guji and Borena Zone of Oromia State". *Agriculture*, 3(3), 635–645.
- BRADBEAR, N. (2009). "Bees and their role in forest livelihoods: A guide to the services provided by bees and the sustainable harvesting, processing and marketing of their products. Rome. Italy". *Food and Agricultural Organisation*. 19, 194.
- BÜCHLER, R., BERG, S., y LE CONTE, Y. (2010). "Breeding for resistance to *Varroa* destructor in Europe". *Apidologie*, 41, 393–408.
- CARROLL, T., y KINSELLA, J. (2013). "Livelihood improvement and smallholder beekeeping in Kenya: the unrealised potential". *Dev. Pract.* 23, 332–345.

CARROLL, T., DAVEY, C., y ODERA, F. O. (2017). "Lessons from the Field: Building from Field Experience to Improve Support for Beekeeping in Kenya and Uganda - Project Report." *African Beekeeping Resource Centre*.

DE ACEDO, L., BAQUEDANO, M. S., y CARDELLE-ELAWAR, M. (2007). "Factors that affect decision making: Gender and age differences". *Revista internacional de psicología y terapia psicológica*, 7(3), 381-391.

D-MAPS.COM https://d-maps.com/pays.php?num_pay=3&lang=es

EEAS (European Union External Action), (2017). https://eeas.europa.eu/delegations/mozambique_mt/47052/Local%20economic%20development%20programme%20-%20PRODEL

EL HAJJ, R., NEMER, N., SKAFF W., y ESTEPHAN, N. (2021). "Multivariate approach to analyzing survey data: a case study of beekeeping in Lebanon". *Journal of Apicultural Research*, DOI: 10.1080/00218839.2021.1987739

EMTF (External Market Task Force). (2004). "Annex 6 to the Study on the export marketing prospects of six selected Mozambican commodities for the South African market. Report on Honey". *External Market Study No. 3 (6)*. Maputo. <https://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.169.5766&rep=rep1&type=pdf>

ESCRICHE, I., TANLEQUE-ALBERTO, F., VISQUERT, M., y OROIAN, M. (2017). "Physicochemical and rheological characterization of honey from Mozambique." *LWT*, 86, 108-115.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (1986). "Tropical and sub tropical apiculture". *Agricultural Services Bulletin* 68, FAO, Rome, Italy.

FAOSTAT (2020). <https://www.fao.org/faostat/es/#country/144>

GODIFEY, G. (2015). "Epidemiology of Honey Bee Disease and Pests in Selected Zones of Tigray Region, Northern Ethiopia" [MSc Thesis]. Bahir Dar University.

ITC (International Trade Centre) (2020). "Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas." https://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c7%7c%7c%7c0409%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c3%7c1%7c1%7c1

JATEMA, D. y ABEBE, B. (2015). "Survey on major honeybees pests and predators in Walmara District, Oromia Special Zone Surrounding Finfinnee, Ethiopia". *European Journal of Biology Science*, 7, 62-70.

JOOSTER, A. y SMITH, M. (2004). "Report on Honey. External Market Study n°3. Ministerio de Industria e Comercio." *Mozambique*. 3, 2-3.

KALAYU, A., WONDIFRAW, Z. y TIRUNEH, W. (2017). "Beekeeping practice and honey production in north-east dry land areas of Amhara National Regional State, Ethiopia". *Poultry, Fisheries and Wildlife*, 5, 187.

KEBEDE, H. y TADESSE, G. (2014). "Survey on the honeybee production system, challenges, and opportunities in selected areas of Hadiya Zone, Ethiopia". *Journal of Agricultural Biotechnology and Sustainable Development*, 6(6), 60-66.

- KINATI, C., TOLEMARIAM, T., DEBELE, K. y TOLOSA, T. (2012). “Opportunities and challenges of honey production in Gomma district of Jimma zone, South-west Ethiopia”. *Journal of Agricultural Biotechnology and Sustainable Development*, 4(4), 85–91.
- MULI, E., MUNGUTI, A. y RAINA, S. K. (2007). “Quality of honey harvested and processed using traditional methods in rural areas of Kenya”. *Acta Veterinaria Brno*, 76(2), 315-320.
- NEL, E., ILLGNER, P.M., WILKINS, K., y ROBERTSON, M.P. (2000). “Rural self-reliance in bondolfi, Zimbabwe: the role of beekeeping”. *Geogr. J.* 166, 26–34.
- NUR MÁRIO ALVES, R. (2016). “Proyecto de cooperación para el desarrollo: Fomento de prácticas apícolas en el Distrito de Muanza-Sofala-Mozambique” (Master dissertation). <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/19231>
- UNITED NATIONS. (2020). “Human Development Report 2020–the Next Frontier: Human Development and the Anthropocene”. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>
- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) (2019). https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_Report_2019_PDF.pdf
- PNUD (2019). “Informe sobre Desarrollo Humano”. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- RIBEIRO, N. S., SNOOK, L. K., DE CARVALHO VAZ, I. C. N. y ALVES, T. (2019). “Gathering honey from wild and traditional hives in the Miombo woodlands of the Niassa National Reserve, Mozambique: What are the impacts on tree populations?.” *Global Ecology and Conservation*, 17.
- SHIBRU, D., ASEBE, G. y MEGERSA, E. (2016). “Identifying opportunities and constraints of beekeeping: the case of Gambella Zuria and Godere Weredas, Gambella Regional State. Ethiopia”. *Herpetol. Entomol. Ornithol*, 5, 2–6.
- SHIMELIS, S. (2017). “Survey of Honey Production System and Honey Bee Disease and Pests in Ejere District, West Shewa Zone, Oromia Regional State” [Ethiopia M.Sc. Thesis]. Addis Ababa University.
- SNOOK, L., ALVES, T., SOUSA, C., LOO, J., GRATZER, G., DUGUMA, L., SCHROTTER, C., RIBEIRO, N., MAHANZULE, R., MAZUZE, F., CUCO, E. y ELIAS, M. (2015). “Re-learning traditional knowledge to achieve sustainability: honey gathering in the miombo woodlands of northern Mozambique”. In: *XIV World Forestry Congress, Durban, South Africa*, 7-11 September 2015. <http://foris.fao.org/wfc2015/api/file/552e-8b8e9e00c2f116f8eac2/contents/028c3429-30dd-4b71-856b22ea44d4849c.pdf>
- SOLOMON, L. y SEID, G. (2015). “Opportunities of beekeeping in Delo-Mena and MaddaWalabu Districts of Bale Zone, South Eastern Ethiopia”. *Global Journal of Animal Science, Livestock Production and Animal Breeding*, 3(6), 210–216.
- STRAUSS, U., DIETEMANN, V., HUMAN, H., CREWE, R.M. y PIRK, C.W. (2016). “Resistance rather than tolerance explains survival of savannah honeybees (*Apis mellifera scutellata*) to infestation by the parasitic mite *Varroa destructor*”. *Parasitology*. 143(3):374-87.

TANLEQUE-ALBERTO, F.J., JUAN-BORRÁS, M. y ESCRICHE, I. (2018). "Implicación de las prácticas apícolas en las características de calidad de miel de Mozambique". V *Congreso Ibérico de Apicultura Coimbra-Portugal: Livro de resumos* (p. 71). Universidade de Coimbra.

TANLEQUE-ALBERTO, F. J. (2020). "Características diferenciadoras de mieles y ceras de abeja del Norte y Centro de Mozambique" (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València).

TASSEW, A. y WURZINGER, M. (2016). "Beekeeping dynamics and its driving forces of change in the Ethiopian mixed farming system". *Livestock Research for Rural Development*, 28(12).

TEKLU, G. y DINKU, N. (2016). "Honeybee production system, challenges, and opportunities in selected districts of Gedeo Zone, Southern Nation, Nationalities and Peoples Regional State". *Ethiopian International Journal of Research*, 4, 49–63

WELAY, K. y TEKLEBERHAN, T. (2017). "Honey-bee production practices and hive technology preferences in Jimma and Illubabor Zone of Oromiya Regional State, Ethiopia." *Acta Universitatis Sapientiae Agriculture and Environment*, 9, 31- 43.

VERCELLI, M., NOVELLI, S., FERRAZZI, P., LENTINI, G., y FERRACINI, C. (2021). "A Qualitative Analysis of Beekeepers' Perceptions and Farm Management Adaptations to the Impact of Climate Change on Honey Bees". *Insects*, 12(3), 228. <https://doi.org/10.3390/insects12030228>

VERDE, M.V. (2014). "Apicultura y seguridad alimentaria". *Revista Cubana de Ciencia Agrícola*, 48, 25-31.

WAGNER, K., MEILBY, H. y CROSS, P. (2019)" Sticky business - Why do beekeepers keep bees and what makes them successful in Tanzania?". *Journal of Rural Studies*, 66, 52-66.

ZANDAMELA, E. M. F. (2008). "Caracterización Fisicoquímica y Evaluación Sanitaria de la miel de Mozambique." Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.

ZHANG, L., LECOQ, M., LATCHININSKY, A. y HUNTER, D. (2019). "Locust and Grasshopper Management". *Annu. Rev. Entomol.* 64 (1), 15–34.



Una mirada a la situación actual de la explotación apícola en Mozambique como oportunidad social y económica



Isabel Eseriche Roberto^a; Detino Germano Saide Augusto^b; Fernando Tanleque Alberto^b; Marisol Juan Borrás^a; Mario Visquert Fas^a; Eva Domenech Antich^a

^a Universitat Politècnica de València, España. Instituto Universitario de Ingeniería de Alimentos para el Desarrollo. Departamento de Tecnología de alimentos
^b Universidade de Rovuma, Nampula, Mozambique

INTRODUCCION

Bajo índice de Desarrollo Humano y un alto porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza (62.9%)

Mozambique

Rica en recursos naturales, con amplias áreas forestales ricas en flora melífera

Apicultura

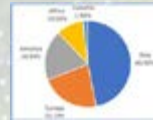


Figura 1. Producción mundial de miel

- En África, la producción de miel se remonta a 5000 años
- En la actualidad África representa el 10.2% de la producción mundial
- Egipto es el país con más cantidad exportada (1336 T), seguido por Zambia (860 T) y Sudáfrica (660 T).
- Mozambique, en cambio, tiene un bajo rendimiento económico y débil impacto social (14 T)

OBJETIVO

Examinar cómo se desarrolla la apicultura en las provincias de mayor producción de Mozambique, ofreciendo una visión crítica del estado actual de la producción de miel, manejo y comercialización, como estrategias para superar los retos y lograr una producción apícola más sostenible

MATERIAL Y METODOS

Distribución de las colmenas en Mozambique

Trece distritos:

Manica (Manica, Tambara y Sussundenga), Sofala (Gorongosa, Maringue y Caia), Zambezia (Alto-Molocue, Gile, Mulevala y Mucubela) Nampula (Angoche, Mogincual y Mecuburi).



Figura 2. Localización geográfica de las regiones del estudio

Formulario de las encuestas



Tablas 1-3. Formulario encuesta

Se entrevistaron 63 apicultores elegidos al azar entre los interesados en participar en el estudio.

El reclutamiento se realizó a través de asociaciones, puntos de recolección o incluso en los puntos de venta.

Los datos se recogieron mediante un cuestionario semiestructurado que se tradujo al idioma local (portugués).

RESULTADOS Y DISCUSION

Características socioeconómicas de los encuestados

CATEGORÍA DE RESPUESTAS	Nº	%
APICULTORES POR PROVINCIA ENCUESTADOS:	11	20
Manica	10	90.9
Sofala	1	9.1
Zambezia	0	0
Nampula	0	0
Formación en temas apícolas:	10	90.9
Autodidactas	4	40
Formación profesional	6	60
Formación en temas apícolas:	11	100
Formación profesional	10	90.9
Autodidactas	1	9.1
Formación en temas apícolas:	11	100
Formación profesional	10	90.9
Autodidactas	1	9.1

Apicultores por provincia encuestados: entre 11 y 20.

Sexo: El 96.82% de los encuestados eran hombres.

Edad: la mayoría: 35-49 años, seguidos por los de 18 a 34, lo que indica que es una actividad practicada por el segmento joven de la población.

Formación en temas apícolas, el 28.6% afirma haber hecho algún curso, siendo Manica y Sofala las provincias en las que se observó un mayor porcentaje. Aunque la opción más elegida fue la de que los apicultores fueron autodidactas, en aproximadamente un 40%, pertenecientes en su mayoría a las provincias de Nampula y Zambezia, seguida de la enseñanza por parte de otro apicultor (32%).

Nivel de profesionalización: de los apicultores es aproximadamente del 17%, localizados principalmente en la provincia de Manica (63.6%). Los semi-profesionales representan el 47.6%, situándose mayoritariamente en Sofala (66.7%) y los cazadores-recolectores, los cuales obtienen miel de colmenas silvestres construidas por las abejas sin intervención humana, suponen aproximadamente el 35%, localizados principalmente en Nampula.

Producción y manejo

Los tipos de colmenas utilizadas son las modernas y las tradicionales.



Las **modernas** están fabricadas con cajones de madera y su uso está más extendido en las provincias de Manica y Sofala, seguido de cerca por Zambezia.



Las colmenas **tradicionales** están construidas con materiales como troncos huecos, cilindros de cortezas, ollas de barro, hierbas o cañas entretrejidas.



Las colmenas **silvestres:** las abejas ponen sus nidos en árboles, huecos u otras cavidades naturales, por lo que no son realmente colmenas. Los que obtienen la miel de este modo se llaman cazadores/recolectores. Las encuestas mostraron que aproximadamente un tercio de las colmenas eran de este tipo, siendo Nampula la provincia en la que mayor número de personas afirmaron hacer uso de este tipo de colmenas silvestres.

El apoyo técnico recibido por los apicultores está relacionado con el tipo de colmena que utilizan. Sofala y Manica han recibido mayor formación y son los que utilizan más las colmenas modernas. Además, tienen dos apiarios, con un número de colmenas que oscilan entre de 3 y 60. Por el contrario, en Zambezia la mayoría de ellos afirmaron tener un apiario pequeño (sobre 16 colmenas como máximo), mientras que en Nampula la mayoría no tenían apiarios al ser recolectores. En general, los apiarios suelen disponerse muy separados unos de otros, y si están ubicados a menos de 3 km de otro es por que pertenece al mismo apicultor.

La **localización del apiario:** en zonas boscosas (84.1%) y sólo 10 de los 63 apicultores tenían las abejas en terrenos con cultivos como maíz, batata, caña de azúcar o plátanos.

Características de la explotación apícola

Apicultura sedentaria. La trashumancia es una alternativa muy poco habitual, ya que únicamente 10 de los encuestados (6 de ellos de la zona de Manica) la utilizan, representando el 15.87%.

Estacionalidad en la recolección de miel. Se hace dos veces al año, generalmente a principio de invierno y a finales de verano, dependiendo de la zona y clima. En las zonas de Nampula y Zambezia el periodo de cosecha varía de marzo a mayo y septiembre a diciembre. Las zonas de Sofala y Manica (centro del país), el periodo de cosecha varía de febrero a abril y octubre a diciembre.

Ahumado. En las provincias de Nampula y Zambezia, la mayoría de los apicultores prenden fuego a las hierbas situadas alrededor de la colmena, lo que en muchos casos provoca destrucción de las abejas y la posible quema involuntaria de bosques. Mientras que en las provincias de Sofala y Manica utilizan principalmente fumigadores modernos.

Tratamientos veterinarios.

No se realizan

Extracción de la miel. En colmenas modernas se hace con centrifuga, en las tradicionales y silvestres se hace mediante prensado a mano. El tipo de extracción afecta al rendimiento: a mano entre 2 a 7 kg/colmena/año, en centrifuga entre 8 a 15 kg/colmena/año.

A la vista de los valores obtenidos, la técnica de prensado a mano es la más practicada por los apicultores o cazadores de miel (84.12%), mayoritariamente situados en las zonas de Nampula y Zambezia.



Se observó una diferencia significativa (p-valor 0.0001) entre las provincias y el tipo de formación, siendo Manica la provincia con menos autodidactas. La relación entre el tipo de colmena utilizada y la formación recibida fue significativa (p-valor 0.0001), al igual que el tipo de extracción y el tipo de colmena utilizado (p-valor 0.0000). Además, se observó que la provincia de Manica, es la que tiene más apicultores formados y además utilizan la centrifuga para la extracción, revisan con mayor frecuencia las colmenas y cambian la cera. Por el contrario, no se observaron diferencias significativas entre provincias y la localización de las colmenas (p-valor 0.1812).

CONCLUSIONES

Este estudio se considera un primer paso para identificar cuáles son las prácticas apícolas que se están realizando. A pesar de las limitaciones, los resultados han puesto en evidencia la necesidad de establecer un programa de información y divulgación apícola, como estrategia para promover una mayor calidad de la miel y el cumplimiento de las normas del mercado internacional. Las organizaciones públicas y privadas podrían ser un pilar fundamental, ya que tienen en sus manos el poder ayudar directamente a la divulgación, la educación con el fin de lograr un desarrollo sostenible de las poblaciones rurales en todo el país. Los resultados de la situación actual ponen en evidencia la necesidad imperiosa de modernizar la apicultura en Mozambique. Solo así, será posible que la apicultura pase a ser en una pieza clave del motor económico y se convierta en una oportunidad social contra la pobreza.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido financiado por el programa ADSIDEO 2020 del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de València a través de Proyecto titulado: "Análisis de Riesgos en productos apícolas de Mozambique. Oportunidad Social y Económica de las poblaciones rurales".



Barcelona
8 - 10 junio
2022



Climate Change and the Global Freshwater Crisis

Max Spoor (International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam / Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI))

Abstract

The paper focuses on climate change in (semi)-arid regions and the emerging freshwater crisis. It shows that there is a growing gap between availability and use of fresh water (by agriculture, industry and through human consumption), causing water stress at unprecedented levels in several regions of the world.¹ In the past decade much attention has been given to the relation between global warming and sea level rise. However, what seems to be even more urgent is to address the global freshwater crisis, particularly in (semi)-arid rural regions and their urban centers, where temperatures are rising more than the global average. They are often dependent on rivers fed by meltwater from snow fields and glaciers, the latter being reduced in size in the past decades, with some of them reaching the point of no return (Kraayenbrink et al. 2017). For quite long the global and regional freshwater crisis has been relatively low on the international agendas (despite global reports such as: UNDP, 2006; IPCC, 2008, 2014). More recently, preceding (IPCC, 2021; IMO, 2021) and during the COP-26 conference in Glasgow of November 2021, more urgency has been given to climate change and its impact on the hydrological cycle.² However, while strong improvement in integrated water (and soil) governance is desperately needed, at regional or country level –in particular in (semi)-arid areas– the solution is mostly envisaged at the ‘supply side’, attempting to bring more water to these areas for irrigation, but also to produce hydro-power, in both cases potentially damaging the interests of neighboring downstream countries, regions and communities.

¹ Most waterstress indicators (or indices) use averages (for a country, a region or a water basin). There is an absolute waterstress index that is also often used:

>1,700 m³/capita/annum: no stress
1,000-1,700 m³/capita/annum: stress
400-1.000 m³/capita/annum: scarcity
<500 m³/capita/annum: absolute scarcity (RUESS, 2015)

However, more helpful (although still based on average data), is to compare withdrawal, annual runoff and water requirements (see the aqueduct database, available at: <https://resourcewatch.org/dashboards/water>, accessed 8 December 2021).

WSI = (withdrawals)/(MAR - EWR)
WSI = waterstress indicator
MAR = mean annual runoff
EWR = environmental water requirements

When: WSI > 1 water is over-exploited
0.6 =< WSI < 1 water is heavily exploited
0.3 =< WSI < 0.6 water is moderately exploited
WSI < 0.3 water is slightly exploited

SCHLOSSER ET AL. (2014) even add an additional category, namely WSI => 2, indicating extreme overexploitation, while ZHENG ET AL. (2022) use a different definition of WSI, namely as Water Scarcity Indicator.

² “The hydrological cycle of the earth is the sum total of all processes in which water moves from the land and ocean surface to the atmosphere and back in the form of precipitation” (CHAKRAVARTY, P. AND M. KUMAR (EDS.) 2019: 203-219).

Tensions might well arise, or conflicts occur, because of this 'skewed' approach, as will be shown in the (partly inter-connected) examples of Central Eurasia and Northern China. Bringing more water from surplus to deficit areas, its contentious outcomes and induced conflicts form the problematique that will be the focus of this paper.

Keywords: Climate Change, Water Stress, Arid Regions, China, Eurasia

1. The Global Freshwater Crisis

In order to reduce water stress there is a need for improved water management, water saving techniques, salt-resistant plants, and the prevention of water pollution. However, access to and distribution of freshwater is highly unequal, which would also need public regulation to improve. Nevertheless, it seems that more attention is given to the establishment of individual water rights, water pricing and water markets. These markets of privatized water rights, as part and parcel of the neo-liberal agenda of commodifying freshwater, were created to induce more 'efficiency' in the use of water. Private water rights, and the acquisition of them has, however, mostly meant that more inequality in access was created, with a rise in corporate and elite-control, as the powerful in society got hold of them, such as in Chile, which country was first heralded as a showcase (Correa-Parra et al. 2020). Access to freshwater (and sanitation, although this is beyond the scope of this paper) as a human right, and/or defining it as a public good, is still a far cry.³

Limited access to water is often *the* crucial bottleneck in people's livelihoods, be it drinking water in urban and rural settings, or water for agricultural activities and animal husbandry. Climate change, although with differential effects in various regions of the world, is affecting the availability of water (access, withdrawal and use), shown by increased droughts, irregular rainfall, diminished river flows because of melting glaciers, and the lowering of aquifers (underground water reserves) and their insufficient recharge and possible exhaustion (IPCC 2008). Water stress is increasing and affects livelihoods globally, particularly regarding the demand for 'blue water', which includes renewable surface water resources and groundwater (see Hoekstra et al. 2012, and the discussion of the 'water footprint').⁴ Freshwater can be largely equated to the definition of 'blue' water, while rainfall absorbed in soil moisture and by plants, is defined as 'green' water. Hence, the following definition of water stress is used:

Baseline waterstress measures the ratio of total water withdrawals to available renewable surface and groundwater supplies... Water withdrawals include domestic, industrial, irrigation, and livestock consumptive and nonconsumptive uses. Available renewable water supplies include surface and groundwater supplies and the impact of upstream consumptive water use and large dams on downstream water availability.⁵

³ Chile's new President Gabriel Boric Font (since 11 March 2022) might well try and transform this model.

⁴ Professor Arjen Y. Hoekstra from Twente University, who we might consider as the 'father' of the water footprint concept, unexpectedly passed away in November 2019 (see also <https://waterfootprint.org>).

⁵ See: <https://resourcewatch.org>, accessed 13 January 2022.

Hoekstra et al. (2012) used a slightly different, more realistic definition for freshwater scarcity, namely the ratio between water consumption (which is less than water withdrawal, as for example part of irrigation water is returned to the river) and renewable water supply.⁶ Water stress is not only unequally distributed between and within countries, but also between water users. Water stress is felt most acutely by the poor in cities in the scarcity of drinking water, and in rural areas regarding irrigation water (in particular felt by small farmers or peasants).

Well-known between-country differences of (renewable domestic) freshwater availability (Figure 1). They can be show in comparing for example Canada (around 80,000 m³/cap/year) and Egypt (around 20 m³/cap/year), according to FAO's AQUAS-TAT (2014) data.⁷ Water use also differs per sector. On average 70 percent is withdrawn by agriculture, 19 percent by industry, and 11 percent by municipalities (drinking water, and water for other domestic use).⁸ In high-income countries the share of agriculture is less, namely 41 percent, in middle-income countries it is around the global average, while in low-income countries, agriculture is with 90 percent the main 'consumer' of freshwater.

The largest 'consumer' of freshwater is therefore agriculture⁹, and remains so as a result of farm consolidation, land and water 'grabs' (SPOOR AND VISSER, 2011; BORRAS ET AL., 2012; MEHTA ET AL., 2012), in much of the developing world. With the introduction of water intensive forestry and other industrial crop plantations, an increasing part of the rural population has become or is becoming 'water poor'.¹⁰ Rural communities might also lose direct access to groundwater, as large plantations (such as palm oil) and forestry (pine and eucalyptus) acquired property rights of water from the aquifers and pump wells, while they are also excluded from the use of river water (because of privatization and unregulated water markets, such as in Chile (Correa et al., 2020, presenting very high Gini-coefficients for water rights).¹¹ Furthermore there is a world-wide lowering of groundwater levels in (semi)-arid regions, through long and un-interrupted use of ground water for irrigation of animal husbandry, with insufficient recharge (such as for example several regions of Northern China¹², the Punjab¹³ in India and various parts of Sub-Saharan Africa).

Where monocultures have become predominant (particularly cotton, soy, and palm oil), increased salinization of the top-soil occurs, which contributes to crop losses and lower yields, and affects biodiversity negatively. Salinization caused by over-exploitation of aquifers for irrigation, can furthermore lead to an upward mobility of minerals and hardening of the top soil. This is a major global problem, intimately

⁶ Renewable water resources are defined as river flows (whether internally or externally generated), endogenous precipitation in terms of recharge of aquifers, and lakes.

⁷ Cited by INDEXMUNDI (<https://www.indexmundi.com/facts/indicators/ER.H2O.INTR.PC/rankings>).

⁸ Although these figures have been published in many places, and remain the same (apparently) over several decades, they are not more than a rough estimate. The share of water for households and municipalities is increasing, in particular because of rural-urban migration, and population growth.

⁹ Water is of course not 'consumed' in the sense of disappearing. As the global hydrological cycle is a closed one, part of 'used' irrigation water is returned to the rivers, and water also changes form and composition, as fresh water can turn into polluted, salt water, it can precipitate and through rainfall return to the fields, or added to ocean water.

¹⁰ Industrial re-forestation (in particular pine and eucalyptus) impoverish the topsoil and sub-soil ecosystems.

¹¹ A Gini-coefficient of more than 0.90 is considered to represent very high inequality.

¹² <https://www.nature.com/articles/s41467-020-17428-6> (DI LONG, ET AL. 2020, in *Nature Communications*)

¹³ For the Punjab in India: <https://wle.cgiar.org/thrive/2020/06/04/groundwater-depletion-punjab-time-major-policy-overhaul>.

tied to water stress. It is estimated that, by the year 2050, around 50 per cent of arable land in the world will be affected by salinity, in various degrees (FAO, 2009). A recent study by the UN *Natural Resource Forum* stated:

Well-known examples of salt-induced land degradation include the Aral Sea Basin (Amu-Darya and Syr-Darya River Basins) in Central Asia, the Indo-Gangetic Basins in India, the Indus Basin in Pakistan, the Yellow River Basin in China, the Euphrates Basin in Syria and Iraq, the Murray-Darling Basin in Australia, and the San Joaquin Valley in the United States. The environmental changes resulting from salt-induced land degradation in the Aral Sea Basin are considered to be the largest caused by humanity in recent times (Qadir et. al, 2014).

Agricultural lands in (semi)-arid regions are furthermore facing mineral pollution (and will do more so in the future), caused by excessive use of chemical nutrients, in particular nitrates. A recent study by Ascott et al. (2017) published in *Nature Communications* found vast quantities of nitrate in underground layers (known as the vadose zone), just above groundwater level. Particularly in the period 1975-2000 they found -on the basis of various data bases and estimation models- hotspots of nutrient pollution, including Northern China and Central Eurasia, the cases which are discussed in this paper. Their study stated that “as the stored nitrate is released from the rocks into rivers via springs, our precious ecosystems face the risk of a grim future of toxic algal blooms and fish deaths”.¹⁴

Increased salinization of agricultural lands is often tackled by the so-called ‘leaching’ of land, using even more water in order to try to ‘wash’ the salt out of the topsoil. This worsens the problem in the long-run, with as final stage increased desertification of the areas previously under irrigation, as can be seen in various parts of Central Eurasia such as in Uzbekistan (SPOOR, 2010). Salinization of irrigation water might also negatively affect the quality of groundwater, which is used for human consumption. A reduced river flow, such as is noticeable in many places, contributes to inland lakes diminishing their size and depth, with higher levels of salinity (see for example the shrinking of the Aral Sea, because of massive cotton production along the Amu- and Syrdarya rivers of the Basin). The drying-out of these water bodies also contributes to increased temperatures in the areas around them, which are often higher than global average rise, affecting negatively existing hydrological cycles.¹⁵

Deforestation and reforestation, under certain conditions, can both have links to water stress. Deforestation (for example in Indonesia and Brazil) is intimately linked to the creation of large palm oil and soy plantations, which are also contributing negatively to groundwater levels and quality, soil moisture and biodiversity. Reforestation for timber production, but also to capture carbon dioxide and contain erosion, in particular when pine and eucalyptus are planted, can cause excessive use of groundwater, affecting the adjacent communities. For long these forest-water connections have been of secondary importance, but more recently a much more holistic view on the importance of the forestry-water equation has become widespread. For instance in a study commissioned by the UN, ELLISON (2018) concluded that various inventories and strategic plans were:

¹⁴ <https://envirotecmagazine.com/2017/11/10/hidden-pollution-beneath-our-feet-threatens-water-supplies-worldwide-says-bgs/>, accessed 14 January 2022. This e-magazine announced the ASCOTT ET AL. (2017) article in a one-pager.

¹⁵ The shrinking mass of water loses part of its ‘cooling capacity’ for the surrounding regions. If temperatures increase more than elsewhere, it means that evaporation will also increase.

...representing important steps toward recognition of the potentially positive impacts forest and water interactions can have on the supply and purity of available water resources, on the cross- continental transport of atmospheric moisture, on the cooling of terrestrial surfaces, on infiltration and groundwater recharge, on flood moderation and on the many other positive impacts arising from these valuable and natural ecosystem services (ELLISON, 2018: 30).

China has been partially successful in its re-forestation programs since the 1980s, which have reduced erosion in the upstream areas of the main rivers. However, in other areas (in Southern China) the growing timber industry has caused harm to communities that traditionally cultivated food and feed crops, because of reduced water access. Elsewhere in China, rapid urbanization in the South-Eastern provinces, has caused agriculture (in particular rice and wheat) to move northwards, as there is more agricultural land available. However, this 'sector migration' to these (semi)-arid areas causes more water used from river flows and groundwater than ever before, increasing the already existing water stress in Northern China (YOU, ET AL. 2011; SPOOR, 2018).

This movement is therefore the inverse of 'natural' spatial shift towards regions with more abundant water resources. Another example of increasing water stress over the past 50 - 60 years is the region of Central Eurasia, including the five former Soviet Republics (the 'stan' countries), Xinjiang in Western China, and Northern Afghanistan, with its two main river basins (Amu Darya and Syr Darya), which are largely snowfield and glacier-fed, as rainfall is extremely limited (SPOOR, 2010; 2018). The rapidly increasing production of cotton during the last decades of the 20th century, facilitated amongst other by the 1,100 kilometer long Karakum canal (in what is now Turkmenistan) that was constructed in the late 1950s, is a main factor in causing water stress to reach critical levels (SPOOR, 1998; ZHENG ET AL., 2022).

Before the break-up of the USSR water allocation for the five republics of Soviet Central Asia, destined for irrigation, hydro-power and human consumption (Figure 2), was done centrally from Moscow. However, since independence in 1991 there are water-related conflicts over 'who gets what and when', between the fossil fuel-poor, water-rich upstream countries (supplied by the Pamir and Tian Shan mountain snowfields and glaciers), and the fossil fuel-rich, water-poor downstream countries, which will certainly get more tense as glaciers melt at an increased rate, and temperatures are rising more than expected world averages (see IPCC 2008). A complicating factor, as mentioned before, is that Central Eurasia and parts of northern China largely depend on water from melting glaciers for their freshwater resources (IPCC 2008, 87; cited in SPOOR, ARSEL AND JIANG, 2012, 81):

A projected increase in surface air temperature in north-western China is, by linear extrapolation of observed changes, expected to result in a 27% decline in glacier area, a 10-15% decline in frozen soil area, an increase in flood and debris flow, and more severe water shortages by 2050 compared with 1961-90.

KRAAYENBRINK ET AL. (2017), in a recent article in *Nature*, are even more pessimistic regarding the future of the Asian glaciers, estimating that with a 1.5 Celsius degree increase in temperature, roughly 64 +/-7 per cent of "present day ice mass stored in high mountain area glaciers will remain". In less conservative temperature rise models, this could even lead to a maximum of 35 percent. This will have "serious consequences for regional water management and mountain communities"

by the year 2100, and for downstream agricultural areas.¹⁶ These areas will be hit hardest by the impact of climate change on water availability. Water shortages in (semi)-arid areas might mean lower yields, or even complete harvest losses. In tropical and moderate zones greater variability in rainfall will cause flooding and damage to harvests, as is seen lately. Global warming speeds up the melting of glaciers faster than ever before. This process, if not halted in time, will strip access of fresh water from millions of people living in river basins that are at least partially glacier and snowfield-fed (such as the downstream rural areas Central Eurasia). In the short-run this might mean more water flowing downstream, but in the medium and long-run it will cause a complete and irreversible drying-up of this precious resource. Furthermore, the increasing demand for renewable energy from hydro-power (in particular because of the energy demand of rapidly growing cities) has led to the building of dams and large turbines in most large rivers all around the world, often negatively affecting the rural areas and the agricultural sector in the downstream valleys, as water is coming down in the winter season in order to generate energy, and cut-off in the planting and growing season, to fill the artificial lake in front of the dam.¹⁷ This leads to an increasing number of conflicts over the use of water between upstream and downstream regions and countries, as well as different sectors and consumers (ARSEL AND SPOOR, 2010).

2. A Supply-side Response to Water Scarcity

Particularly in (semi)-arid regions one can note an emphasis on resolving the freshwater crisis by focusing on the 'supply side' of the hydrological cycle. Large-scale transport of water (through canals, tunnels or pipelines, or diverting rivers) from water 'surplus' to 'deficit' regions are on the drawing table, under construction or have already been realized, even when there are likely (or even obvious) negative consequences for the environment. These 'solutions' are very costly to construct and maintain, especially when fossil-fuel driven pumping systems have to make the transport happen. In focusing on this aspect of freshwater scarcity, the tackling of the real causes of water stress is given less priority, or are sometimes they are even ignored. Instead of giving emphasis to how one can use existing freshwater resources more prudently, efficiently and equitably, the response to freshwater scarcity is often sought in trying to increase its availability. Below we will discuss responses to water stress in two (semi)-arid regions, in this case Central Eurasia and Northern China. In spite of their many differences, they are both highly dependent on freshwater sources from (partially glacier-fed) rivers or lakes. Population pressure in some of these areas is high, causing urban drinking water provision to be under increasing stress. Nevertheless, agriculture remains the key water-consuming sector, producing for domestic markets or for exports, while contributing to or causing groundwater pollution, salinization and drying out of rivers that previously provided abundant sources of water.¹⁸

¹⁶ What is very important to remember is that most of the large Asian rivers, as the Yangtze, Yellow river, Brahmaputra, and the Mekong are all having their origins on the Tibetan plateau. These river basins (such as in China, India, Bangladesh and Vietnam) are inhabited by hundreds of millions of people.

¹⁷ <https://iwa-network.org/news/triggering-the-cooperation-across-the-food-water-energy-nexus-in-central-asia/>

¹⁸ Water is also "virtually" moved, imported and exported through domestic and international trade (Hoekstra & Mekonnen, 2011) through the quantity of water "embedded" in particular agricultural (and food) commodities.

In quite a number of waterstressed regions of the world, there is absolute water scarcity, in particular caused by intensive irrigation for agricultural production. Irrigation systems are often inefficient, with much water spilled in order to reach the plants. There have been many initiatives and technological advances to improve (or transform) surface irrigation schemes, but their application on a wide scale proves to be a costly affair. Therefore vicious circles or downward spirals, with water used to flush the salinized soil, or exploiting groundwater beyond the critical point of being able to recharge, are still widespread.

3. Central Eurasia

In Central Eurasia, for example, after the realization of the Karakum canal in the 1950s, plans have been discussed as early as the 1930s, to divert water from Siberian rivers such as the Ob and the Irtysh, through the Kazakh steps towards the Uzbek and Turkmen republics of the Soviet Union (Figure 2). It was part of a nationwide plan, which also included the Belomor canal (between Leningrad and the White Sea in the utmost North), and the Wolga-Don Canal. In the 1970s this *Perebroška* (or diversion of the rivers), had even become the main '*raison d'être*' of the powerful Ministry of Water Resources (*MinVodKhoz*), starting with the projected Pechora-Kama canal, which was nevertheless later abandoned.¹⁹ Under Brezhnev these plans became more concrete and in 1979 a final design for a 2,500 km canal was presented (see Figure 2). However, the costs were gigantic and when in 1985 Gorbachev came to power the plan was shelved, in particular when Russian writers (WESTERMAN, 2014) and scientists began to discern a new ecological disaster in these plans), although more recently they re-emerged in policy discussions in Russia and Kazakhstan (MICKLIN, 2011).

The above-mentioned construction of the Karakum canal (formerly known as Lenin Canal²⁰), which was largely unlined, resulted in the formation of swamp areas next to the canal, because of extensive leakage, thus much water from the Amu Darya is spilled. Because of insufficient differences in altitude, in many parts of the Canal there was growth of algae's, which contributed to even less flow. 'Solutions' were found in using herbicides, which unfortunately were also harmful for the cotton, and the use of more fertilizers, which is useless on more salinized soil (WESTERMAN, 2002). The diversion of water of the Amu Darya also contributed to the desiccation of the Aral Sea. Later-on in the 1990s, under the authoritarian Turkmen leader Saparmurat Niazov (or self-proclaimed *Türkmenbashi*, Leader of the Turkmen), mega plans were developed to create an artificial lake in the Karakum desert, west

of Ashgabad in Turkmenistan.²¹ Close to the Caspian Sea, this 'Golden Age Turkmen Lake' was to be constructed, with the idea that the lake will absorb the run-off water from irrigated cotton fields, using drainage water to improve biodiversity in this

¹⁹ The Soviet *megalomania* of the epoch cannot be better shown than that for the digging of this canal, in 1971 three underground nuclear explosions (15 Kt each) were used, as these were considered to be 'peaceful' and 'clean'. However, nuclear fall-out was much larger than calculated, which meant that the nearby villages were abandoned. This was also the end of the Pechora-Kama canal plans, and a prelude of the end of the whole North-South diversion project.

²⁰ In the Turkmen Soviet Socialist Republic (after independence Turkmenistan). Kara Kum means Black Sand.

²¹ <https://www.thethirdpole.net/en/regional-cooperation/turkmenistan-fails-to-create-vast-lake-in-karakum-desert/>, accessed 14 December 2021.

area (which otherwise would have evaporated in the very high temperatures of the desert). The critique is that this plan might lead to a conflict with Uzbekistan over access of water, and that this lake will be filled with salinized and polluted water (if it even arrives), functioning as a large desert sink with very little use. Recent reports concluded that the project (although still under construction) is a failure as very limited water quantities flow into the lake, while much of the adjacent areas are highly salinized, a difficult habitat for flora or fauna, and inapt for any type of agricultural production.

In Uzbekistan (and more in particular the autonomous region of Karakalpakstan), in the downstream areas of the Amu Darya, and also partly in the region around Aralsk in Kazakhstan there is monoculture of cotton. Uzbekistan (and also Southern Kazakhstan) has highly deficient surface irrigation systems, with lands cultivated with cotton for decades without crop rotation (except for some winter wheat). Since the late 1990s also more land has been taken into cultivation for wheat in order to become food secure, increasing the demand for water, while resulting in very low yields, as the expanded areas are often salinized. The consequence of all this, is that Uzbekistan, Turkmenistan and Southern Kazakhstan are suffering from water scarcity and salinization (of rivers, desert sinks, and land), while the very heavy exploitation of water nearly has decimated the Aral Sea. The Southern delta, where the Amu Darya flows into the Aral Sea²², largely dries out in the summer, and the previously existing wealth of biodiversity has been severely damaged (SPOOR, 1998; MICKLIN, 2011). Due to insufficient inflow of water, the Southern part of the Aral Sea has been split into two shallow lakes, possibly completely drying out in the next decade. The much smaller Northern part of the Aral Sea (which only receives water from the Syr Darya), has been closed off from the rest, by building the 12 km long Kok-Aral dam (with World Bank finance, completed in 2005), south of the mouth of the Syr Darya river. This action became known as 'saving the Aral Sea', although the volume is less than a 10th of the original lake in the 1950s-60s. Fish population did return at significant levels, and the increased content of this 'Small Sea' had a positive influence on the surrounding environment, but it also sealed the grim fate of the Southern (much larger) Aral Sea, turning it in one of the major environmental disasters of the 20th century (Figure 3).

Central Eurasia is full of large projects, in particular canals and dams, aimed at bringing irrigation to the downstream (semi)-arid regions, while producing hydro-power in the harsh winters of the mountainous areas (see Figure 3), giving tensions between these two uses of freshwater. Already during the Soviet Union many of these projects were constructed, but water and energy allocation was all centralized. There were also functioning transboundary river commissions, which did not have to deal with independent states, hence tensions were kept hidden or simply ignored. After independence in 1991, these tensions became apparent, such as over the impact of the huge Togtogul hydro-power station (and corresponding dam in the Naryn-Syr Darya, that was built in the 1970s in the Kyrgyz Soviet Republic), on downstream Uzbekistan and Turkmenistan and their demand for irrigation water in the spring and summer. In the post-Soviet era additional new mega-projects were initiated such as the mentioned 'Golden Age' lake in Turkmenistan, and the large Rogun hydro-power producing embankment dam in the Vakhsh river in Tajikistan. Against the building of the latter, Uzbekistan and Turkmenistan have regularly launched protests, as they fear that less water will become available downstream (particularly

²² The Russian language it is called *Aral'skoe More* (or Aral Sea), although it is actually a lake.

in the season that the cotton needs to be irrigated). These tensions have also led to a breakdown of the still remaining Central Asian energy cooperation (ATVUR, 2022), although there are more recent attempt to construct a Central Asian energy market and grid, an initiative supported by the Asian Development Bank (SHADRINA, 2019).

In the end, the policies in Central Eurasian countries have emphasized the issue of bringing more water towards the downstream agricultural areas, and also diverting more water in order to generate hydroelectric energy. As these interests often clash, one is bound to resolve these tensions through negotiations, such as leading to so-called energy (natural gas, or oil)- water 'swaps'. However, threats to cut deliveries of fossil fuel energy to the upstream mountainous countries, as well as announcements to cut ('their') water supplies towards the downstream countries and regions, are still regularly heard. It is clear, overall, that these policies are not the way out of the waterstress crisis, as better, effective and more cautious water use is needed, and of course limiting global and regional temperature rise.

If policies and water use do not change, the livelihoods of the more than 75 million people currently living in this region (not even including Northern Afghanistan, which is also part of the Amu Darya Basin), will be in serious danger by the midst of this century, when irrigation water will be much less available, drinking water will be scarcer and more polluted, with agricultural lands more and more salinized. The most recent estimates for the post-Soviet Central Asian countries indicate that on average there is water stress in the 21st century (see VINOKUROV ET AL., 2021, 10) if we use the indicator proposed by RUESS (2015), in the lowlands of the Turan depression (including most of Turkmenistan, Uzbekistan and Southern Kazakhstan) there the situation is actually one of absolute scarcity, with water resources heavily exploited (see footnote 1).²³

3.1. Northern China

A problematic freshwater crisis is also spreading in Northern China, as rivers are drying out in the summers, and the over-use of groundwater sources is far beyond recharge capacity, which has affected millions of inhabitants. Also, the availability of drinking water for the growing mega-cities is a growing problem. While more than 30% of the population lives in the Northern part of China, freshwater resources available for irrigation, hydro-power and human consumption are only estimated at around 10% of the national total.²⁴ In order to combat water scarcity in the (semi)-arid regions of the North, China has embarked on a gigantic plan to connect the Yangtze, Yellow, Huaihe and Haihe rivers, to bring water from the wet South to the dry North (in order to recharge lowering aquifer levels, support expanding agriculture and supply drinking water to the rapidly growing urban centers and mega-cities; see DI LONG et al., 2020; TERWINDT, 2015; and *The Economist*²⁵, 2018). This South-North water diversion project is to be completed by 2050, but it has been on the drawing board since the era of Mao Zedong.

²³ Not only water is scarce, also other indicators such as air and drinking water pollution are alarming.

²⁴ One can also argue that average freshwater availability in China, with 20% of the world population has only 7% of the world's freshwater resources, which indicates water stress. On the other hand, some of the world's longest rivers originate in the Tibetan Plateau.

²⁵ *The Economist*, 7 April 2018, 'China has built the world's largest water-diversion project'.

The Central and Eastern parts of the South-North Water Diversion project have been largely completed, but the Western part has met with substantial international (and domestic) resistance and complications (Figure 4). It is generally seen as too expensive in terms of construction, while also inducing high environmental costs. The Western stretch of the South-North Water Diversion project is similar to the more recently coined plan to divert the upstream part of the Brahmaputra river (when it originates in the Tibetan Plateau, where it is known as the Yarlung Tsampa), through an elaborate system of hundreds of kilometres of tunnels, transporting water to Northern-China. India has been suspicious about the Chinese plans, although Beijing keeps on declaring that these will not affect the flow of the downstream Brahmaputra.²⁶ However, it seems that India *is calling the kettle black*, as it has built itself a huge dam in the Ganges river (in West Bangal), just about 10 kilometres from the border with Bangladesh (the Farakka barrage). The latter country is blaming India already for decades of causing regular droughts in the North-East of the country.

The idea to bring more water to the dry Northern parts of China, coincides with the shift over the past two decades of grain production (rice and wheat), from the wet South-East of the country, towards in particular the North-East. The main reason for this spatial move, from a wet towards a (semi)-arid region, although counterintuitive, seems to be the explosive urbanisation in the South-Eastern (and coastal) provinces, the steep increase of local land prices, and therefore the search for available (and cheaper) agricultural land (YOU ET AL., 2011). However, with that movement, the use of limited existing water resources in the (semi)-arid Northern provinces has further increased, causing even lower groundwater levels. There is insufficient rainfall to recharge the aquifers, and therefore the case is made by the Chinese government for a large-scale project to increase the 'supply' of water through the diversion of water flows from the wet South.

However, it is questionable whether this is a real solution to the problem. It might alleviate the freshwater crisis in the short-run, but postpone an even deeper freshwater crisis in the long-run, while having serious and unexpected negative environmental consequences, which give rise to heated debates in policy and academic circle. Wherever water will need to be lifted towards higher altitudes, the energy costs will be huge, and more fossil fuel will have to be used, contributing to global warming. Since the very rapid urbanisation of Northeast China, its megacities, in particular Beijing, are already receiving large quantities of 'virtual' water. This happens amongst others through transports from the Southern provinces of rice and other agricultural products for urban consumption (ZHANG, YANG AND SHI, 2017). China is also importing vast amounts of primary agricultural products from abroad to feed its growing meat industry. Apart from this 'supply-side' approach, China is slowly introducing water (certificate) exchanges in order to improve water governance and use in agriculture (QU, ET AL., 2011), while imposing also administrative limitations on water-use, amongst others by favoring the protection of some environmentally important areas. However, water scarcity for the mega-cities in particular the North remains severe, and food production in (semi)-arid regions is in

²⁶ Most recently it was reported that India has to pay large sums of money to China, to receive up-to-date data of the upstream flow of (what in the end becomes) the Brahmaputra. Those are needed in order to manage downstream peaks and troughs in the water flow. Available at: <https://eurasiatimes.com/china-india-hydrological-data-on-brahmaputra-river/>, accessed 20 January 2022.

danger because of lower water tables and salinization of the soil.²⁷

Another example of excessive use of water for irrigation, with long-term negative effects of the environment (including its inhabitants) is in Xinjiang in North-West China. Since the 1950s many Han Chinese settlers, often establishing large army farms²⁸ have expanded rapidly cotton production, and consequently water use for irrigation (SPOOR, ET AL., 2012). Most of the cotton production takes place in the Tarim Basin, which is fed by snowfields and glaciers in the Kanlun Shan, Pamir and Tien Shan mountain ranges. The basin itself is in the Southern part of Xinjiang, bordering (or is part of) the Taklamakan desert, which has hosted the old Silk Road, passing through China's most Western city Kashgar, with one road at the Northern side of the desert through Aksu and Turpan), and one at the Southern side (through Yarkant and Khotan). Intensive cultivation of cotton in particular in prefectures such as Aksu²⁹ have caused the Tarim river not to reach the Lop Nor lake anymore, which suffered the same fate as large parts of the Aral Sea. By the mid-2000s the government started with a quota system, in which water allocation for agriculture was gradually diminished, and a small part was allocated to the 'environment', with the aim to restore biodiversity in some areas downstream, and possibly reach Lop Nor lake in the end. Other than forcing peasants and large farms to reduce their water use, there are no rivers to divert to the Tarim. Even worse, the Khotan river that crosses the desert from South to North, only carries water in the summer, and is dry the rest of the year.

In its endeavour to divert more water to (semi)-arid regions inside the country, while inherently generating transboundary tensions and potential conflicts, more recently China has become somewhat more forthcoming to negotiate transboundary water rights, and to balance the need for irrigation and hydro-power production. Possibly an important reason behind this change has to do with the gigantic investments in its One Belt One Road (OBOR) initiative. China needs the cooperation from its neighbours (such as Kazakhstan and Russia) for this mega-project which is connecting China (and other parts of Asia) with Europe by rail and sea routes. An example of a negotiated settlement in which China shares a transboundary river with a neighbouring country, is around the Ili river, whose origins are in the West of Xinjiang, while the downstream areas are in Eastern Kazakhstan. The negotiated agreement with Kazakhstan has been to divert part of the Ili river and built a large hydroelectric plant (and corresponding dam) nearby Khorgos (in Kazakhstan, close to the Chinese border of the Kazakh Autonomous Prefecture Ili, which is part of the Xinjiang province), with Chinese finance. This small town is becoming a crucial (and therefore very large) hub between China and the West, as containers are re-loaded in this 'dry port'.³⁰

²⁷ The cities in the North are also regularly suffering sand and dust storms, as a consequence of the further drying out of several areas in the North, such as Gansu and Inner-Mongolia.

²⁸ Since the 1950s there farms were founded by the Xinjiang Production and Construction Corps, known as *Bingtuan* in Mandarin. Xinjiang produces around 85% of Chinese cotton. These settlers were the pioneers, as part and parcel of the long-term strategy of transmigration Han Chinese into the Xinjiang region.

²⁹ The author, together with colleagues of Xinjiang Agricultural University and Nanjing Agricultural University, has done extensive fieldwork on water availability and cotton production in this region in 2008-2009. In July 2009 there were violent clashes between Han Chinese and Uyghurs, after which the region was completely closed during at least one year, and as a result the research was not continued. More recently research in Xinjiang has become practically impossible, as the region became fully militarized, and sealed off for foreign researchers.

³⁰ Chinese railways uses a standard gauge of 1,435 mm, while this is 1,520 mm in Russia and Kazakhstan.

While less than a decade ago Khorgos was still no more than a unknown village in the steppe, now it is rapidly becoming a major city along the newly revived Silk Road, as part of the OBOR initiative.³¹ This cross border investment by China benefits Kazakhstan (albeit with less water flowing downstream), while being part and parcel of a global investment strategy by China to create a rapid cargo railroad from East to West and *vice-versa*.³² China is also planning to divert some of the upstream flow of the Ili river to areas in Xinjiang.

4. Concluding remarks

Water stress is increasing in many river basins around the world for various reasons. Urban centra are rapidly growing, in need for freshwater supply to households, as well as industry. Water is often not sufficiently recycled, over-use is widespread and there are also growing inequalities in water access. While food demand increases (with population growth and urbanization), and subsequently the need to have water for irrigation, inefficient irrigation methods are unfortunately still wide-spread. Corporate farms (industrial crops such as soy and palm oil) have taken control of aquifers or even river flows in many places, often to the detriment of rural communities. Furthermore, growing cities in (semi)-arid regions suffer increasingly from shortages of water for human consumption, particularly in the surrounding semi-urban squatted areas, the townships, *favelas*, or other poor neighbourhoods.

Also more intense conflicts between downstream and upstream countries, regions and communities are emerging, as we have shown in the cases of Central Eurasia and Northern China. These conflicts are mostly about the use of water and about the timing of upstream and downstream demand for (and supply of) water. Downstream populations need water in the crop-growing seasons: let's say for the sake of simplicity, in the spring and summer. Water is needed upstream to generate electricity for heating in winter. Then water passes through the turbines (in order to generate electricity), releasing it from the artificial lakes in front of the dam. It will then run down, when it is mostly not needed for irrigation, and cause flooding in the cold or even frozen downstream areas. These problems can be seen in all large river basins in Central Eurasia, potentially leading to conflicts, while conflicts between China and India might arise around the large tributaries of the Brahmaputra that originate in the Tibetan plateau. They can only be solved through negotiation (ARSEL AND SPOOR, 2010), and therefore sometimes energy-water swaps between countries can offer a solution. These are agreements in which it is established that the upstream country is paid (mostly through the delivery of natural gas or oil) for letting 'its' water through the dams when it is needed downstream.³³ However, even such arrangements remain a potential cause of tension between countries and/or regions, as the livelihoods of millions of people depend on water.

³¹ The Khorgos East Gate -as it is called-is a free trade zone, and is sometimes even mentioned as potentially becoming the "new Dubai". From Khorgos there are two routes to the West, one through Russia and one through Kazakhstan.

³² The recent popular upheaval in various Kazakh cities (January 2022) might affect the strategic co-operation between Kazakhstan and China, but this is unclear how. The Russian invasion into Ukraine and the following international sanctions, might also have negative influence of the transport via the OBOR railroad.

³³ Between upstream and downstream countries, such as (water surplus) Kyrgyzstan and (water deficit) Uzbekistan, the latter having large reserves of natural gas.

Solutions to overcome the problem of water stress are most often sought at the 'supply side' of freshwater, as was shown with examples from Central Eurasia and Northern China. This means that rivers are diverted, large canals are built (including pumping systems to overcome differences in altitude between the origin and destination), and even tunnels constructed for freshwater transport. These require spectacular investments, which sometimes mean that the project is postponed or even shelved, but if realized can also have negative environmental impacts. Other examples, which are beyond the scope of this paper, but representing comparable situations, are the South-East of Spain, which would like to get water diverted from the Northern Ebro river basin, or California, where already for decades there is serious talk to try and transport from Canada, all the way down South. In these last two cases, both the negative environmental impact, the extremely high costs but also inter-regional or inter-state tensions, have prevented them to become reality. Finally, while major attention is situated at the 'supply side' of freshwater, it also often postpones serious efforts to resolve the fundamental problem of water use, namely lack of governance (and collective action) regarding freshwater resources, countering highly water-inefficient agricultural irrigation methods with a substantial of leakage (specially in (semi)-arid regions), pollution of surface water, salinisation of groundwater, over-exploitation of aquifers well beyond recharge capacity, and wasteful use of water by industry, or middle class and high income consumers, in golf courts or car washing as example. As long as this wasteful use of freshwater resources continues, and the enormous inequalities in the access to freshwater are not addressed, this above analysed 'supply side' approach will not solve global water stress.

References

- ADVUR, S. (2022): "Aral Sea Basin: The Role of Environmental Destruction in the Political Conflict", In: O. Özkan and Göktürk Tüysüzoğlu, *Conflict in the Caucasus and Central Asia*, Lanham: Rowman & Littlefield, 219-37.
- ARSEL, M. and M. SPOOR (Eds.) (2010), *Water, Security and Sustainable Rural Development, Conflict and Cooperation in Central Eurasia*, Routledge, London and New York.
- ASCOTT, M.J., D.C. GOODDY, L. WANG, M.E. STUART, M.A. LEWIS, R.S. WARD & A.M. BINLEY (2017), "Global Patterns of Nitrate Storage in the Vadose Zone", *Nature Communications*, 1416.
- BORRAS, S. M. JR., J. C. FRANCO, S. GÓMEZ, C. KAY AND M. SPOOR (2012), "Land grabbing in Latin America and the Caribbean", *Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.
- CORREA-PARRA, J., VERGARA-PERUCICH, J.F. AND AGUIRRE-NUÑEZ C. (2020) "Water Privatization and Inequality: Gini Coefficient for Water Resources in Chile", *Water*, 12 (12), 3369.
- ELLISON, D. (2018), "Forests and Water", *Background Analytical Study*, 2, United Nations Forum on Forests (UNFF), New York.
- HEIJDEN, K. VAN DER, B. OTTO & A. MADDOCKS (2017), "Beyond Conflict, Water-stress Contributed to Europe's Migration Crisis", Blog, World Resources Institute; Available at www.wri.org; Accessed 10/11/2017.

HOEKSTRA, A. Y., M. MEKONNEN, A. CHAPAGAIN, R. E. MATTHEWS, B. D. RICHTER (2012), "Global Monthly Water Scarcity: Blue Water Footprints versus Blue Water Availability", *PLoS ONE* 7 (2): e32688.

INGLEZAKIS, V.J., S.G. POULOPOULOS, E. ARKHANGELSKY, A.A. ZORPAS AND A.N. MENEGAKI (2016), "Aquatic Environment", In: S.G. POULOPOULOS AND V.J. INGLEZAKIS (Eds), *Environment and Development*, Elsevier/Science Direct, Amsterdam, 137-212.

IPCC (2008), "Climate Change and Water", Technical Paper VI, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, WMO and UNEP, Geneva.

IPCC (2014), *Climate Change 2014, AR5*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Chapter 3: "Freshwater Resources", Geneva.

IPCC (2021), *Climate Change: the Physical Science Basis*, Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva.

IMO (2021), *Climate Change in 2021: Extreme Events and Major Events*, International Climatological Organization, Geneva.

KRAAYENBRINK, P.D.A., M.F.P. BIERKENS, AND W.W. IMMERZEEL (2017), "Impact of a global temperature rise of 1.5 degree Celsius in Asia's glaciers", *Nature*, 549, 257-60.

LI, X., N. LOU, L. YOU, X. HE, H. LOU, M. HUANG AND S. A. WADDINGTON (2016), "Pattern of Cereal Yield Growth across China from 1980-2010 and their implication for Food Production and Food Security", *Plos One*, 11 (7): e0159061, 1-37.

LONG, D., W. YANG, B.R. AND SCANLON (2020), "South-to-North Water Diversion stabilizing Beijing's groundwater levels", *Nature Communications* 11, 3665.

LOPEZ-GUNN, E. (2009), "Agua Para Todos: A New Regionalist Hydraulic Paradigm", *Water Alternatives* 2 (3), 370-394.

MAGEE, D. (2011) "Moving the River? China's South-North Water Transfer Project", In: BRUNN S. (Ed.) *Engineering Earth*, Springer, Dordrecht, 1499-1514.

MEHTA, L., G.J. VELDWISCH AND J. FRANCO (2012), "Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources", *Water Alternatives* 5 (2), 193-207.

MEKONNEN, N.M. AND A.Y. HOEKSTRA (2011), "National Water footprints accounts: the green, blue and grey water footprints of production and consumption", *Value of Water Report Series*, 50, UNESCO-IHE, Delft.

MICKLIN, P. (2011), "The Siberian Water Transfer Scheme", In: BRUNN S. (Ed.) *Engineering Earth*, Springer, Dordrecht, 1515-1530.

PANDAY, V.C. AND K. BAUDDH (EDS) (2019), *Phytomanagement of Polluted Areas*, Elsevier Publishers, Amsterdam.

PLOEG VAN DER, J-D (2008), *The New peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of Empire and Globalization*, Earthscan, London.

PRIDE, P.R. (2018), *Environmental Resources and Constraints in Former Soviet Republics*, Routledge, New York.

QADIR, M., E., V. QUILLEROU, G. NANGIA, M. MURTAZA, R.J. SINGH, R.J. THOMAS, P. DRECHSEL AND A.D. NOBLE (2014), "Economics of salt induced land degradation and restoration", *Natural Resource Forum*, 38 (4): 282-95.

QU, F., A. KUYVENHOVEN, S. XIAOPING AND N. HEERINK (2011), "Sustainable natural resource use in rural China: Recent trends and policies", *China Economic Review*, 22, 444-460.

RAO, F., M. SPOOR, X. MA AND X. SHI (2016), "Crop-tree intercropping and land tenure (in)security in rural Xinjiang", *Land Use Policy*, 50, 102-114.

RUSS, P. (2015), "Mapping of waterstress indicators", *CE394k Term Paper*, University of Texas, Austin.

SCHLOSSER, C.A., K. STRZEPEK, X. GAO, A. GUENEAU, C. FANT, S. PALTSEV, B. RASHEED, T. SMITH-GREIGO, E. BLAND, H.D. JACOBY AND J.M. REILLY (2014), *Report 254*, Joint Program on the Science and Policy of a Global Change, MIT, Cambridge.

SHADRINA, E. 2019. *Renewable Energy in Central Asian Economies: Role in Reducing Regional Energy Insecurity*, ADBI Working Paper, 993, Asian Development Bank Institute, Tokyo, <https://www.adb.org/publications/renewable-energy-central-asian-economies>, Accessed 18 March 2022.

SIWI (2016), "Water, migration and how they are interlinked", *Report 27*, Swedish International Water Institute, Stockholm.

SPOOR, M. (1998), "The Aral Sea Basin Crisis: Transition and Environment in Former Soviet Central Asia", *Development and Change*, 29 (3), 409-436.

SPOOR, M. (2010), "Cotton, Environment and Poverty in Uzbekistan", In: ARSEL, M. AND M. SPOOR (Eds.), *Water, Security and Sustainable Rural Development, Conflict and Cooperation in Central Eurasia*, Routledge, London and New York, 234-49.

SPOOR, M. (2012), "Agrarian reform and transition: what can we learn from 'the East'?", *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.

SPOOR (2018), "Water, Land and Farmers along the Silk Road", Unpublished Valedictory Lecture, International Institute of Social Studies, The Hague.

SPOOR, M., P. JIANG AND M. ARSEL (2012), "Local climate change, water scarcity and institutional responses in Xinjiang, China", In M.A. SALIH (Ed.), *Local Climate Change and Society*, Routledge, London, 74-89.

TERWINDT, J. (2015), "'s Werelds grootste waterwerk in uitvoering' (the Worlds' major water work in execution)", Available at <https://geografie.nl/artikel/s-werelds-grootste-waterwerk-in-uitvoering>, Accessed 19 January 2022.

UNDP (2006), *Beyond Water Scarcity*. Human Development Report, United Nations Development Program, New York.

VINOKUROV, E., A. AHUNBAEV, N. USMANOV, T. TSUKAREV AND T. SARSEMBEKOV (2021) *Investment in the Water and Energy Complex of Central Asia. Reports and Working Papers 21/3*, Eurasian Development Bank, Almaty and Moscow.

VISSER, O. AND M. SPOOR (2011), "Land grabbing in post-Soviet Eurasia: the world's largest agricultural land resources at stake", *The Journal of Peasant Studies*, 38 (2), 299-323.

WESTERMAN (2014), *Ingenieurs van de Ziel*, Bezige Bij, Amsterdam.

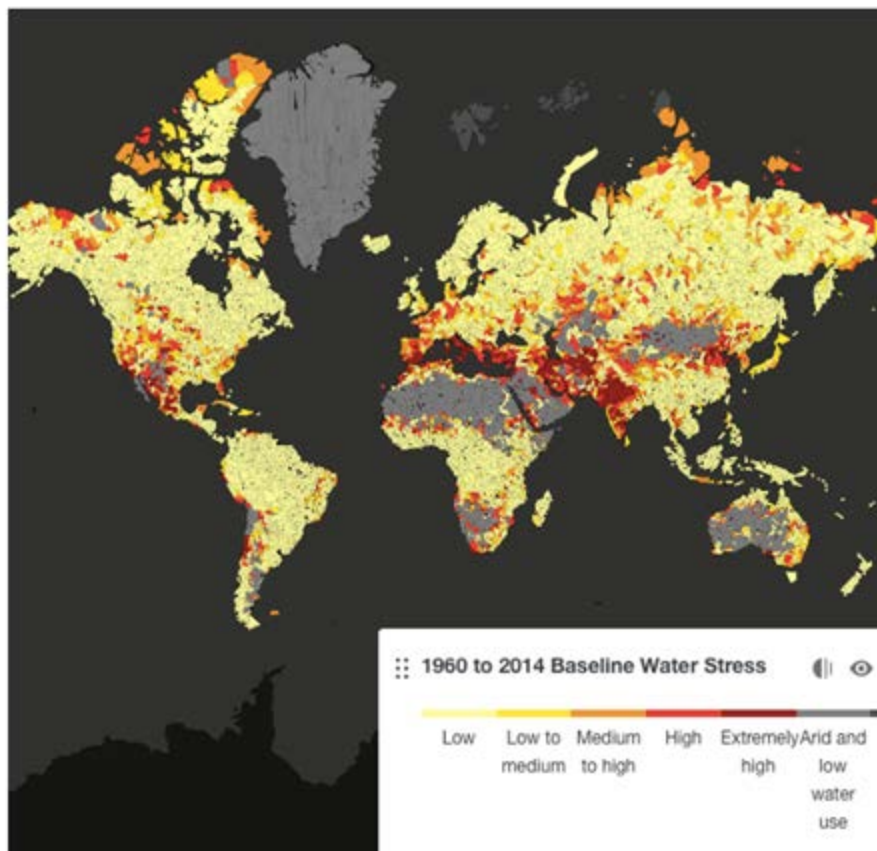
YOU, L., M. SPOOR, J. ULIMWENGU AND S. ZHANG (2011), "Land use change and environmental stress on wheat, rice and corn production in China", *China Economic Review*, 22 (4), 461-473.

ZHANG, L. (2013), "Water, food and Markets - Household-level effects of policies and institutional changes in irrigation management in northern China", *PhD Thesis*, WUR.

ZHANG, Z., H. YANG AND M. SHI (2017), "Alleviating Water Security in the North China Plain: The Role of Virtual Water and Real Water Transfer", *The Chinese Economy*, 50 (3), 205-219.

ZHENG, W., H. YUE, L. TIE, Z. CHANJUAN, L. YUNAN AND G. CHENYU (2022), "Analysis of the Water Demand-Supply Gap and Scarcity Index in Low Amu Darya River Basin, Central Asia", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22, 19 (743), 1-18.

Figure 1: Global Water Stress



Source: World Resources Institute, available at: <https://wri.org/aqueduct>.

Figure 2: *Perebroška* (Diversion of Rivers) in Russia



Source: https://nl.wikipedia.org/wiki/Omleiding_van_de_noordwaartse_loop_van_de_grote_Siberische_rivieren, Accessed 11 February 2022 (page update 15/12/2021, 17.35). The map is illustrative, and may be not precise.

Figure 3: Rivers and Canals in Central Eurasia



Source: iwa-network.org, available at <https://iwa-network.org/wp-content/uploads/2016/06/Food-Water-Energy-Nexus-in-Central-Asia.pdf>, accessed 13 January 2022.

Figure 4: South-North Water Diversion Project China



Source: <https://www.pinterest.com/pin/106467978666141796/> , accessed 19 January 2022. The map is illustrative and might be not precise.

Régimen fiscal y empresas petroleras estatales. El sector hidrocarburífero en Argentina (2003-2020)

Oil fiscal regime and national oil companies.
The hydrocarbon sector in Argentina (2003-2020)

Juan Manuel Ramírez-Cendrero (Universidad Complutense de Madrid)
María Florencia Chipont (Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina)
Eszter Wirth (Universidad Pontificia Comillas)

Resumen

Frente a otras experiencias en América Latina desde 2000, como la brasileña, la boliviana o la ecuatoriana, la experiencia del sector hidrocarburífero argentino ha mostrado rasgos propios. El control estatal sobre el sector ha sido un elemento común en esas experiencias, pero en el caso argentino se desplegó muy cautelosamente desde 2003. Solo a partir de 2012, con la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, se acciona una mayor implicación del Estado, hasta entonces circunscrita a aspectos como los precios, el acceso al suministro o el impuesto a las exportaciones. Esta estrategia fue interrumpida tras el cambio electoral que llevó a Mauricio Macri a la presidencia en 2015. Tras estos cambios, ¿cuál es el legado de las reformas kirchneristas? ¿Qué se ha mantenido tras el mandato de Macri (2015-2019)? ¿Qué enseñanzas pueden derivarse del caso argentino para la configuración de políticas petroleras en el marco de estrategias desarrollistas centradas en la soberanía energética?

Palabras clave: Argentina, empresas estatales, régimen fiscal, hidrocarburos

Abstract

The Argentinian hydrocarbon sector's performance has displayed distinctive characteristics when compared to other Latin American experiences, as the ones in Brazil, Bolivia or Ecuador. State control in the sector has been the common feature among these experiences, but in the Argentinian case it has been deployed cautiously since 2003. Only since 2012 did State involvement become more prominent through the Hydrocarbon Sovereignty Act, as it had been delimited to prices, access to supply and export taxes. This strategy was interrupted after Macri's victory in the 2015 presidential elections. After the Macri-era modifications, what is the legacy of kirchnerist reforms? Which elements did remain after Macri's term (2015-2019)? What lessons could be extracted from the Argentinian experience concerning hydrocarbon policies aimed at development and energy sovereignty?

Keywords: Argentina; State; NOC, oil fiscal regime, oil & gas

1. Introducción

El período iniciado en 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la Casa Rosada, sucedido tras su muerte en 2010 por Cristina Fernández de Kirchner, embarcó a Argentina en una serie de reformas económicas entre cuyos ejes se situó la recuperación del papel rector del Estado. Ese renacido protagonismo estatal llegó también a la industria petrolera argentina, aunque más tarde, y culminó con la Ley de Soberanía Hidrocarburífera de 2012 tras un amplio, pero paulatino, proceso de reformas, frenado no obstante durante el mandato de Mauricio Macri (2015-2019). El objetivo principal de las reformas fue someter a la industria petrolera a la nueva estrategia de desarrollo a partir de un mayor control estatal sobre la producción y la renta petrolera.

A partir de estos principios, la experiencia de Argentina ha sido singular. En efecto, la intervención estatal sobre el sector se desplegó muy lentamente, culminando con el control estatal sobre YPF (que había sido completamente privatizada¹ en 1999) que no llega hasta 2012 cuando se renacionaliza la mayoría del capital para constituirse como empresa mixta. Hasta entonces, las reformas kirchneristas se habían circunscrito a aspectos tales como los impuestos, los incentivos fiscales o el manejo interno de precios y los subsidios. No obstante, ¿en qué medida el modelo consolidado con la ley de 2012 supuso un cambio radical o un mero ajuste en la dinámica del sector petrolero? Y, teniendo en cuenta el regreso de las políticas liberalizadoras bajo el mandato de Mauricio Macri, ¿cuál fue el legado de los gobiernos kirchneristas? ¿Qué enseñanzas pueden derivarse del caso argentino para la configuración de políticas petroleras centradas en el logro del autoabastecimiento energético y en el cambio de la matriz productiva?

El análisis de estas cuestiones permitirá avanzar en las relaciones entre políticas petroleras, sobre todo sus aspectos fiscales, papel de las empresas petroleras estatales (NOC) y cambios en el sector para el caso argentino, aspectos no suficientemente abordados en la literatura económica. En efecto, otros trabajos han destacado las relaciones y complementariedades entre NOC e inversiones extranjeras para el desarrollo de la industria (Waterworth and Bradshawb, 2018), o han estudiado el control y distribución de la renta petrolera y su impacto en las inversiones o en las reservas (Barrera, 2013). Otras aportaciones se han centrado en los conflictos y resistencias que la actividad petrolera ha generado en Argentina en los últimos años (Savino, 2016), en profundizar sobre las causas de la privatización de YPF (Huizar, 2019), proceso revertido precisamente durante el período aquí analizado, o en clarificar el modo en que el desajuste entre oferta y demanda energética perpetúa la restricción externa de la economía argentina como obstáculo al desarrollo (Serrani and Barrera, 2018). Por su parte Recalde (2011) estableció que el problema energético se explica principalmente por la falta de coordinación entre organismos, instituciones y agentes debido al abandono de la política energética y la falta de planificación. Precisamente, este trabajo pretende abordar aspectos complementarios, ofreciendo una visión del conjunto del sector y un análisis del carácter de las reformas durante el período kirchnerista, lo que permitirá ver si las limitaciones señaladas por Recalde (2011) fueron subsanadas o no.

¹ No obstante, el Estado Nacional sí se reservó la llamada acción de oro, una mínima participación en el capital que le permitió conservar un representante en el directorio (equivalente al consejo de administración) de la empresa y poder de veto sobre algunas decisiones.

Así mismo, este estudio complementa una serie de trabajos previos realizados sobre otros países de la región, como Bolivia, Brasil o México (Paz y Ramírez-Cendrero, 2013; Ramírez-Cendrero, 2013; Ramírez-Cendrero y Paz, 2017), lo que permite identificar aspectos comunes y, sobre todo, grandes diferencias entre economías latinoamericanas ricas en hidrocarburos.

Para ello, se analizan los cambios experimentados por el modelo petrolero argentino incluyendo los diversos órganos reguladores y el régimen fiscal, para después, a la luz de los mismos, valorar la trayectoria de las principales variables productivas y la inserción externa del sector, detallando las principales empresas operadoras y el papel de petrolera estatal YPF. Por último, se presentan las conclusiones y las implicaciones de política.

2. Modelo petrolero argentino (2003-2015): la recuperación del papel del Estado *ma non troppo*

A partir de 2003, con el nuevo Gobierno de Néstor Kirchner, diferentes cambios fueron introducidos en el modelo petrolero argentino, lo que afectará tanto al marco institucional y legal como al régimen fiscal petrolero y al papel de la petrolera YPF, nuevamente bajo control estatal.

2.1. Marco institucional y legal

El marco institucional y legal petrolero configurado en el período 2003-2015 se apoyaba en dos aspectos: por una parte, la creación de nuevas instituciones con más capacidad reguladora y supervisora y, por otra, el principio de soberanía hidrocarbúfera, basado en el interés público de los hidrocarburos y en la utilidad pública de la petrolera YPF, lo que justificaba su nacionalización.

Aunque ya se había redefinido parcialmente el esquema institucional petrolero en 2003, los cambios más profundos fueron consecuencia de la llamada Ley de Soberanía Hidrocarbúfera (ley 2674/2012) y de su desarrollo (decreto 12777/2012). Así, se creó la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarbúferas (CPCE), encargada de la elaboración anual del Plan y del Registro Nacional de Inversiones Hidrocarbúferas. El Plan establecía los criterios y las metas deseables en materia de inversiones en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos. Por su parte, el Registro exigía la inscripción de todas las firmas como condición para operar. Las empresas inscritas quedaban obligadas a presentar su Plan Anual de Inversiones, con metas cuantitativas de exploración y explotación a ser aprobadas y fiscalizadas por la CPCE. De esta forma, el Estado Nacional recuperaba una capacidad regulatoria e incrementaba su capacidad de influencia sobre las estrategias de los operadores privados. La CPCE se convertía, así, en la institución central del nuevo marco institucional y legal petrolero, con tareas amplísimas de promoción, control y supervisión de la actividad petrolera. En esta misma línea, la ley creó el Consejo Federal de Hidrocarburos, integrado por el Estado Nacional y las provincias productoras, con el objetivo de promover una política petrolera coordinada que impidiese grandes diferencias en las condiciones que pudieran surgir de la renegociación de concesiones y permisos a cargo de las provincias.

Estas nuevas instituciones asumieron e impulsaron el principio de soberanía hidrocarburífera, establecido en la ley de 2012. Este principio tenía varias implicaciones:

- i.- establecer como objetivo prioritario para el país el autoabastecimiento de hidrocarburos y las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos para garantizar el “desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”;
- ii.- en función también del principio de soberanía hidrocarburífera, se establecía la de utilidad pública, y por tanto sujeto a expropiación, del 51% de la petrolera YPF que estaba en manos de Repsol.
- iii.- además, la ley anuló las disposiciones liberalizadoras vigentes desde 1989 que estipulaban la libre disponibilidad de los hidrocarburos y la libertad tanto de precios como para la importación y la exportación de recursos;
- iv.- por último, también anuló la libre disponibilidad de hasta el 70 % de las divisas generadas por las ventas externas.

2.2. Régimen fiscal petrolero

El régimen fiscal petrolero (RFP) configurado durante el período 2003-2015 se organizó a partir de varios impuestos, cuatro especialmente importantes (el canon por kilómetro cuadrado, las regalías, el impuesto a la exportación y el impuesto a las ganancias), además de otros impuestos menores, como los diferentes impuestos a los combustibles. Estos impuestos se aplicaban con beneficios fiscales orientados al fomento de la producción y las reservas. Esta estructura del OFR no experimentó, durante 2003-2015, cambios muy relevantes respecto a la situación anterior, manteniéndose muy estable en términos generales.

En primer lugar, los titulares de permisos y concesiones de exploración y explotación están sujetos al pago anual de un *canon* por kilómetro cuadrado² a las provincias en las que se establece la explotación. El canon es una suma periódica –establecida *ex ante* en un espacio territorial de posibles reservas de hidrocarburos, en función teóricamente del valor del petróleo crudo– que deben aportar los concesionarios cuando acceden por un cierto período de tiempo a la actividad en un área determinada y de modo exclusivo (tabla 1). Ese gasto periódico solo podrá ser recuperado por el concesionario a partir de una actividad extractiva exitosa, por lo tanto el canon en realidad castiga la inactividad, cumpliendo así una función de estímulo a la producción.

² Ya establecido en la ley de hidrocarburos de 1967.

Tabla 1: Evolución del canon de exploración y explotación 1991-2014 (en pesos argentinos)

			1991	2007	2014
<i>Exploración</i>	Plazo básico	1° período	10,56	86,71	250
		2° período	21,12	173,37	1.000
		3° período	31,68	260,46	-
	Prórroga	1° período	2.112	17.342,65	17.500
		Otros	2.112+50% anual acumulativo	17.342,65	17.500+25% anual acumulativo
	<i>Explotación</i>			419,5	3.444,87

Fuente: elaboración propia en base al decreto 1454/2007 y la ley 27007/2014.

La segunda gran figura fiscal son las *regalías*. Establecidas también desde 1967, suponen el pago mensual de un 12% del valor total de los hidrocarburos extraídos en boca de pozo, que el poder ejecutivo puede reducir hasta el 5% teniendo en cuenta la productividad, las condiciones y la ubicación de los pozos. Por su parte, los hidrocarburos extraídos en la etapa exploratoria, y destinados a la venta, están sometidos al pago de una regalía del 15%. Si bien el Estado Nacional actúa como agente recaudador, lo percibido se reconoce en beneficio de las provincias donde se explotan los yacimientos y, a partir de la ley 26.197/2006, se comienzan a abonar directamente a las provincias. Asimismo, dicha ley estableció que las prórrogas de las concesiones de explotación paguen una regalía adicional de hasta un 3% respecto a la aplicable al momento de la primera prórroga y hasta un máximo total del 18% para las siguientes³.

En 2002 se creó (ley 25.561/2002) la tercera gran figura fiscal, el *impuesto a las exportaciones* de hidrocarburos (llamados "derechos de exportación"), un impuesto que grava las ventas realizadas al exterior y recauda directamente el Estado Nacional. El impuesto inicialmente gravó con un 20% del coste del barril exportado de petróleo crudo y con un 5% los combustibles líquidos. En 2004, se incorporó el gas al esquema del impuesto, cuya alícuota en 2008 alcanzó el 100%, dada la fuerte dependencia de la matriz energética argentina del gas, para garantizar el abastecimiento interno. Así, este impuesto se convirtió en un potente instrumento de disputa de la renta petrolera a favor del Estado y de orientación de la producción al mercado nacional. No obstante, la caída de los precios internacionales iniciada en 2014, limitó la posibilidad de utilizar el impuesto a las exportaciones para la disputa

³ La ley 27.007/2014 posibilitó reducirlas hasta un 50%, previa aprobación de la autoridad provincial o nacional y la CPCE, para los proyectos de producción terciaria, petróleos extrapesados y costa afuera, como una forma de impulsar tareas productivas de más complejidad y dificultad.

de renta petrolera. En este contexto, una parte creciente de la renta petrolera pasó a disputarse mediante YPF, ya bajo control estatal.

La aplicación del impuesto a las exportaciones permitió separar la evolución del precio doméstico respecto al internacional, lo que supuso un cambio muy significativo tras la desregulación de precios de los noventa. En un contexto de precios internacionales en ascenso, la medida era fundamental para lograr el establecimiento de acuerdos de precios a nivel interno. Junto con el otorgamiento de subsidios al consumo, estas políticas tenían como objetivo impedir fuertes subidas de precios en la energía que afectaran a la recomposición salarial y al nivel consumo, uno de los pilares sobre los que se apoyó la recuperación económica tras la crisis del 2001. Ese objetivo cambió no obstante a partir de 2012, cuando el Gobierno nacional autorizó subidas de los precios en el mercado interno de productos comercializados por YPF, lo que contribuyó a su recapitalización. Así, la política de convergencia entre los precios internos y los mundiales se mantuvo hasta 2015 con la finalidad de incentivar las inversiones en el complejo hidrocarburífero local, especialmente para desarrollar la explotación no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta⁴.

Paralelamente, existieron beneficios fiscales asociados al impuesto a las exportaciones que se utilizaron como política de incentivo productivo y, a partir de 2012, también para incrementar las exportaciones y aliviar el déficit comercial energético.

Por último, todas las empresas, también las hidrocarburíferas, deben tributar el *impuesto sobre las ganancias corporativas*, un 35% sobre la renta bruta menos las rentas exentas y los costos empresariales. Del total de lo recaudado por este impuesto, una parte determinada anualmente se reparte entre la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y las propias provincias. Del resto, otro 20% se destina a la ANSES, un 10% (hasta un monto determinado) a la provincia de Buenos Aires, un 2% nuevamente al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, un 4% a las provincias (excepto Buenos Aires) y el 64% se distribuye según el régimen de coparticipación.

Sin embargo, con el objetivo de incentivar la producción de petróleo y combustibles y la incorporación de reservas, se otorgaron diversos beneficios fiscales que han modificado parcialmente el alcance de estos impuestos. En primer lugar, en 2006, se otorgaron beneficios impositivos, plasmados en la ley 26.154/2006 (Ley de Regímenes Promocionales para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos), a todas aquellas empresas que se asociasen con la petrolera estatal Enarsa para la realización de actividades de exploración y explotación. Además, la implementación de los programas Petróleo Plus y Refinación Plus (decreto 2.014/2008) otorgó, por un lado, certificados de crédito fiscal transferibles y aplicables al pago del impuesto a las exportaciones para aquellas empresas que aumentasen su producción y reservas y, por otro, la posibilidad de considerar "Obra de Infraestructura Crítica" la inversión destinada al aumento de la capacidad de producción y la incorporación de nuevas tecnologías. Todo ello manifestaba una intensa utilización de instrumentos fiscales con objetivos productivos.

Por tanto, la estructura central del RFP se mantuvo en términos generales, conservando los mismos impuestos. No obstante, sí se introdujeron cambios relevantes, especialmente la actualización del canon para aumentar los incentivos a la actividad inversora y participación estatal en la renta petrolera, la potenciación del impuesto a la exportación de hidrocarburos para impulsar el abastecimiento del mercado interno y el control de precios

⁴ La importancia de este yacimiento, de 30.000 kilómetros cuadrados y comenzado a explotar en 2013, convirtió a Argentina en la segunda reserva mundial de shale gas y la cuarta de shale oil.

y el establecimiento de ciertos beneficios fiscales para las actividades hidrocarburíferas en impuestos generales, así como programas específicos como incentivo adicional.

2.3. La empresa estatal petrolera: YPF

Como ya se ha mencionado, la ley 24741 de 2012 permitió expropiar el 51 % del capital que Repsol poseía en YPF, lo que supuso la toma de control por parte del Estado de la más importante empresa argentina y su grupo de firmas vinculadas. Así, la renacionalización, la modificación de su cúpula gerencial y la repatriación de profesionales argentinos que habían participado en etapas anteriores de YPF le imprimieron una nueva dinámica a la compañía. En lo sustancial, como consecuencia de la primacía del Estado en el directorio debido a la participación del 26,01% de las acciones de la empresa en manos del Estado Nacional y del 24,99% en propiedad de las provincias hidrocarburíferas, se asistió a un giro estratégico en los objetivos de la firma.

Ya anteriormente, con el objetivo de suplir la ausencia de una petrolera estatal y aumentar la participación en el sector, el Estado había creado Enarsa (ley 25.943/2004)⁵. La empresa fue adjudicada con la titularidad de todos los permisos de exploración y de las concesiones de explotación de las áreas *off-shore* que estuvieran libres. Además, en 2006 se ortogaron beneficios impositivos a todas aquellas empresas que se asociasen con Enarsa para la realización de actividades de exploración y explotación, como ya se ha dicho. Aun así, de las tres asociaciones que fueron formadas para realizar tareas de exploración *off-shore*, no se realizaron descubrimientos en ninguna. En las cuatro asociaciones *on-shore* en las que participa (en su mayoría de explotación), su contribución es minoritaria (10-20%)⁶ (Enarsa, 2016). En la práctica, su función más importante ha estado vinculado a la importación de gas y combustibles líquidos para su venta a precios subsidiados, para lo cual ha recibido cuantiosas transferencias del Estado.

De este modo, el Estado argentino buscaba aproximarse a las grandes economías latinoamericanas, como Brasil y México, y al resto de países con reservas importantes de hidrocarburos, como Bolivia, Colombia, Ecuador o Venezuela, que disponen de grandes NOC, aunque diferentes en cuanto a funciones y protagonismo. En el caso de YPF, la empresa va a actuar como un competidor más en el mercado petrolero, sin atribuciones reguladoras ni supervisoras. El control estatal, por tanto, no dio nuevas funciones a YPF, pero sí una nueva estrategia. En efecto, el cambio más significativo de la nueva YPF estatal fue el giro desde la prioridad a los dividendos hacia la reinversión de utilidades. Así, durante la gestión de Repsol, el principal destino de los beneficios fue la distribución entre los accionistas, alcanzando picos máximos en 2001 y 2008, con un 203 y un 255% de las utilidades generadas, respectivamente (Cepal, 2015). La nueva dirección estatal estableció un límite entre el 5 y el 8% de los beneficios para el reparto de dividendos.

⁵ Actualmente se llama oficialmente laesa (Integración Energética Argentina SA)

⁶ Con excepción a Aguada del Chañar, en la que alcanza el 50%.

3. Cambios en el modelo petrolero argentino (2015-2021): ¿qué quedó del modelo estatista?

Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia se afrontaron cambios en el modelo orientados a reemplazar las políticas regulatorias por el libre juego de la oferta y la demanda y a contraer el gasto fiscal. Así, se pretendía impulsar la capacidad de inversión atrayendo capitales extranjeros y disminuir los subsidios a los productores. No obstante, el cambio de Gobierno de 2019, con la victoria de Alberto Fernández, junto a Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta, puso fin a la experiencia liberalizadora de Mauricio Macri (2015-2019).

3.1. Marco institucional y legal

Un primer cambio, fundamental para la liberalización sectorial, fue la disolución de la CPCE (decreto 272/2015), con lo que se suprimía el principal órgano de orientación y supervisión centralizada de la actividad hidrocarburífera. Junto con la CPCE se suprimían también gran parte de las competencias que había ejercido. De hecho, el decreto 272/2015 suprimía completamente 17 de los 32 artículos del decreto 1277/2012, anexo I, que desarrollaba la soberanía energética.

En segundo lugar, las competencias de regulación y supervisión fueron asignadas al recién creado Ministerio de Energía y Minería (MEM), aunque mucho más disminuidas. En efecto, el MEM asumió las competencias no derogadas por el decreto 272/2015, que se limitaban a la promoción de las inversiones petroleras y al abastecimiento así como la protección de los intereses de los consumidores. Será por tanto el nuevo MEM el responsable de adjudicar los permisos de exploración y explotación de nuevas áreas y supervisar su cumplimiento. Con esta simplificación normativa y relajamiento regulador, el nuevo modelo confiaba en incrementar significativa las inversiones (especialmente extranjeras) y el potencial productivo dadas las perspectivas que ofrecía el yacimiento de Vaca Muerta. Posteriormente, en 2018, el MEM fue desmantelado, siendo reemplazado por una Secretaría de Energía, dentro del Ministerio de Hacienda, y una Secretaría de Minería dentro del Ministerio de Producción.

3.2. Régimen Fiscal Petrolero

Durante el período 2015-2019 casi todos los impuestos e incentivos fueron modificados según un mismo criterio: reducir el peso de los impuestos así como del gasto fiscal asociado a una política hidrocarburífera intervencionista.

Aunque el canon no experimentó cambios, sí lo hicieron el resto de las figuras. Las regalías fueron descentralizadas ya que se ha dado más autonomía a las provincias para fijar su alcance, estableciéndose un límite superior del 7 % sobre el valor “en boca de pozo” del hidrocarburo extraído.

El impuesto a las exportaciones, inicialmente suprimido por el Gobierno de Macri en 2015, fue reintroducido en 2018 (decreto 293/2018), en el contexto de las fuertes caídas que experimentó el peso argentino. Así, el decreto introdujo una alícuota del 12% (hasta el 31 de diciembre de 2020) con topes máximos de entre 3 y 4 pesos argentinos por cada dólar exportado (valores FOB). Finalmente, el gravamen sobre las

ganancias corporativas pasó, como norma general, del 35 al 25 % (decreto 1112/2017), con lo que se completaba una reducción general de las exigencias fiscales a las empresas petroleras, aspecto central del nuevo modelo.

Al mismo tiempo, fueron suprimidos los programas Petróleo Plus (2015) y el Régimen Especial para Pequeños Refinadores del programa Refinación Plus (en 2016). El gobierno de Mauricio Macri tenía como principal línea de actuación el ajuste del gasto, por lo que la reducción de gran parte de los subsidios otorgados por el gobierno anterior fue una de sus principales modificaciones.

3.3. YPF

Durante el período 2015-2019 no hubo cambios en el estatus jurídico de YPF, que sigue siendo una empresa estatal que compite con las empresas privadas en el mismo mercado y sin asumir funciones diferenciadas. No obstante, durante el mandato de Macri, YPF diversificó su actividad, relativizando la importancia de las actividades petroleras en favor de otras líneas de negocio, al margen del *core business* de la empresa, para buscar un carácter más global. En concreto, YPF creó el fondo de inversión YPF Ventures para impulsar proyectos de innovación energética con el objetivo de disminuir el riesgo de importar tecnologías ya probadas. En este contexto se enmarca la inversión en Bird Technologies, compañía que ofrece servicios de micromovilidad mediante el uso de monopatines eléctricos en las ciudades. La compañía tuvo un rápido crecimiento en los Estados Unidos y Europa y busca su expansión en América Latina a través del acuerdo con YPF. El fondo semilla, en tanto, aporta dinero para potenciar el ecosistema de innovación en el país. El otro proyecto en el que YPF ya tiene participación es Sustentator, una empresa argentina fundada en 2008, que hoy es líder en el país en generación de energía distribuida. YPF cerró un acuerdo de capitalización con la compañía y comenzará a proveer servicios a partir de la utilización de energía solar.

Por su parte, los cambios introducidos por el nuevo gobierno de Alberto Fernández, elegido en octubre de 2019, son todavía modestos, puesto que aún no ha presentado al Congreso su nueva ley. Mediante el decreto 892/2020, de noviembre de 2020, el Gobierno de A. Fernández puso en marcha el Plan Gas.Ar, cuyo fin es ser más autosuficientes en gas natural, sustituir importaciones de GNL y evitar la salida de divisas. También pretende aumentar la recaudación fiscal de las provincias de 2.500 millones dólares y un ahorro en divisas de 9.200 millones de la misma moneda para el banco central argentino) y crear empleo en las regiones productoras. En septiembre de 2021 Alberto Fernández presentó la propuesta de la “Ley de Promoción de Inversiones Hidrocarburíferas” y se quiso aprobar antes de continuar las negociaciones con el FMI y las elecciones legislativas⁷. El propósito de la nueva propuesta de ley es la promoción de las inversiones hidrocarburíferas, sobre todo en torno a Vaca Muerta, para reactivar la economía tras los estragos de la pandemia y para generar divisas que tanto necesita el país al estar prácticamente aislado del capital exterior privado. Además, se quiere aprovechar los altos precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales tras la reapertura de la economía mundial para maximizar los ingresos por exportaciones y obtener superávits comerciales, puesto que el acuerdo de reestructuración de la deuda de Argentina con el FMI de marzo de 2022 está condicionado por el incremento de las exportaciones.

⁷ No obstante, no llegó a debatirse en el Congreso por la falta de consenso interno dentro del partido gobernante, Frente de Todos. La fracción más ecologista de Frente de Todos se opuso porque promueve la producción de fuentes fósiles y el *fracking* a cambio del acuerdo con el FMI y la recepción de dólares. También generó rechazo en el Senado, que la bloqueó.

La propuesta de ley posee una perspectiva federal y la autoridad de aplicación recae en la Secretaría de Energía, algo que generó malestar entre provincias petroleras. La vigencia esperada de la ley sería de 20 años para dar seguridad a los inversores: estabilidad tributaria federal, estabilidad de los incentivos o tratamientos diferenciales tributarios, arancelarios y cambiarios.

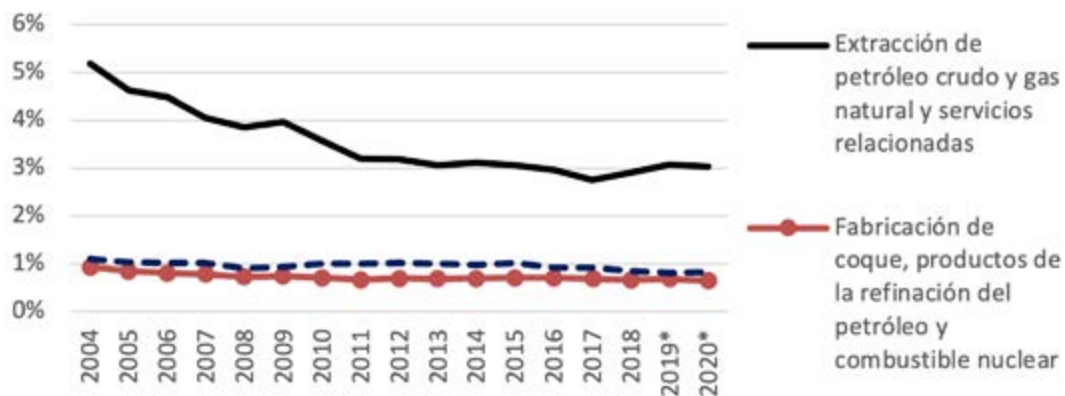
4. Dinámica del sector petrolero argentino (2003-2021)

Tras analizar los cambios del modelo petrolero argentino, ahora podemos valorar en qué medida esos cambios han afectado al desempeño del sector. A partir de esa valoración podrán ser extraídas las implicaciones de política y las conclusiones del trabajo.

4.1. Tendencias de la producción, la inversión y las reservas

La participación del sector hidrocarburífero argentino en el PIB, incluyendo la petroquímica básica, ha estado dominado por las actividades extractivas que, no obstante, han venido sufriendo una paulatina caída desde principios de siglo hasta situarse en torno al 3% del PIB, como se desprende del gráfico 1. El refinio y la fabricación de productos de caucho y plásticos experimentaron una trayectoria similar, aunque su descenso ha sido menos significativo, registrando unas participaciones de 0,7% y 1% respectivamente. Nos encontramos por tanto ante un sector con participación declinante en la economía argentina que representa alrededor del 5% del PIB, cuando al principio del período analizado suponía más del 7%.

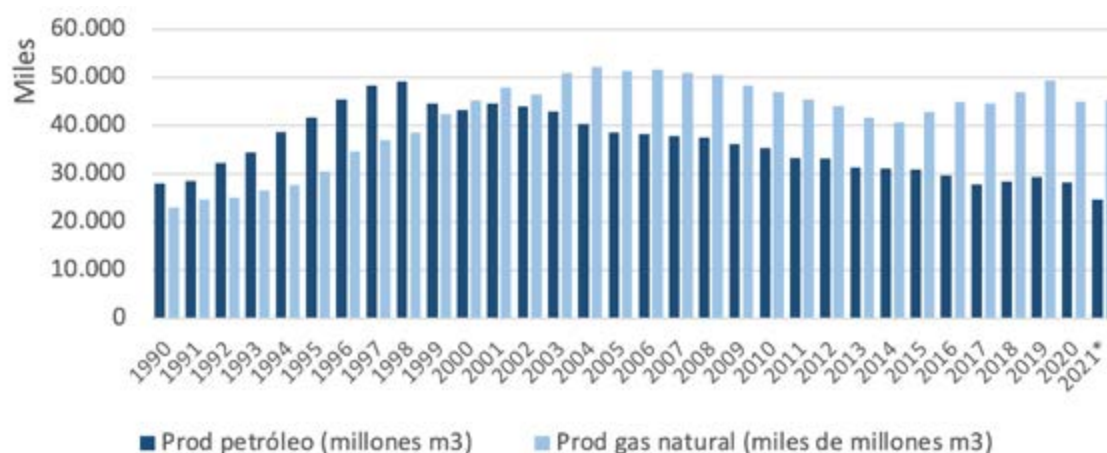
Gráfico 1. Peso del sector en el PIB (en %), 2004-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina. Participaciones anuales calculadas en base a millones de pesos a precios de 2004. *Nota: los datos de 2019 y 2020 son provisionales.

El descenso de las participaciones obedeció a la disminución de los volúmenes producidos, especialmente de petróleo, cuya variación media anual para el período 2003-2021 fue de -2,93% (gráfico 2). En contraposición, la producción de gas natural permaneció prácticamente estancada durante el período analizado. Precisamente, revertir ese estancamiento ha sido uno de los principales objetivos de todas las medidas adoptadas durante el período analizado.

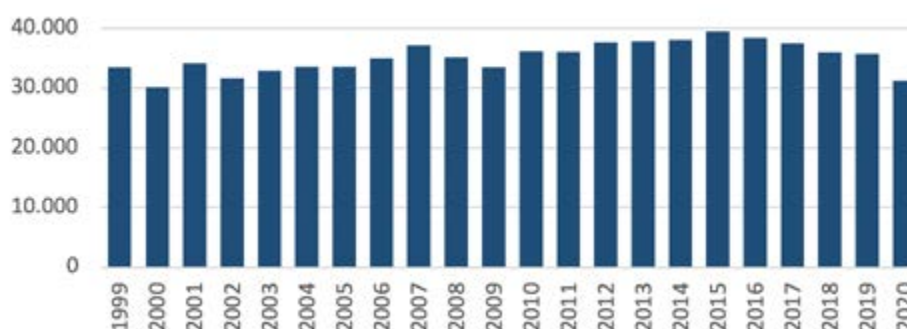
Gráfico 2. Producción de petróleo (MMm³) y gas natural (MMm³), 1990-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. *Nota: los datos de 2021 son provisionales.

Por su parte, la producción de petróleo procesado mantuvo una trayectoria también irregular, como muestra el gráfico 3. Como señala De Dicco (2014), desde los inicios del proceso de privatización de YPF en 1992, no se construyeron nuevas plantas y los aumentos registrados de la capacidad de refinación han obedecido a inversiones destinadas a ampliar el potencial de las ya existentes⁸. Ello se evidencia con claridad a partir de 2015, con la caída continuada de la producción. Como se verá en el siguiente apartado, esa evolución irregular, con estancamiento o caídas, de la producción, no logró abastecer la creciente demanda interna de combustibles, lo que provocó la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones. A fin de aumentar el uso de la capacidad instalada local y disminuir las importaciones, en 2014, la CPCE autorizó la importación excepcional de petróleo crudo liviano subsidiado (resolución 1/2014) para su procesamiento local, lo cual sin embargo no lograría el incremento de la producción de los años siguientes.

Gráfico 3. Producción de petróleo procesado (Mm³), 1999-2020



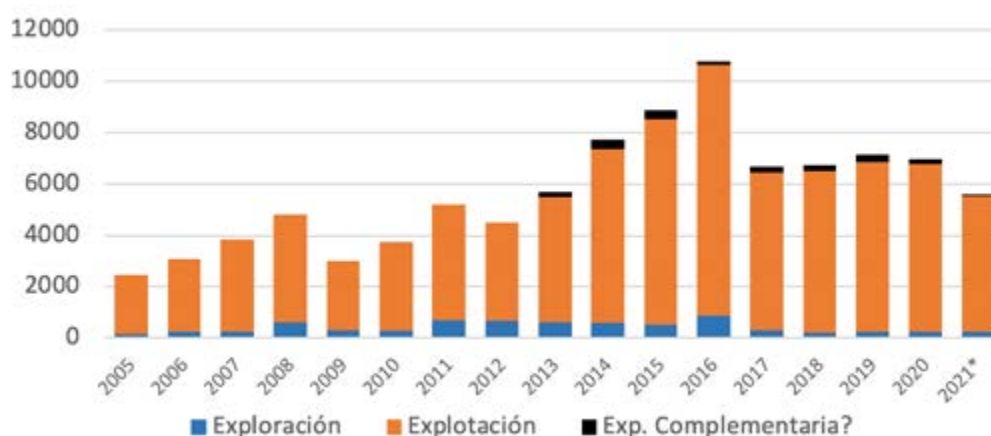
Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

⁸ El autor destaca las realizadas por dos empresas: YPF, en 2011 (refinería Lujan de Cuyo), 2012 (refinerías Lujan de Cuyo y La Plata) y 2013 (refinería Lujan de Cuyo); y Petrobras, en 2005 y 2006 (refinería de San Lorenzo). Asimismo, resalta la comprometida por Axion en 2012 para su refinería en Campana.

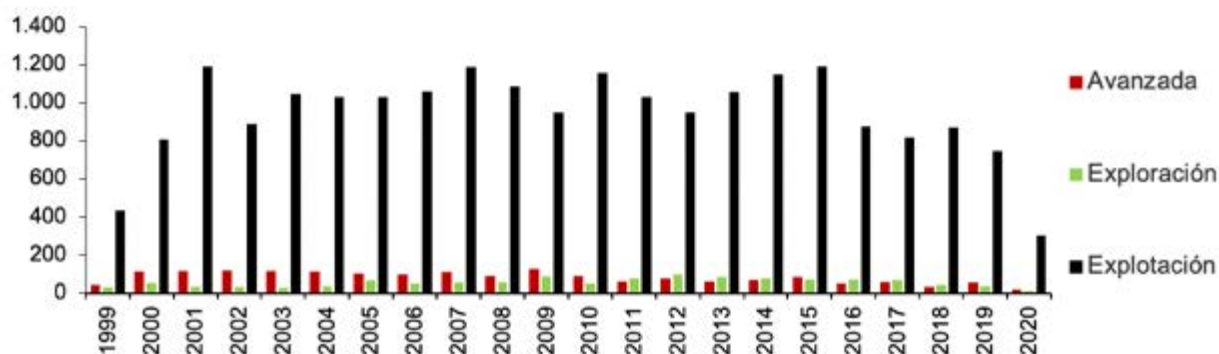
Además de la evolución de la producción, resulta reveladora la evolución de la inversión y las reservas para identificar el potencial de la industria petrolera y sus perspectivas de crecimiento futuro. Como se aprecia en el gráfico 4, la inversión en explotación domina abrumadoramente durante todo el período analizado, con incrementos muy destacados entre 2009 y 2016, con una caída abrupta desde entonces. Paralelamente, la inversión en exploración se ha mantenido en niveles extremadamente bajos, lo que explica en gran medida el comportamiento estancado de la producción. Resulta revelador ese comportamiento de la inversión para evidenciar el poco éxito de las sucesivas reformas implementadas, lo que justifica las pretensiones del actual Gobierno: lograr definitivamente aumentos sustanciales de la inversión para alcanzar unos niveles de producción que garantice el abastecimiento interno.

Como se aprecia en el gráfico 5, la evolución de la cantidad de pozos terminados de explotación ha seguido una trayectoria similar a la de la inversión en explotación, a diferencia de lo ocurrido con la producción. Teniendo en cuenta la débil evolución de la producción y el aumento de las perforaciones, se deduce que el rendimiento de los pozos descendió. La sobreexplotación de los yacimientos, por tanto, profundizó la maduración de los pozos.

Gráfico 4. Inversiones en exploración y explotación (millones de dólares), 2005-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. *Nota: los datos de 2021 son provisionales. **Nota: los valores de exploración en el año 2005 son anómalos: suman 327.292 millones de dólares, de los cuales 324.974 millones corresponden a la empresa Petrominera Chubut S.E. -que no vuelve a aparecer en años posteriores. Por tanto, se ha eliminado del año 2005 la inversión en explotación correspondiente a dicha empresa.

Gráfico 5. Evolución de los pozos terminados de petróleo y gas, 1999-2020

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Respecto a los pozos terminados de exploración, se distinguen dos etapas. Una primera, hasta 2011, caracterizada por la existencia de más pozos de avanzada que de exploración⁹, y una segunda, coincidente con el aumento de las inversiones en exploración, donde comienzan a predominar los pozos terminados de exploración para el descubrimiento de nuevos yacimientos sobre los de avanzada. Estas evidencias permiten, por un lado, apoyar lo expresado por numerosos estudios (Barrera e Inchauspe, 2012; CIFRA, 2011; Barrera, 2013) acerca de la estrategia adoptada por los operadores del sector tendente a incrementar la explotación de pozos ya descubiertos, relegando la actividad exploratoria, a los fines de maximizar ganancias a corto plazo. Por otro lado, los cambios registrados en las inversiones y la cantidad de pozos de exploración son coincidentes con la nueva estrategia de reinversión de utilidades implementada por YPF una vez nacionalizada; sin embargo, la persistencia de la subexploración del resto de las empresas ha impedido que se produzca un cambio de tendencia a nivel sectorial. De hecho, a partir de 2015 se produce un desplome de la inversión en explotación, lo que ayuda a comprender el desplome mencionado de la producción en ese período.

En efecto, la actividad inversora de YPF a partir de 2012 contrasta tanto con su trayectoria anterior, bajo dominio de Repsol, como con el desempeño inversor del resto de petroleras: mientras YPF aumentó su actividad inversora (sobre todo de explotación), el resto de operadores mantienen el número de nuevos pozos, incluso los reducen en el caso de exploración (tabla 2), lo que también sucede con YPF a partir de 2015, por lo que los efectos de la ley de soberanía de 2012 y la nacionalización de YPF fueron fugaces.

⁹ Los pozos de prospección (exploratorios) se perforan en búsqueda de nuevos yacimientos en zonas donde no se han encontrado recursos. Posteriormente, en el caso que alguno resulte productor, se perforan pozos de avanzada para determinar los límites del yacimiento o para buscar nuevas formaciones. Son dos tipos de pozos de exploración.

Tabla 2. Evolución de pozos de explotación, avanzada y exploración por operador, 2009-2020

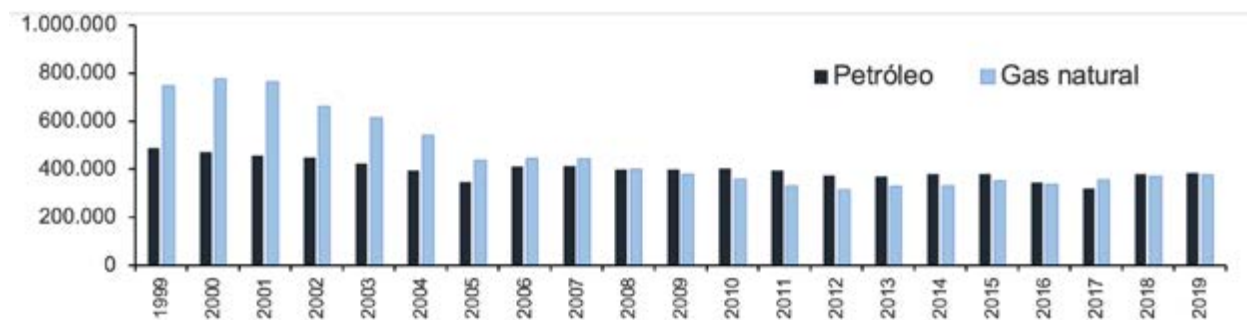
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total pozos terminados para la explotación	951	1157	1033	950	1056	1152	1194	877	818	870	747	302
% YPF	26,7%	43,6%	43,3%	40,4%	56,8%	61,8%	60,2%	64,7%	47,2%	40,6%	35,1%	30,5%
% Otros operadores	73,3%	56,4%	56,7%	59,6%	43,2%	38,2%	39,8%	35,3%	52,8%	59,4%	64,9%	69,5%
Total pozos terminados de avanzada para la explotación	124	89	61	78	61	66	84	49	59	33	54	18
% YPF	87,9%	64,0%	42,6%	33,3%	47,5%	65,2%	65,5%	65,3%	55,9%	69,7%	75,9%	66,7%
% Otros operadores	12,1%	36,0%	57,4%	66,7%	52,5%	34,8%	34,5%	34,7%	44,1%	30,3%	24,1%	33,3%
Total pozos terminados para la exploración	87	47	77	98	83	77	70	71	68	43	34	9
% YPF	8,0%	17,0%	16,9%	34,7%	26,5%	40,3%	52,9%	40,8%	36,8%	34,9%	58,8%	55,6%
% Otros operadores	92,0%	83,0%	83,1%	65,3%	73,5%	59,7%	47,1%	59,2%	63,2%	65,1%	41,2%	44,4%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

En lo que respecta al segmento exploratorio, YPF perforó durante 2012-2015 un promedio anual de treinta y un pozos, lo que significó que duplicase su promedio de perforación del período 1999-2012 (tabla 2). Aun así, no logró cumplir con el objetivo de cincuenta pozos anuales establecido en su plan estratégico quinquenal (2013-2017).

El cambio de estrategia bajo la dirección estatal hacia la reducción del giro de utilidades al exterior, dinámica que caracterizó la gestión de Repsol (CEPAL, 2015), posibilitó que YPF pudiera incrementar sus inversiones en los tres segmentos descritos. Incluso, lideró la perforación de pozos a nivel sectorial, realizando el 55% del total de pozos de explotación, el 53% de los pozos de avanzada y el 38% de los pozos exploratorios del período 2012-2015. Aun así, el plan estratégico de YPF (2013-2017) estimaba la necesidad de invertir en total 37.200 millones de dólares, de los cuales un 70% estarían destinados a la explotación y, de este, un 40% a los recursos no convencionales. La inversión sería financiada en un 70% por la caja propia de la empresa, un 18% con recursos externos a la empresa y el 12% restante lo aportarían socios. En este sentido, el desarrollo de recursos convencionales (de más rápida producción) fue planteado como fundamental para asegurarle un flujo de caja que le permitiera financiar la explotación de no convencionales, aquellos que le pueden asegurar mayores incrementos productivos en el largo plazo. A la luz de la evolución de los pozos, esos objetivos no fueron cumplidos.

Gráfico 6: Evolución de las reservas comprobadas de petróleo (Mm³) y gas natural (MMm³), 1999-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

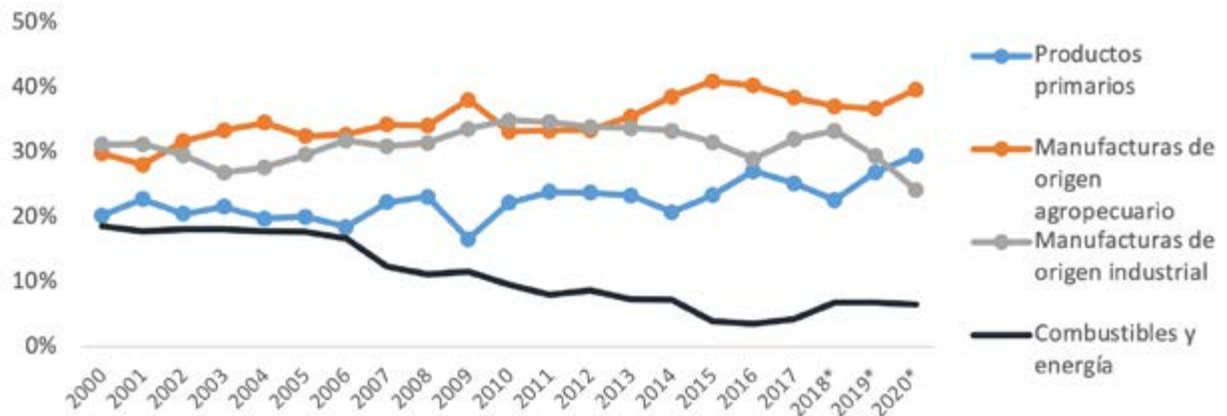
La concentración de la inversión en la explotación de yacimientos ya descubiertos, junto con la escasez de inversiones de riesgo destinadas al descubrimiento de nuevos recursos, provocó el descenso sostenido de las reservas de petróleo y, más marcadamente, de gas, como se observa en el gráfico 6. Incluso la disminución de la producción o la mayor actividad exploratoria de YPF a partir de 2012 fueron incapaces de compensar dicha caída, aunque ciertamente se atenuó.

4.2. Las crecientes dificultades de la inserción externa de la industria petrolera argentina

La inserción externa de la industria petrolera argentina ha sido uno de los factores que más influyó en la profundización de los cambios del modelo petrolero argentino a partir de 2012. La reducción creciente del peso de las exportaciones petroleras junto al aumento continuado de las importaciones, en un contexto de altos precios internacionales de los hidrocarburos, deterioró la balanza por cuenta corriente y obligó a revisar los patrones de abastecimiento energético del país.

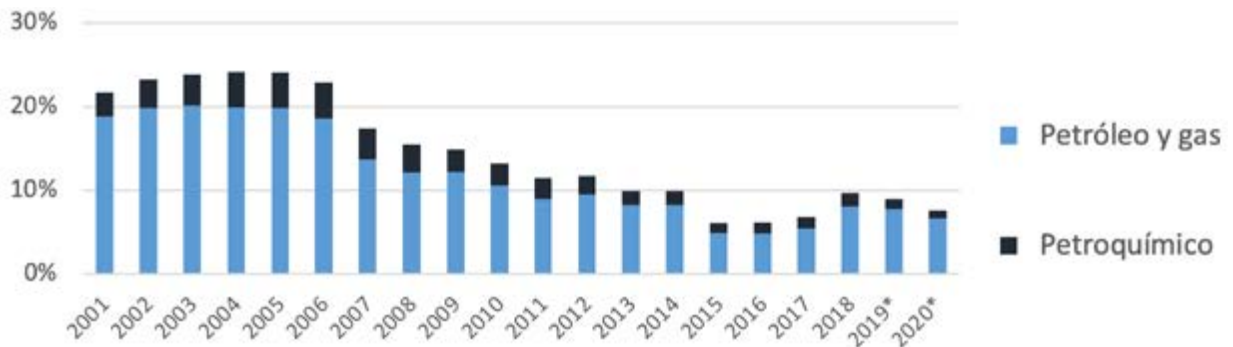
Vemos como, efectivamente, a lo largo del período analizado hay un deterioro del potencial exportador y un crecimiento de las importaciones, tendencias que se matizan o revierten en el último lustro. Específicamente para el caso del petróleo, el gas y sus derivados, su participación en el total de exportaciones tiende a disminuir a lo largo del período. En efecto, mientras en 2003 la participación del rubro “Combustibles y energía” alcanza el 18,1%, en 2020 se sitúa en el 6,5%. La mayor participación recae en el petróleo y el gas, mientras que la aportación de los refinados es mucho menos relevante (gráficos 7 y 8).

Gráfico 7. Participación en las exportaciones totales de Argentina (en %), 2003-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC de la República Argentina. *Nota: los datos de 2018, 2019 y 2020 son provisionales.

Gráfico 8. Participación en las exportaciones de petróleo, gas natural y productos petroquímicos en las exportaciones totales de Argentina (en %), 2001-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC de la República Argentina. *Nota: los datos de 2019 y 2020 son provisionales.

Como se observa en los gráficos 9 y 10, la evolución de dichas participaciones se explica por el marcado descenso de los volúmenes exportados, así como por la alta volatilidad de los precios internacionales, aunque el período se caracteriza por tendencias alcistas de los mismos. El efecto, el crecimiento de los precios permitió atenuar en parte el impacto de la caída de las cantidades exportadas, en consonancia con el descenso de la producción ya señalado.

Gráfico 9. Exportaciones de petróleo crudo (en Mm³ y MMUSD), 2001-2020

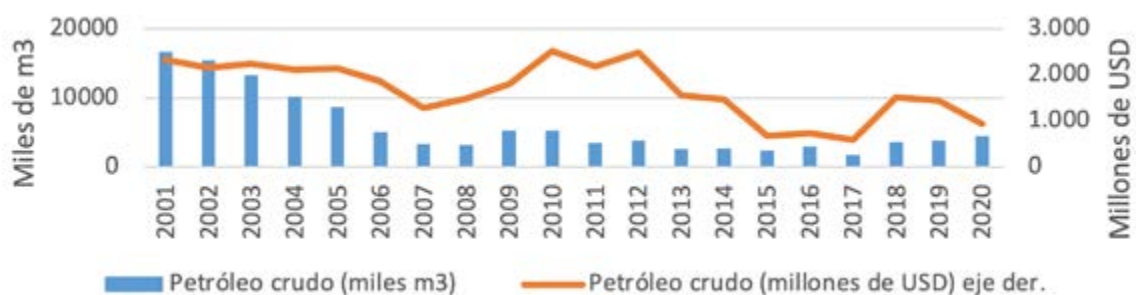
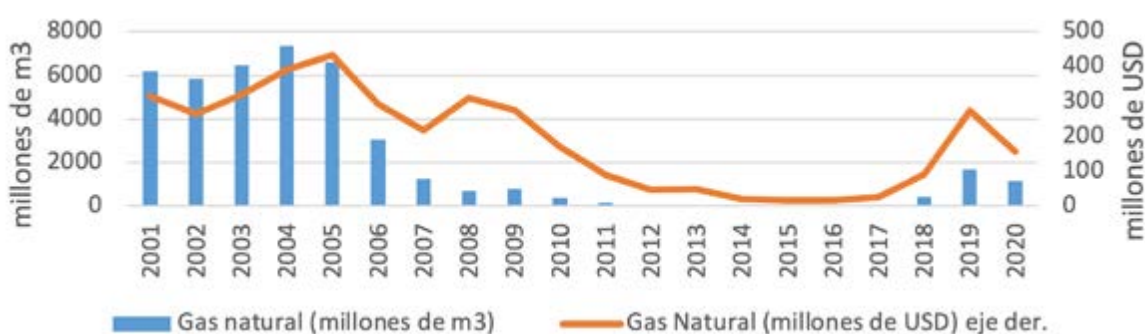


Gráfico 10. Exportaciones de gas natural (en MMm³ y MMUSD), 2001-2020

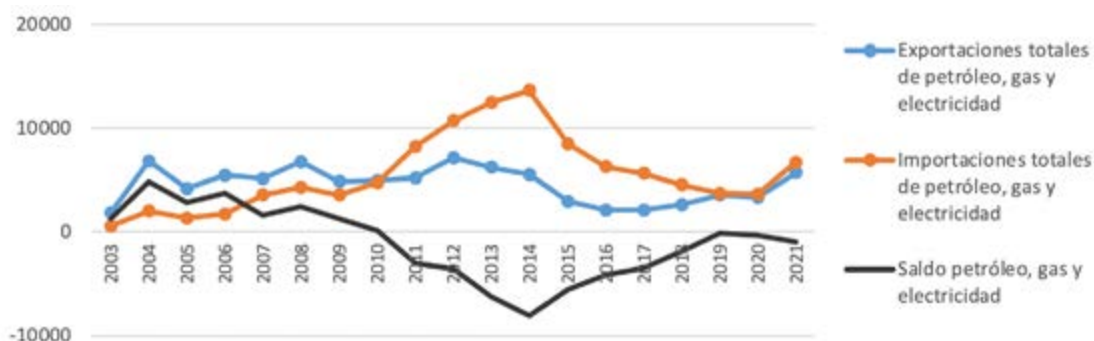


Fuente gráficos 9 y 10: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Esta evolución de las exportaciones coincide con un comportamiento inverso de las importaciones, especialmente a partir de 2011. La alta dependencia de la matriz energética argentina a los hidrocarburos en un contexto de creciente consumo interno incrementó fuertemente la demanda de importaciones, pero con un desplome muy significativo a partir de 2014.

Esta situación estaba ligada al declive de la exploración y de la producción lo que obligaba a disminuir las exportaciones y a no poder atender las exigencias del mercado interno, presionando así las importaciones. Hasta 2012 la respuesta a este problema fue favorecer las importaciones mediante subsidios, para evitar trasladar al mercado interno los altos precios internacionales¹⁰. Así, las compras externas, de gas natural a Bolivia y gas natural licuado a Trinidad y Tobago principalmente, generaron un déficit en la balanza comercial energética (gráfico 11) que terminaría por incidir significativamente en la balanza comercial y en la balanza por cuenta corriente. Precisamente, el aumento del consumo en el mercado interno sólo podía ser atendido con recursos crecientes al mercado internacional de petróleo y gas, lo que evidenciaba las debilidades del sector y deterioraba la posición externa de la economía argentina. A partir de 2015 se irá paulatinamente corrigiendo el déficit energético ante la significativa caída de las importaciones y el repunte exportador.

¹⁰ Enarsa y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa) importaban combustibles (a precios internacionales) que luego eran transferidos a los generadores domésticos (a precios locales, más bajos), compensado esa diferencia el Estado.

Gráfico 11. Balanza de gas, petróleo y electricidad (millones de dólares), 2003-2021

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de la República de Argentina

Ese deterioro de la posición comercial modificó la percepción y la valoración de los altos precios internacionales de los hidrocarburos. Mientras existían excedentes exportables (hasta 2009), el alza de precios externos permitía un mayor ingreso de divisas a la economía y mayores reservas para el país, además de mayores ingresos fiscales a través del impuesto a la exportación de hidrocarburos (recordemos que actuaba como un mecanismo de participación estatal en la renta petrolera). No obstante, el surgimiento de déficit energético tuvo el efecto contrario: pérdida de reservas internacionales y mayores gastos estatales en subsidios para el consumo interno¹¹. Todo ello presionó hacia la profundización de los cambios que se concretaría en la ley de 2012, con el control estatal de la YPF para revertir las tendencias recesivas del sector y sus efectos sobre la inserción externa.

4.3. La dinámica competitiva del sector y el (recuperado) protagonismo de YPF

El período estudiado es testigo de la proliferación de fusiones y adquisiciones, lo que en gran medida ha modificado la configuración del sector¹² y ha consolidado el peso de YPF dentro del mismo. Las tablas 3 y 4 muestran, para los años seleccionados, las primeras empresas y sus respectivas participaciones en el segmento *upstream*.

¹¹ Los subsidios se incrementaron un 2.039% entre 2006 y 2014 (Serrani y Barrera, 2018).

¹² En 2002, Pecom Energía fue comprada por Petrobras. A fines del año 2009, los activos de Petroandina Argentina fueron adquiridos por Pluspetrol. En 2010, Sinopec ingresa al mercado con la compra de la totalidad de los activos de Oxy. En 2012, Petrobras adquiere el 58,88% de las acciones de Petrolera Entre Lomas. El mismo año el Gobierno expropia el 51% de las acciones de Repsol YPF y, en 2014, la empresa adquiere los activos de Apache y, por ende, el control de Petrolera LF e Ysur Energía.

Tabla 3. Participación de las principales empresas en la producción de petróleo (en %), 2003-2020

<i>Empresas</i>	2003	2010	2015	2020
YPF	45	34	43	46,2
PAN AMERICAN ENERGY	13	19	19	21,4
CHEVRON	10	7	3	1
PETROBRAS ARGENTINA	7	7	3	-
TECPETROL	4	4	3	2,8
TOTAL AUSTRAL	4	3	2	1,8
VINTAGE OIL ARGENTINA	4	-	-	-
PECOM ENERGÍA	4	-	-	-
PLUSPETROL	2	2	6	5,2
CAPSA	1	-	2	-
OXY	-	6	-	-
PETROANDINA	-	5	-	-
PETROLERA ENTRE LOMAS	-	2	2	-
SINOPEC	-	-	5	3,2
SHELL	-	-	-	2,1
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS	-	1,8	2,1	2,4
RESTO	7	10	10	13,9
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Tabla 4. Participación de las principales empresas en la producción de gas (en %), 2003-2020

<i>Empresas</i>	2003	2010	2015	2020
YPF	33	25	30	27,4
TOTAL AUSTRAL	20	28	26	26,4
PAN AMERICAN ENERGY	11	13	13	10,6
PLUSPETROL	10	7	5	3,6
TECPETROL	7	3	3	11,1
PETROBRAS ARGENTINA	4	9	6	-
CHEVRON ARGENTINA	3	0,6	0,6	0,2
PECOM ENERGÍA	2	-	-	-
PETROLERA SANTA FÉ	2	-	-	-
CAPEX	2	2	1,2	1,4
APACHE ENERGÍA	-	3	-	-
PETROLERA LF COMPANY	-	3	2	-
OXY	-	2	-	-
YSUR ENERGÍA ARGENTINA	-	-	3	-
ENAP SIPETROL	-	-	2	3
SINOPEC	-	-	2	0,8
RESTO	6	5	8	15,5
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente tablas 3 y 4: elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía.

Como muestran las tablas, la producción de petróleo se concentra fundamentalmente en YPF y Pan American Energy, con el 67,6% en 2020; y, en mucha menor medida, en Plus Petrol o Sinopec. En cuanto al gas, destacan principalmente YPF y Total Austral, a distancia de Pan American Energy (entre las tres alcanzan el 64,4% en 2020). En conjunto, YPF y Pan American mantienen un control del sector superior al 50 % de la producción, control que, en lo sustancial, no ha variado a lo largo del período analizado, aunque sí se hayan producido cambios a lo largo del período.

En el segmento *downstream* (tabla 5), la participación de las empresas depende de cada producto. Sin embargo, en el conjunto destacan YPF, Shell, Esso y Petrobras como las empresas de mayor participación. Como se aprecia en las tablas analizadas, únicamente YPF y Petrobras estaban presentes en el *upstream* y en el *downstream*, lo que da a estas dos petroleras una importancia destacada en el sector, y muy particularmente a YPF dada su mayor presencia y a que Petrobras abandonó Argentina en 2020¹³.

Tabla 5. Participación de las principales empresas en la producción subproductos de petróleo y gas (en %), 2003-2020

Empresas	2010					2015					2020				
	Diesel oil	Gas oil	Fuel oil	Naftas	Gas de refinería	Diesel oil	Gas oil	Fuel oil	Naftas	Gas de refinería	Diesel oil	Gas oil	Fuel oil	Naftas	Gas de refinería
YPF	16	70	38	59	23	0	59	43	60	26		63,4	23,1	62,6	28,8
SHELL	1	15	28	15	7	0	13	25	14	15	100	14	23,8	16,5	9,5
ESSO/PAN AMERICAN ENERGY	56	0	16	10	11	0	14	16	11	10	0	14,5	42,9	11,5	8,5
PETROBRAS ARGENTINA	0	12	13	10	9	0	6	5	5	8	-	-	-	-	-
FOX PETROL	2	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NEW AMERICAN OIL	-	-	-	-	-	50	0	1	0	0	0	0,5	1	0	0
OIL COMBUSTIBLES	-	-	-	-	-	0	6	7	7	0	-	-	-	-	-
PBB POLISUR	0	0	0	0	48	0	0	0	0	40	0	0	0	0	45,1
PETROLERA ARGENTINA	15	0	0	1	0	13	0	0	0	0	-	-	-	-	-
POLIPETROL	6	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0,2	0,3	0	0
REFINADORA NEUQUINA	2	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REFINOR	0	3	2	5	1	0	2	1	3	1	0	0,7	1,5	1,9	1
TRAFIGURA ARGENTINA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	5,9	4,5	5,4	5,1
PAMPA ENERGÍA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1,5	1,9
RESTO	2	0	2	0	0	18	0	1	0	0	0	0,8	3	0,6	0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. *Nota: Pan American Energy adquirió las estaciones de refinería y venta de productos de Esso de Argentina, Uruguay y Paraguay en 2012 y formó AXION Energy.

¹³ Petrobras cerró sus oficinas en Argentina en 2020. Llegó en 2002 a Argentina tras la compra de PeCom Energía e intentó hasta destronar a Shell. En 2010, vendió su refinería de San Lorenzo (Santa Fe), junto a una red de 345 estaciones de servicio. Su gran salida, sin embargo, se produjo años después, entre 2016 y 2020.

En efecto, si analizamos más detalladamente el desempeño de YPF, se constata un evidente cambio de tendencia a partir de su plena nacionalización, con una mayor participación de la petrolera en la producción de petróleo y gas, así como en los pozos terminados (tabla 6). Precisamente es en los pozos donde más claramente se ve la implicación de YPF y el impulso que puede suponer el control estatal en la actividad petrolera y la orientación política. De hecho, hasta 2015 se observa un crecimiento muy significativo de los pozos terminados por YPF sobre el conjunto, tendencia que se trunca desde entonces, cuando la petrolera estatal pasa a perder participación en el conjunto de pozos terminados. Ese peso oscilante de YPF manifiesta el modo en que la empresa ha actuado como el principal instrumento de la política estatal petrolera para el logro de sus objetivos, hasta 2015, y su comportamiento, más orientado a la rentabilidad que a los objetivos de política energética, a partir de 2015.

Tabla 6. Participación de YPF en la producción y en los pozos terminados (en %), 2005-2021

	Petróleo (metros cúbicos)	Gas (Miles de metros cúbicos)	Pozos terminados
2005	40,4	30,1	29,5
2006	38,7	28,4	29,9
2007	37,4	28,7	35,3
2008	34,9	27,1	26,8
2009	32,9	25,5	32,1
2010	33,5	24,9	43,0
2011	32,9	23,3	42,6
2012	34,1	23,4	40,2
2013	37,0	25,3	53,5
2014	37,8	28,6	60,9
2015	38,8	30,5	59,0
2016	44,9	31,3	62,7
2017	45,3	33,6	46,3
2018	46,5	32,0	41,3
2019	47,2	30,5	37,9
2020	46,2	27,4	35,5
2021	46,8	27,7	sin datos todavía

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

5. Conclusiones

A partir del análisis sectorial llevado a cabo, se intenta, a modo de conclusión, responder a las preguntas inicialmente planteadas. Como se desprende de lo desarrollado, en el período analizado se identifican varias etapas bien marcadas. Una primera, de predominio privado, en la que se profundiza el deterioro productivo ya iniciado en los años anteriores y en la cual el avance de la participación estatal estuvo prácticamente limitado al ámbito fiscal, tanto en lo relativo a la apropiación de mayor renta hidrocarburífera, a través del cobro de crecientes retenciones a las exportaciones, como a las políticas de incentivo productivo aplicadas mediante el otorgamiento de beneficios fiscales. Esta limitada intervención estatal, también expresada en la descentralización hacia las provincias, contribuyó a la continua caída de la producción, la inversión y las reservas, al no lograr modificar las estrategias adoptadas por las empresas del sector tendientes a la subinversión en exploración y sobreexplotación de los pozos en producción. El aumento de la demanda y las dificultades para abastecerla impulsaron fuertemente el crecimiento de las importaciones, lo que terminó por potenciar el déficit de la balanza energética.

En este contexto se inicia la segunda etapa. La recuperación del control estatal de YPF y las modificaciones normativas de 2012 incorporaron al Estado directamente en la esfera productiva como el operador con mayor participación de mercado del sector y lo facultaron para influir directamente en los planes de inversión y producción de las empresas. Si bien estas medidas impactaron rápidamente y de forma positiva en el desempeño productivo de la empresa, logrando atenuar la caída de los años anteriores, no se revirtió la dinámica general del resto de actores. No obstante, dado el poco tiempo transcurrido entre la introducción de estas modificaciones y su anulación posterior, se dificulta la extracción de conclusiones definitivas sobre este punto.

El repliegue del sector en la producción y en el frente externo (de las exportaciones, no así de las importaciones) dificultó el abastecimiento de la demanda interna e impidió el desarrollo de las últimas etapas de la cadena de valor hidrocarburífera. La falta de petróleo y gas limitó fuertemente la expansión de la producción hacia una mayor elaboración. Además, las inversiones estuvieron concentradas especialmente en la etapa extractiva de cara a la sobreexplotación de los yacimientos ya descubiertos, relegando la etapa de exploración y grandes ampliaciones de la capacidad de refinación, lo que proyecta dudas sobre el potencial futuro del sector.

La tercera etapa, a partir de 2015, buscó simplificar el esquema regulador y el régimen fiscal para reducir el gasto público asociado a la política hidrocarburífera y estimular la implicación de las petroleras privadas. No obstante, el vigor de los cambios liberalizadores tuvo que ser atenuado antes las tensiones macroeconómicas que afrontó la economía argentina, lo que obligó a reintroducir medidas previamente desmanteladas. Aun así, no se frenó el deterioro de la actividad productiva (sobre todo en el caso del petróleo) e inversora, mejorándose no obstante el saldo de la balanza energética ante la fuerte caída de las importaciones.

En definitiva, las modificaciones introducidas en 2012 lograron superar sólo en parte las limitaciones presentes en el sector energético que limitaban el potencial de desarrollo de la economía argentina (señaladas en Recalde, 2011). La recuperación del control estatal de YPF permitió quebrar el predominio privado en el sector y revertir la estrategia y el desempeño productivo de la firma más importante del upstream.

No obstante, la subinversión en exploración y la caída de la producción de los operadores privados se mantuvo. Pese a la reconfiguración del sector, la alta dependencia energética de los hidrocarburos refuerza la posición de los operadores privados, cuyas estrategias no se alinean necesariamente con las necesidades energéticas del país. La corta vigencia de las reformas que habilitaron una mayor intervención estatal en sus planes de inversión y producción no lograron modificar el comportamiento históricamente rentista del sector privado y potenciar la producción y las inversiones, ya desincentivadas por un escenario de caída de productividad de los pozos.

Así, Argentina sigue afrontando un doble desafío: primero, lograr el autoabastecimiento energético para atender la demanda industrial, sostener el crecimiento económico y aliviar la balanza comercial y, en segundo lugar, comprometer a las empresas a abandonar las prácticas de subexploración y sobreexplotación, en base a los objetivos de soberanía energética.

Referencias

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA (2022): Estadísticas estandarizadas sobre la Evolución del Mercado de Cambios. Buenos Aires. http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Estad%ADsticas_Mercado_de_cambios.asp

BARRERA, M.A. (2013): Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino, *Política y Cultura*, 40, 177-199.

BARRERA, M.A., INCHAUSPE, E. (2012): Las “translatinas” brasileñas: análisis de la inserción de Petrobras en Argentina (2003-2010), *Sociedad y Economía*, 22, 39-68.

BURCHARDT, H. J. Y DIETZ, K. (2014): “(Neo-)extractivism: a new challenge for development theory from Latin America”, en *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.

CEPAL (2015): *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización*, Santiago de Chile.

CEPALSTAT (2022): *Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables*. Santiago de Chile. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>

CIFRA (2011): *Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina*, Documento de trabajo, 11.

DE DICCO, R. (2014): *Indicadores Downstream Hidrocarburos de Argentina*. Documento de Trabajo del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo, San Carlos de Bariloche.

DESPOUY, L. (2013): *Informe sectorial del presidente de la Auditoría General de la Nación*. Energía, Presidencia de la AGN. Buenos Aires. <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/Libro-Energia-AGN.pdf>

GUDYNAS, E. (2012): “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, en *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.

HUIZAR, R. (2019): “Why was Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Argentina’s National Oil Company, privatized?” *The Extractive Industries and Society*, 6, 863-872.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (INDEC) (2022): *Estadísticas de Economía*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-9>

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA (2022): *Hidrocarburos*. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/hidrocarburos>

OUR WORLD IN DATA (2020): *Argentina: Energy Country Profile*. <https://ourworldindata.org/energy/country/argentina>

PAZ, M.J., RAMÍREZ-CENDRERO, J.M. (2013): "How important are national companies for oil and gas sector performance? Lessons from the Bolivia and Brazil case studies", *Energy Policy*, 61, 707-716.

RAMÍREZ-CENDRERO, J.M. (2013): "Has Bolivia's 2006-12 gas policy been useful to combat the resource curse", *Resources Policy*, 41, 113-123.

RAMÍREZ-CENDRERO, J.M., PAZ, M.J. (2017): "Oil fiscal regimes and national oil companies: a comparison between Pemex and Petrobras", *Energy Policy*, 101, 473-483.

RECALDE, M. (2011): "Energy policy and energy market performance: The Argentinean case". *Energy Policy*, 39, 3860-3868.

SERRANI, E. (2013): "Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina. El caso de YPF 1989-2012", *Revista de Gestión Pública*, 11(1), 247-280.

SERRANI, E., BARRERA, M.A. (2018): "Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014", *Sociedad y Economía*, 34, 121-142.

SVAMPA, M. (2015): "Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America", en *The South Atlantic Quarterly*, 114(1), pp. 65-82.

WATERWORTH, A., BRADSHAW, M. (2018): "Unconventional trade-offs? National oil companies, foreign investment and oil and gas development in Argentina and Brazil", *Energy Policy*, 122, 7-16.

Instituciones, recursos naturales y crecimiento económico: de la abundancia a la dependencia

Institutions, natural resources, and economic growth:
from abundance to dependence

Javier Abellán (Universitat de Barcelona)

Resumen

Desde el trabajo seminal de Sachs y Warner, publicado en 1995, numerosos estudios empíricos han señalado la existencia de una relación negativa entre la especialización en la exportación de productos primarios y el crecimiento económico. Esta evidencia ha sido interpretada como una “maldición” por la que los países a quienes ha tocado en suerte una relativa abundancia de recursos naturales ven limitada su capacidad de crecimiento. Este trabajo cuestiona la existencia de dicha maldición con base en dos argumentos, ambos fundamentados en el análisis cuantitativo de datos provenientes de 73 países durante el periodo 2000-2019. En primer lugar, la relación negativa entre la especialización en exportaciones primarias y el crecimiento económico ha sido menos evidente en los dos últimos decenios, lo que sugiere que el fenómeno podría estar asociado a características de la economía internacional propias de las décadas finales del siglo pasado. En segundo lugar, contrariamente al supuesto generalmente aceptado, la abundancia de recursos naturales no lleva necesariamente a la especialización en la exportación de dichos recursos: tan solo una cuarta parte de las diferencias internacionales en este indicador pueden explicarse por la dotación de recursos naturales, existiendo otros factores explicativos no exógenos. En particular, el análisis de los determinantes de la especialización en la venta de productos primarios revela que son los países pequeños, de bajo ingreso, e inestables políticamente, los que corren mayor riesgo de transitar el camino que lleva de la abundancia a la dependencia.

Palabras clave: instituciones, recursos naturales, crecimiento económico, maldición de los recursos naturales.

Abstract

Since the seminal paper by Sachs and Warner, published in 1995, numerous empirical studies have pointed out the existence of a negative relationship between exports of primary products and economic growth. This evidence has been interpreted as a “curse” by which those countries with a relative abundance of natural resources show a limited capacity to grow. This study calls into question

the existence of such a curse through two arguments, both based on the analysis of data from 73 countries during the period 2000-2019. Firstly, the negative relation between primary exports and economic growth has been less evident in the last two decades, which suggests that the phenomenon could be associated with characteristics of the international economy specific to the final decades of the past century. Secondly, and contrary to the assumption generally accepted, natural resource abundance does not necessarily lead to specialization in primary exports: only a quarter of international differences in this indicator can be explained by natural resource endowments, while there are other explanatory factors which are not exogenous. In particular, the analysis of the determinants of specialization in primary exports reveals that small, low-income countries lacking political stability are those at greater risk of traveling the path that leads from abundance to dependence.

Keywords: institutions, natural resources, economic growth, natural resource curse.

1. Introducción

En la investigación sobre los determinantes del crecimiento económico, ocupa un lugar especial la discusión sobre el papel de los recursos naturales no renovables. El análisis empírico de esta cuestión comienza con el trabajo de Sachs y Warner (1995), según el cual las economías con una elevada especialización en la exportación de productos primarios —en relación a su producto interior bruto (PIB)— tendieron a alcanzar menores tasas de crecimiento que el resto durante las décadas de 1970 y 1980.

Desde entonces, numerosos estudios empíricos han corroborado la existencia de dicha relación negativa, si bien la evidencia más reciente comienza a ponerla en cuestión o, al menos, a introducir importantes matizaciones. Una de ellas se refiere a la dimensión espaciotemporal del fenómeno. En este sentido, la revisión de Dauvin y Guerreiro (2017) concluye, con base en el análisis de 69 publicaciones, que la especialización en la exportación de recursos naturales solo parece tener un efecto negativo en el crecimiento económico dentro del grupo de países en desarrollo. Por su parte, el análisis de periodos temporales posteriores a la década de 1990 parece sugerir que, de existir una relación entre exportación de recursos y crecimiento, esta habría sido positiva (Gerelmaa y Kotani, 2016; Katoka y Dostal, 2022). La evidencia, en fin, sobre el signo de la relación entre recursos y crecimiento no es concluyente, existiendo gran variedad de situaciones para las que se han propuesto diversas explicaciones (van der Ploeg, 2011).

A estas consideraciones se añade una más, de carácter tanto empírico como conceptual, y con profundas implicaciones de política económica. Siguiendo la estela de Sachs y Warner, la mayor parte de los estudios enmarcados en esta línea de investigación han identificado su variable explicativa —la ratio de las exportaciones de recursos primarios sobre el PIB— con el concepto de «abundancia» de recursos. Así, dado el carácter exógeno de la distribución espacial de los recursos naturales, de la abundancia o escasez que ha tocado en suerte a los diferentes territorios, se ha generalizado el uso del término «maldición de los recursos» (o su contrario, «bendición», según el resultado observado en cada estudio). Sin embargo, tal y como han advertido algunos autores (Brunnschweiler, 2008; Brunnschweiler y Bulte, 2008; Dauvin y Guerreiro, 2017), la ratio de las exportaciones de productos primarios sobre el PIB no es una medida de la «abundancia» de recursos naturales, sino de la «especialización» o «dependencia» respecto a dichos recursos. Se trata, en definitiva, de una variable endógena, fruto de decisiones individuales y colectivas tomadas en el marco de una dinámica económica particular. En consecuencia, la pregunta originalmente planteada por Sachs y Warner (1995, 3) —«Is there a curse to easy riches?»— no puede ser respondida sino mediante el empleo de una variable explicativa diferente que verdaderamente refleje la dotación material de recursos naturales, al margen del uso económico que se haya hecho de ellos con posterioridad.

Este trabajo contribuye a la literatura existente desde una doble perspectiva. En primer lugar, hace uso de nuevas estimaciones del nivel de abundancia de recursos naturales que no estuvieron disponibles sino hasta tiempos recientes; esto permite abandonar el supuesto de igualdad entre dependencia y abundancia, obligado en la mayoría de estudios precedentes debido a la falta de datos sobre dotación física de recursos. En segundo lugar, muestra la diferencia existente entre abundancia y dependencia, y estima el grado de interrelación entre ambas magnitudes. Todo ello se fundamenta en el análisis cuantitativo de datos provenientes de 73 países durante el periodo 2000-2019.

Los resultados muestran, en primer lugar, que la relación negativa entre la especialización en exportaciones primarias y el crecimiento económico ha sido menos evidente en los dos últimos decenios, lo que sugiere que el impacto negativo de la *dependencia* de los recursos sobre el crecimiento podría estar condicionado por características de la economía internacional cambiantes en el tiempo. Tampoco la *abundancia* muestra una relación negativa con el crecimiento económico, de manera que no cabría hablar de una maldición de los recursos. En último lugar, contrariamente al supuesto generalmente aceptado, la abundancia de recursos naturales no lleva necesariamente a una situación de dependencia respecto a ellos: tan solo una cuarta parte de las diferencias internacionales en este indicador pueden explicarse por la dotación de recursos naturales, existiendo otros factores explicativos no exógenos. En particular, el análisis de los determinantes de

la especialización en la venta de productos primarios revela que son los países pequeños, de bajo ingreso, e inestables políticamente, los que corren mayor riesgo de transitar el camino que lleva de la abundancia a la dependencia.

Las conclusiones de este estudio contrastan con la visión determinista que ha sido promovida por buena parte de la literatura. Así, se pone de relieve la importancia de la política económica a la hora de gestionar las reservas de recursos naturales: dado un nivel de abundancia, diferentes marcos institucionales pueden conducir a diversos grados de especialización. Al mismo tiempo, los resultados aquí expuestos pueden contribuir a establecer las bases para una identificación de las economías con mayor riesgo de desarrollar una situación de dependencia, lo que permitiría una mejor focalización de la política internacional de desarrollo.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 1 delinea el marco teórico sobre el que se basa el estudio. La sección 2 describe los datos empleados. La sección 3 detalla la estrategia empírica. La sección 4 expone y comenta los resultados obtenidos. Una última sección resume las principales conclusiones e implicaciones de política económica.

2. Marco teórico

El debate sobre el papel de los recursos naturales en el desenvolvimiento económico se sitúa dentro de las coordenadas establecidas por la moderna teoría del crecimiento, cuyo pilar fundamental puede encontrarse en Solow (1956). Dentro de este marco, y suponiendo una función de producción agregada con rendimientos constantes a escala, se puede expresar el producto por habitante $y = y(A, k)$ en función del nivel tecnológico A y el saldo de capital por habitante k . A su vez, la tasa de crecimiento del capital por habitante puede expresarse de la siguiente manera:

$$\frac{\dot{k}}{k} = \frac{s \cdot y(A, k)}{k} - (n + \delta), \quad (1)$$

donde \dot{k} es la derivada de k respecto al tiempo, s es la tasa de ahorro, n es la tasa de crecimiento de la población, y δ es la tasa de depreciación del capital existente. El miembro derecho de esta ecuación está conformado por una diferencia entre dos términos: el término que aparece con signo positivo ($s \cdot y[A, k]/k$) recibe el nombre de «término de acumulación», mientras que el término con signo negativo ($n + \delta$) recibe el nombre de «término de depreciación».

Partiendo de este esquema, «la asociación negativa entre la abundancia de recursos y el crecimiento plantea ciertamente un rompecabezas conceptual» (Sachs y Warner, 1995, 2), pues una mayor dotación de recursos conlleva una mayor

capacidad de ahorro (s), cuyo efecto en el crecimiento del capital por habitante y, en consecuencia, en el producto por habitante, se espera positivo.

Para dar explicación a una eventual observación empírica de esa asociación, tanto Sachs y Warner como diversos investigadores posteriores han planteado distintas hipótesis. En términos generales, estas pueden clasificarse en dos grupos. El primero de ellos pone el énfasis en factores estrictamente económicos, y se basa en el modelo de la denominada enfermedad holandesa¹. Según esta perspectiva, la especialización en la exportación de recursos naturales provoca una apreciación de la moneda local, lo que encarece las exportaciones del sector manufacturero e impide el desarrollo de un sector industrial competitivo. A este efecto se suma la alta volatilidad de los precios de los recursos naturales en el mercado internacional, lo que puede generar importantes fluctuaciones en el tipo de cambio real y desincentivar la inversión, especialmente en países con un bajo desarrollo del sector financiero (Aghion et al., 2009).

El segundo grupo de hipótesis pone el foco en factores institucionales, y se basa en el argumento de que la especialización en la exportación de recursos naturales fomenta el comportamiento rentista, la corrupción (Caselli y Michaels, 2013) y el deterioro de los sistemas democráticos (Acemoglu, Robinson y Verdier, 2004; Acemoglu y Robinson, 2008), de tal manera que acaba por perjudicar el crecimiento económico (Lane y Tornell, 1996; Tornell y Lane, 1999; Torvik, 2002; Mehlum, Moene y Torvik, 2006). Este efecto se vería reforzado en países con alta fragmentación social, en los que diferentes grupos pueden verse tentados a competir por apropiarse de las fuentes de recursos, dando lugar así a una erosión de los derechos de propiedad y a una menor inversión (Hodler, 2006). Así, el efecto positivo de la exportación de recursos sobre s podría verse compensado por un efecto negativo sobre A , que incluye todos los aspectos organizativos del proceso productivo, más allá de la mera dotación de recursos de capital y trabajo.

Este estudio se enmarca en este mismo planteamiento teórico, revisitando la cuestión para poner a prueba, con nuevos y más ajustados datos, la pretendida relación entre recursos naturales y crecimiento económico.

3. Datos

Los datos empleados en este trabajo corresponden a las dos primeras décadas del siglo XXI. Esto permite una doble aportación a la literatura. En primer lugar, posibilita comprobar si la relación negativa entre recursos y crecimiento observada

¹ Los Países Bajos experimentaron un importante declive del sector manufacturero tras el descubrimiento de grandes reservas de gas en la década de 1960, debido a la apreciación del florín neerlandés. Véase Corden y Neary (1982) para una explicación en detalle de los diversos mecanismos de transmisión.

por Sachs y Warner y estudios posteriores tiene carácter de ley universal o, por el contrario, es resultado de un fenómeno acotado en el tiempo. En segundo lugar, el estudio de un periodo más reciente permite disponer de datos sobre dotación de recursos naturales que no estuvieron disponibles para los pioneros de esta línea de investigación; resulta así posible evaluar el verdadero impacto de la abundancia de recursos en el crecimiento, sin necesidad de establecer el restrictivo supuesto de igualdad entre especialización y abundancia que tuvieron que aceptar anteriores estudios.

Por lo que se refiere a la variable objetivo principal de este estudio, esto es, la tasa de crecimiento económico, los datos de *PIB per cápita* necesarios para su cálculo han sido extraídos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), los cuales son recopilados a su vez de diferentes fuentes de información por parte del Banco Mundial. Los valores están expresados en dólares internacionales en paridad de poder adquisitivo, a precios constantes de 2017 (indicador NY.GDP.PCAP.PP.KD).

Los datos sobre *exportaciones de productos primarios* —la variable explicativa fundamental para Sachs y Warner y la mayor parte de la literatura— provienen también de los IDM. Siguiendo la definición de Sachs y Warner, con el objetivo de facilitar la comparación de resultados, esta variable —denominada SXP y expresada como proporción del PIB— incluye minerales y metales (TX.VAL.MMTL.ZS.UN), combustibles (TX.VAL.FUEL.ZS.UN) y materias primas agrícolas (TX.VAL.AGRI.ZS.UN).

Con el ánimo de complementar esta medida de especialización o dependencia de los recursos naturales, se emplea también en este estudio una variable referida a la abundancia o dotación natural de recursos. Esta se corresponde con la estimación del saldo de *activos del subsuelo* ofrecida por el Banco Mundial (2006), valorados conforme al valor actual neto de las rentas futuras que cabe derivar de ellos. La variable está expresada en dólares estadounidenses per cápita, y los datos corresponden al año 2000. De este mismo estudio del Banco Mundial provienen los datos de población para dicho año.

Las tasas de *ahorro* (s), *depreciación* (δ) y *crecimiento demográfico* (n) han sido extraídas de la Penn World Table, en su versión 10.0 (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015).

La fuente de información sobre calidad institucional han sido los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno elaborados por el Banco Mundial. Esta fuente ofrece indicadores sobre control de la corrupción, eficacia del gobierno, estabilidad política, calidad normativa, estado de derecho, y voz y rendición de cuentas. El rango de todos ellos se sitúa aproximadamente entre los valores -2.5 y 2.5, de manera que un valor más elevado indica un mayor grado de calidad institucional.

Todos los indicadores han sido tenidos en cuenta, aunque dada la elevada correlación entre todos ellos, finalmente solo se ha incluido en los modelos el indicador sobre *estabilidad política y ausencia de violencia*, por ser este el que ha demostrado tener una mayor capacidad explicativa. Esta variable mide las percepciones de la probabilidad de inestabilidad política o violencia por motivos políticos: incluye conflictos armados, tensiones étnicas, religiosas o regionales, así como las amenazas terroristas y otros fenómenos similares.

Finalmente, para construir una variable dicotómica que identifica los países de *renta baja o media*, se ha empleado la clasificación de países por nivel de renta elaborada por el Banco Mundial.

La Tabla 1 muestra un resumen estadístico de todas las variables empleadas en este estudio.

Tabla 1. Resumen estadístico

Variable	Obs.	Media	Desv. típica	Mínimo	Máximo
Tasa de crecimiento 2000-2019	115	0.40	0.30	-0.18	1.53
SXP	102	0.06	0.09	0	0.50
Activos del subsuelo	118	2447.37	6630.26	0	49839
PIB per cápita	115	14383.51	14970.95	630.70	59389.42
Tasa de ahorro (s)	117	0.20	0.08	0.06	0.47
Tasa de crecimiento demográfico (n)	117	0.25	0.20	-0.22	0.72
Tasa de depreciación (δ)	116	0.04	0.01	0.01	0.10
Estabilidad política	116	0.07	0.91	-2.02	1.76

4. Estrategia empírica

El objetivo de este trabajo es triple. En primer lugar, se propone comprobar empíricamente si la dependencia de la exportación de recursos naturales muestra una relación negativa con la tasa de crecimiento económico, como anteriores investigaciones han sugerido. En segundo lugar, se da el salto del concepto de dependencia al de abundancia, utilizando una medida empírica apropiada del segundo término. Finalmente, se evalúa la relación entre abundancia y dependencia.

La estrategia empírica seguida para alcanzar los dos primeros objetivos se corresponde en lo fundamental con la habitual en la literatura, introduciendo novedades en los datos empleados. Así, se estima por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) el siguiente modelo de regresión lineal:

$$\ln\left(\frac{y_{i,2019}}{y_{i,2000}}\right) = \beta_0 + \beta_1 SXP_{i,2000} + \beta_2 \ln Subs_{i,2000} + \beta \mathbf{Z}_i + \varepsilon_i, \quad (2)$$

donde $y_{i,t}$ es el producto por habitante del país i en el año t ; $SXP_{i,2000}$ y $Subs_{i,2000}$ son, respectivamente, la ratio de exportaciones de productos primarios sobre el PIB y la dotación de activos del subsuelo con que cuenta el país i al inicio del periodo de estudio; \mathbf{Z}_i es una matriz que incluye las variables de control del modelo; y ε_i es el término de error.

El marco teórico delineado en la sección 1 sirve de guía para elegir las variables de control a incluir en la matriz \mathbf{Z}_i . Estas son el logaritmo neperiano del PIB per cápita inicial, la tasa de ahorro (s), el término de depreciación ($n + d$), y el indicador de estabilidad política y ausencia de violencia. Se incluye, además, un término de interacción entre este último indicador institucional y el saldo de activos del subsuelo, con el objeto de comprobar si la situación institucional moldea el efecto de los recursos naturales sobre el crecimiento económico.

En un segundo nivel, se aborda la relación existente entre abundancia de recursos naturales y especialización o dependencia respecto a los mismos. En este caso, el modelo de regresión es el siguiente:

$$SXP_i = \beta_0 + \beta_1 \ln Subs_{i,2000} + \beta \mathbf{Z}_i + \varepsilon_i, \quad (3)$$

donde SXP_i es la ratio de exportaciones de productos primarios sobre el PIB del país i , expresada como el promedio de las ratios anuales observadas en el periodo 2000-2019. La variable explicativa de interés es $Subs_{i,2000}$. Entre las variables de control incluidas en la matriz \mathbf{Z}_i se encuentra el indicador de estabilidad política y ausencia de violencia ya mencionado, además del logaritmo de la población y una variable dicotómica que toma el valor 1 si el país i es de renta baja o media, y toma el valor 0 si el país es de renta alta.

La Tabla 2 muestra la matriz \mathbf{A} de correlaciones de todas las variables incluidas en los modelos de regresión, donde cada elemento a_{ij} representa el coeficiente de correlación de Pearson entre la variable de la fila i y la variable de la columna j .

Tabla 2. Matriz de correlaciones para las variables explicativas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1) SXP	1							
(2) Ln Activos del subsuelo	0.47	1						
(3) PIB per cápita	-	0.41	1					
	0.06							
(4) Tasa de ahorro (s)	-	0.05	0.38	1				
	0.19							
(5) Término de depreciación ($n + \delta$)	0.21	-	-	-	1			
		0.27	0.56	0.21				
(6) Estabilidad política	-	0.14	0.70	0.31	-	1		
	0.18				0.37			
(7) Ln Población	-	0.07	-0.11	0.12	-	-	1	
	0.14				0.01	0.33		
(8) Renta baja o media	0.03	-	-	-	0.46	-	0.14	1
		0.43	0.71	0.25		0.49		

5. Resultados

5.1. Abundancia, dependencia y crecimiento

La Tabla 3 muestra los valores estimados de los parámetros de la ecuación (2). En lo que respecta al impacto de la especialización en la exportación de recursos primarios sobre el ritmo de crecimiento económico, el valor estimado del coeficiente β_1 presenta signo negativo, pero esta relación no es estadísticamente significativa a los niveles de confianza usuales. Dicho resultado se observa tanto en el modelo de regresión simple (columna 1) como en los modelos de regresión múltiple (3 y 4) tras controlar por una serie de variables. El efecto de la dependencia de los recursos sobre el crecimiento económico no está condicionado por el nivel de ingreso del país en cuestión, pues el mismo resultado se obtiene al restringir la muestra al grupo de países de renta baja y media (columna 4).

Tabla 3. Determinantes de la tasa de crecimiento económico (2000-2019)

	(1)	(2)	(3)	(4)
SXP	-0.209 (0.317)		-0.904 (0.545)	-1.043 (0.791)
Ln Activos subsuelo		-0.011 (0.011)	0.011 (0.020)	0.027 (0.019)
Ln PIBpc			-0.206*** (0.057)	-0.201*** (0.072)
s			0.925 (0.614)	1.028 (0.737)
$(n + \delta)$			-0.871*** (0.224)	-1.121*** (0.207)
Estabilidad política			-0.079 (0.085)	0.022 (0.097)
SXP * Est. pol.			0.383 (0.274)	0.548 (0.458)
Ln Act. s. * Est. pol.			0.001 (0.010)	-0.017 (0.011)
Constante	0.413*** (0.037)	0.452*** (0.075)	2.296*** (0.488)	2.424*** (0.616)
Número de países	100	81	73	52
R-cuadrado	0.00	0.01	0.42	0.46

Nota: errores estándar robustos en paréntesis.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Este resultado pone en cuestión la universalidad de la relación empírica observada en estudios anteriores para las décadas de 1970 y 1980. Mientras que Sachs y Warner obtenían una estimación del coeficiente β_1 asociado a *SXP* de en torno a -6 , dicho coeficiente se sitúa en torno a -1 en las estimaciones más completas presentadas en la tabla 3. Además, la desviación típica de la estimación aquí obtenida es relativamente alta, lo que solo permitiría sostener la existencia de un impacto negativo si se acepta una probabilidad de error ligeramente superior al 10 por ciento. Estos resultados apuntan a una doble matización de los obtenidos por Sachs y Warner: en las dos primeras décadas del siglo XXI, el supuesto impacto negativo de la especialización en la exportación de recursos primarios sobre el PIB es más incierto y, de existir, habría sido en todo caso de menor magnitud que en las décadas de 1970 y 1980.

Si el resultado asociado a la variable *SXP* pone en cuestión la universalidad de la relación empírica observada por Sachs y Warner, el resultado asociado a la dotación

de recursos del subsuelo pone en cuestión su conclusión en términos conceptuales. Y es que la relación entre abundancia y crecimiento es aún más incierta que la relación entre dependencia y crecimiento. El coeficiente asociado a los recursos del subsuelo no es estadísticamente diferente de cero en ninguno de los modelos, y su valor estimado no es negativo, sino positivo, en los modelos con variables de control (columnas 3 y 4). Con base en estos resultados, no cabe pues hablar de la existencia de una maldición de los recursos, dado que la abundancia no parece haber mostrado relación alguna con la tasa de crecimiento económico. Asimismo, no se observa un efecto directo de la estabilidad política en el crecimiento económico, ni tampoco un efecto mediador de este indicador institucional en la relación entre recursos naturales y crecimiento. Este resultado parece entrar en contradicción con anteriores estudios que han señalado a la calidad institucional como un factor clave en la mitigación del efecto pernicioso que sobre el crecimiento parece tener la especialización o dependencia respecto a los recursos naturales (Dauvin y Guerreiro, 2017; Medina-Bueno, Guimón de Ros y Vázquez-Barquero, 2020). No obstante, la explicación podría encontrarse de nuevo en las características de la economía internacional propias del periodo de estudio: si, bajo determinadas circunstancias, la dependencia de los recursos no muestra un impacto sobre el crecimiento, el entorno institucional no podría mediar un impacto que no existe. Ello no quiere decir, sin embargo, que en condiciones diferentes — como, quizás, las propias de las décadas de 1970 y 1980— el entorno institucional no pueda influir de forma importante en la relación entre recursos y crecimiento.

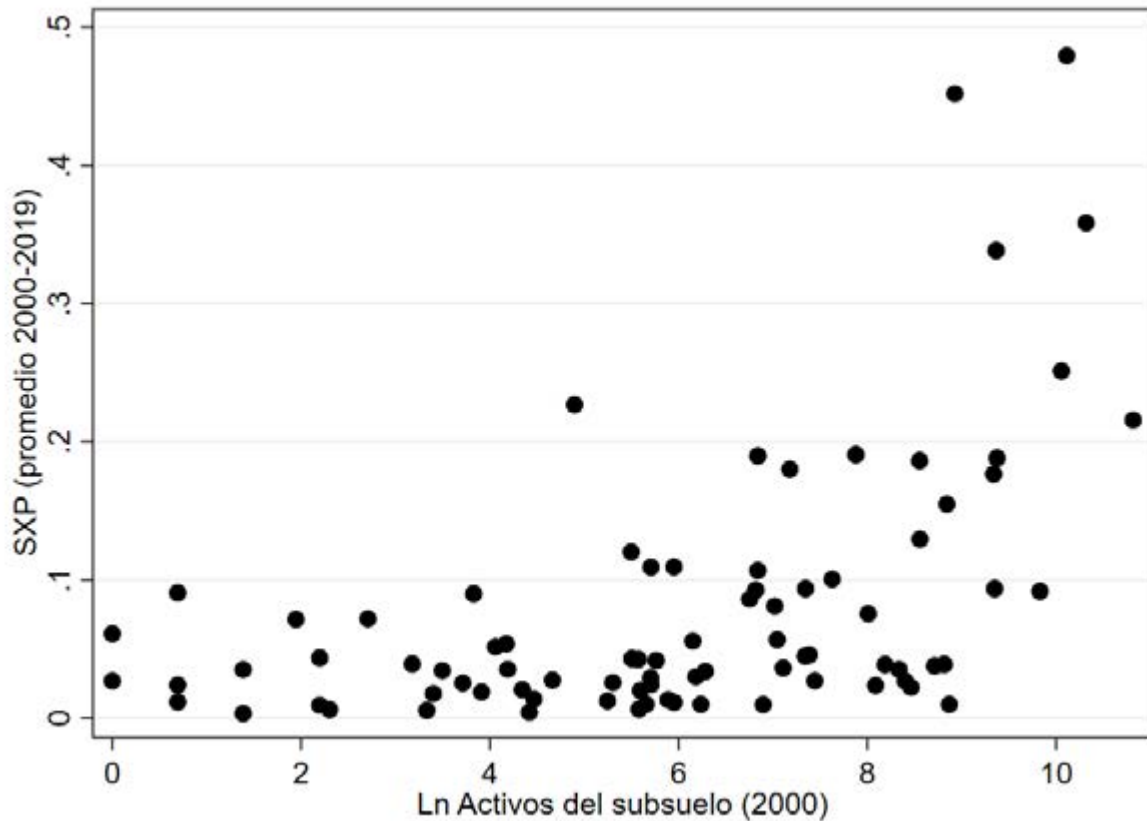
Finalmente, conforme a lo previsto por el marco teórico, el término de depreciación ($n + \delta$) muestra una relación negativa con la tasa de crecimiento. El nivel de PIB per cápita inicial también está relacionado negativamente con la tasa de crecimiento, lo que indica que en el periodo estudiado se ha producido convergencia económica y constituye un apoyo al supuesto aceptado por Solow (1956) según el cual la función de producción agregada tendría la forma de una Cobb-Douglas.

5.2. De la abundancia a la dependencia

Los resultados presentados en la sección 4.1. permiten extraer dos principales conclusiones sobre la relación entre recursos naturales y crecimiento: 1) la relación entre dependencia y crecimiento ha sido más incierta en las primeras décadas del siglo XXI que en las últimas del XX, y 2) la relación entre abundancia y crecimiento es aún más incierta que la relación entre dependencia y crecimiento. Este segundo punto muestra que los cambios en la definición de la variable ligada a los recursos llevan asociados cambios en la relación observada entre recursos y crecimiento. Un análisis descriptivo de las dos variables ligadas a los recursos ayuda a comprender por qué parecen existir diferencias en el impacto de cada una de ellas sobre el crecimiento económico.

En la matriz de correlaciones presentada en la Tabla 2, el elemento $a_{21} = 0.47$ indica que la dotación de activos del subsuelo (abundancia) y la ratio de exportaciones de recursos primarios sobre el PIB (dependencia) están correlacionadas, pero esta correlación está lejos de alcanzar el valor 1 que indicaría una relación positiva perfecta.

Gráfico 1. La relación entre abundancia y dependencia de los recursos naturales



Fuente: elaboración propia a partir de WDI y Banco Mundial (2006).

El Gráfico 1 representa la relación entre los conceptos de abundancia y dependencia empleados en este estudio. La relación entre ambas definiciones, que es claramente positiva pero no lineal ni determinista, muestra una característica fundamental: los incrementos en la abundancia están asociados no solo a un mayor valor promedio del indicador de dependencia, sino también a un aumento de la desviación típica observada en este último indicador. Así, niveles bajos de abundancia están asociados a ratios de exportación de recursos primarios inferiores al 10 por ciento del PIB; en niveles intermedios de abundancia sigue observándose un buen número de países que se sitúan en esta franja, pero a ellos se suman otros con tasas de dependencia que llegan al 20 por ciento; finalmente, en el grupo de países con un elevado nivel de abundancia, las tasas mínimas de

dependencia suben hasta el 10-20 por ciento, pero las máximas aumentan en mayor magnitud, alcanzando valores cercanos al 50 por ciento. Esto es, conforme aumenta el nivel de abundancia, se observa un incremento en la heterogeneidad en cuanto a la situación de dependencia: todos los países con un nivel bajo de abundancia se sitúan en un rango relativamente reducido de dependencia, de 10 puntos porcentuales; los países con nivel de abundancia intermedio, sin embargo, se sitúan en un rango mayor, de 20 puntos porcentuales; y los países con un nivel de abundancia alto, en un rango de 30-40 puntos porcentuales.

Del análisis descriptivo de los datos sobre abundancia y dependencia puede extraerse, pues, una conclusión: una mayor abundancia permite adoptar un mayor grado de dependencia, pero hay economías que dan ese paso y otras que no lo dan. Con el objetivo de desentrañar los determinantes que explican ese paso de la abundancia a la dependencia, se ha estimado el modelo representado por la ecuación (3), cuyos resultados se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Determinantes de la especialización en exportación de recursos (2000-2019)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln Activos subsuelo	0.018*** (0.004)	0.020*** (0.004)	0.021*** (0.004)	0.025*** (0.005)
Estabilidad política		-0.022*** (0.008)	-0.031*** (0.009)	-0.019** (0.009)
Ln Población			-0.018** (0.007)	-0.018*** (0.007)
Renta baja o media				0.062** (0.024)
Constante	-0.028 (0.021)	-0.035* (0.021)	0.259** (0.107)	0.220** (0.101)
Número de países	83	83	83	83
R-cuadrado	0.26	0.30	0.39	0.44

Nota: errores estándar robustos en paréntesis.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

A la luz de las estimaciones obtenidas, la disponibilidad de recursos naturales es ciertamente un factor fundamental a la hora de explicar las diferencias internacionales en el grado de especialización en la exportación de dichos recursos: la abundancia observada en el año 2000 explica por sí sola más de un 25 por ciento de estas diferencias en el periodo 2000-2019 (columna 1). No obstante, esta

evidencia sugiere que si bien la abundancia es un factor explicativo importante, no es en absoluto el único determinante de la especialización en la exportación de recursos. Al menos otras tres variables llegan a explicar, conjuntamente, alrededor de un 20 por ciento adicional.

Uno de los factores a tener en cuenta es el tamaño de la economía, tanto en términos demográficos como productivos: así, los países con mayor población tienden a mantener tasas de dependencia menores, mientras que los países de renta baja o media alcanzan tasas de dependencia superiores. Detrás de este efecto puede encontrarse la dificultad que supone desarrollar una economía diversificada en países pequeños y de bajo nivel de desarrollo. En todo caso, el análisis de los mecanismos por los que se produce esta relación queda fuera del alcance de este estudio, y deberá ser abordado con la debida profundidad en futuras investigaciones.

Otro de los factores que influyen en el grado de dependencia es el institucional. En concreto, los países con una mayor estabilidad política y ausencia de violencia parecen desarrollar un menor nivel de dependencia respecto a la exportación de recursos. Este resultado, junto con los expuestos en la sección 4.1, son coherentes con las conclusiones de Di John (2007), quien apunta que, mientras que existe poca evidencia concluyente sobre un efecto causal de la abundancia de recursos sobre la violencia política, sí hay cierta evidencia de que una situación de conflicto dada puede conducir a un mayor uso de los recursos naturales existentes para facilitar la financiación de la guerra.

Así pues, si bien el marco institucional no muestra un impacto directo en el crecimiento económico, sí se revela importante a la hora de explicar por qué ciertas economías con abundancia de recursos naturales desarrollan dependencia respecto a la exportación de estos recursos; una dependencia que, en determinados contextos internacionales y etapas históricas, podría a su vez perjudicar el ritmo de crecimiento económico.

6. Conclusiones

Son muchos los estudios empíricos que han señalado la existencia de una relación negativa entre la especialización en la exportación de productos primarios y el crecimiento económico. Esta evidencia ha sido interpretada como una “maldición” por la que los países a quienes ha tocado en suerte una relativa abundancia de recursos naturales ven limitada su capacidad de crecimiento. Para explicar esta relación, se han propuesto, entre otras, varias hipótesis que ponen el foco en factores institucionales, y se basan en el argumento de que la abundancia de recursos naturales fomenta el comportamiento rentista, la corrupción y el deterioro

de los sistemas democráticos, de tal manera que acaba por perjudicar el crecimiento económico.

Sin embargo, la mayor parte de los estudios enmarcados en esta línea de investigación han identificado las exportaciones de recursos naturales con el concepto de «abundancia» de recursos, mientras que tal variable es más bien una medida de la «especialización» o «dependencia» respecto a dichos recursos.

Este trabajo establece una distinción explícita, en términos teóricos y empíricos, entre los conceptos de abundancia y dependencia, y contribuye a la literatura existente de dos maneras. En primer lugar, muestra que la relación negativa entre la especialización en exportaciones primarias y el crecimiento económico ha sido menos evidente en los dos últimos decenios, lo que sugiere que el impacto negativo de la *dependencia* de los recursos sobre el crecimiento podría estar condicionado por características de la economía internacional cambiantes en el tiempo. Tampoco la *abundancia* muestra una relación negativa con el crecimiento económico, de manera que no cabría hablar de una maldición de los recursos.

En segundo lugar, y contrariamente al supuesto generalmente aceptado, la abundancia de recursos naturales no lleva necesariamente a la especialización en la exportación de dichos recursos, existiendo otros factores explicativos no exógenos. En particular, son los países pequeños, de bajo ingreso, e inestables políticamente, los que corren mayor riesgo de transitar el camino que lleva de la abundancia a la dependencia.

Las conclusiones de este estudio contrastan con la visión determinista que se extrae de buena parte de la literatura, y destacan la importancia de la política económica a la hora de gestionar las reservas de recursos naturales: dado un nivel de abundancia, diferentes marcos institucionales pueden conducir a diversos grados de especialización.

Al mismo tiempo, las bases aquí expuestas para la identificación de las economías con mayor riesgo de llegar a una situación de dependencia pueden contribuir a una mejor focalización de la política internacional de desarrollo, principalmente aquella destinada a fomentar la diversificación productiva. Esta cuestión es capital para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible fijados en la Agenda 2030, en especial el objetivo 8 sobre «crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible» y el objetivo 9 sobre «industrialización inclusiva y sostenible».

Para lograr estos objetivos de política pública, sin embargo, será necesario avanzar en la comprensión de la relación entre abundancia y dependencia. Para ello es imprescindible el desarrollo de métodos estandarizados de estimación de las dotaciones físicas de recursos naturales, pues la escasez de datos comparables a este respecto es el principal obstáculo a la investigación en este campo.

Referencias

- ACEMOGLU, DARON y ROBINSON, JAMES A. (2008): "Persistence of power, elites, and institutions", *American Economic Review*, 98 (1), 267-293.
- ACEMOGLU, DARON; ROBINSON, JAMES A. y VERDIER, THIERRY (2004): "Kleptocracy and divide-and-rule: a model of personal rule", *Journal of the European Economic Association*, 2 (2-3), 162-192.
- AGHION, PHILIPPE; BACCHETTA, PHILIPPE; RANCIERE, ROMAIN y ROGOFF, KENNETH (2009): "Exchange rate volatility and productivity growth: the role of financial development", *Journal of Monetary Economics*, 56 (4), 494-513.
- BANCO MUNDIAL (2006): *Where is the wealth of nations? Measuring capital for the 21st century*, Banco Mundial, Washington D. C.
- BRUNNSCHWEILER, CHRISTA N. (2008): "Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth", *World Development*, 36 (3), 399-419.
- BRUNNSCHWEILER, CHRISTA N. y BULTE, ERWIN H. (2008): "The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings", *Journal of Environmental Economics and Management*, 55, 248-264.
- CASELLI, FRANCESCO y MICHAELS, GUY (2013): "Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1), 208-238.
- CORDEN, W. MAX y NEARY, J. PETER (1982): "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy", *Economic Journal*, 92 (368), 825-848.
- DAUVIN, MAGALI y GUERREIRO, DAVID (2017): "The paradox of plenty: a meta-analysis", *World Development*, 94, 212-231.
- DI JOHN, JONATHAN (2007): "Oil abundance and violent political conflict: a critical assessment", *Journal of Development Studies*, 43 (6), 961-986.
- FEENSTRA, ROBERT C.; INKLAAR, ROBERT y TIMMER, MARCEL P. (2015): "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105 (10), 3150-3182.
- GERELMAA, LKHAGVA y KOTANI, KOJI (2016): "Further investigation of natural resources and economic growth: do natural resources depress economic growth?", *Resources Policy*, 50, 312-321.
- HODLER, ROLAND. (2006): "The curse of natural resources in fractionalized countries", *European Economic Review*, 50, 1367-1386.

KATOKA, BEN y DOSTAL, JÖRG MICHAEL (2022): "Natural resources, international commodity prices and economic performance in Sub-Saharan Africa (1990-2019)", *Journal of African Economies*, 31 (1), 53-74.

LANE, PHILIP R. y TORNELL, AARON (1996): "Power, growth, and the voracity effect", *Journal of Economic Growth*, 1, 213-241.

MEDINA-BUENO, JOSÉ LUIS; GUIMÓN DE ROS, JOSÉ y VÁZQUEZ-BARQUERO, ANTONIO (2020): "La calidad institucional como factor determinante del desarrollo económico basado en los recursos naturales", *Revista de Economía Mundial*, 56, 183-205.

MEHLUM, HALVOR; MOENE, KARL y TORVIK, RAGNAR (2006): "Institutions and the resource curse", *Economic Journal*, 116 (508), 1-20.

SACHS, JEFFREY D. y WARNER, ANDREW M. (1995): "Natural resource abundance and economic growth", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 5398.

SOLOW, ROBERT M. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94.

TORNEL, AARON y LANE, PHILIP R. (1999): "The voracity effect", *American Economic Review*, 89 (1), 22-46.

TORVIK, RAGNAR (2002): "Natural resources, rent seeking and welfare", *Journal of Development Economics*, 67, 455-470.

VAN DER PLOEG, FREDERICK (2011): "Natural resources: curse or blessing?", *Journal of Economic Literature*, 49 (2), 366-420.



7 LÍNEA TEMÁTICA

Migraciones, etnicidad y desarrollo

Migracions, etnicitat i desenvolupament

Migration, ethnicity and development

Las migraciones de Centroamérica y México a Estados Unidos y el reto del desarrollo económico..... 595

Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)

Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Mapa de acciones universitarias de refugio en España..... 611

Vanessa Míguez Martín (Universidade da Coruña)

Ana Gamba Romero (Universidad Autónoma de Madrid)

José Jesús Cendán Verdes (Universidade da Coruña)

Lorena Rilo Pérez (Universidade da Coruña)

The Information Capacity of States, Ethnic Diversity, and Social Development..... 613

Matthias Vom Hau (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals)

Las migraciones de Centroamérica y México a Estados Unidos y el reto del desarrollo económico

Migrations from Central America and Mexico to the United States and the challenge of economic development

Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Pascual García-Macías (Universidad Técnica Particular de Loja)

Selene Gaspar Olvera (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Resumen

En los últimos cuatro años a pesar de las políticas anti-migrantes del gobierno de Donald Trump de 2016 a 2020, las migraciones de Centroamérica y México a Estados Unidos se intensifican y crece el debate regional sobre sus causas, sus impactos y las alternativas más allá de las políticas actuales de criminalización de las migraciones, militarización, control de fronteras y deportaciones masivas. Políticas que se profundizan con el Covid-19 y los impactos económicos en la región. Sin embargo, al final del 2020, las migraciones vuelven a crecer y con ellas el debate sobre su futuro. Al igual que hace veinte años se reconoce que las causas son estructurales debido al atraso, la marginación, el desempleo y violencias crecientes. Que la alternativa es el desarrollo económico en los países de origen, la generación masiva de empleo, de bienestar y seguridad humana. Pero, en los hechos persiste el mismo modelo económico que destruyó las economías nacionales, el mercado interno, la capacidad de generar empleos y generó una violencia sistémica en toda la zona. A partir de las caravanas migratorias de 2018 a 2021 crece el debate sobre alternativas para reducir las migraciones, México, la CEPAL y discursivamente Estados Unidos plantean que es necesario incidir en las causas estructurales de ellas promoviendo el desarrollo económico. Sin embargo, en los países de origen persiste la economía de la austeridad y la ausencia de políticas de desarrollo económico, Estados Unidos plantea que serán las corporaciones de su país las que promuevan ese proceso y la única propuesta sería hasta ahora de Desarrollo Económico Integral para la región de la CEPAL, luego de dos años, no cuenta con el respaldo financiero ni institucional de ninguno de los países.

1. Introducción

En México al final del gobierno de Peña Nieto, en diciembre 2018, se vivía un complicado escenario de movilidad humana en el país con seis dimensiones migratorias: como país de origen, tránsito, retorno, desplazamientos internos y creciente asilo y refugio de migrantes. Lo anterior a pesar de las múltiples propuestas de las organizaciones de migrantes y de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas sobre desarrollo, migración y derechos humanos, algunas de las cuales fueron incluidas en el Programa Especial de Migración, publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, sin ser vinculante y con un presupuesto de 50 millones de pesos. Aún ahora la política migratoria vigente de seguridad nacional y asistencialismo binacional para los mexicanos en Estados Unidos resulta

insuficiente y la normatividad y capacidad institucional del país es superada y cuestionada de forma creciente ante las nuevas modalidades de la movilidad humana (García Zamora, R. 2019b).

En una perspectiva, de más de 40 años, resalta la incoherencia del gobierno mexicano que frente a la gran importancia y aporte de los migrantes para el funcionamiento del país y la presencia de seis dimensiones de la movilidad humana en todo el territorio nacional no ha construido las políticas públicas y el marco normativo adecuado para atender la migración de forma adecuada. No obstante la existencia en Estados Unidos de más de 38.5 millones de habitantes de origen mexicano, 11.5 millones de mexicanos que viven permanentemente en ese país en 2020, entre los que se encuentran 5.9 millones de mexicanos indocumentados, incluidos 640 mil “dreamers”, que en su conjunto transfirieron 40 mil millones de dólares de remesas familiares en ese año y el creciente aumento de los flujos de transmigrantes por la frontera sur, se sigue sin incluir la movilidad humana en la agenda nacional y los presupuestos como prioridad (García Zamora, 2019 a).

López Obrador en la campaña presidencial y al inicio de su gobierno en 2018 prometía la construcción de un nuevo proyecto de nación y políticas públicas que incidieran en las causas de la migración internacional, sin embargo, después de tres años de gobierno no se conoce ninguna estrategia integral de transformación económica, social e institucional, ni tampoco se han presentado ninguna política de desarrollo y migración con enfoque de derechos humanos como parte central de la agenda nacional. Por el contrario, se persiste en una política migratoria con enfoque de seguridad nacional hacia los transmigrantes y corporativismo y asistencialismo hacia los mexicanos en Estados Unidos. Frente al gobierno anti-inmigrante y antimexicano de Trump, el gobierno actual sigue la subordinación del gobierno anterior a la política de migración y seguridad regional de Estados Unidos, especialmente frente a las caravanas migratorias de Centroamérica de 2018 a 2020, cuando ante la amenaza de poner aranceles a las exportaciones mexicanas a aquel país, en junio de 2019 el Canciller mexicano firma y acepta formalmente subordinarse a ambas políticas del gobierno norteamericano.

Pese que entre 2000 y 2015 hay una gran cantidad de propuestas de las organizaciones migrantes y la sociedad civil transnacional para el diseño de políticas públicas sobre migración, que en parte se incluyen en el Programa Especial de Migración (2014), en el gobierno de la Cuarta Transformación (2018-2024) no se retoman las propuestas, ni tampoco se actualiza y aplica ese Programa, excluyendo la movilidad humana como parte de dicha transformación. Paradójicamente, la movilidad humana como crisis migratoria, crisis humana y de gobernabilidad, se expresa en la frontera norte, la frontera sur, los corredores migratorios de Chiapas a Tamaulipas y Baja California, con tensiones y disfuncionalidades crecientes entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, y en particular con Estados Unidos. La respuesta fue mandar a la Guardia Nacional, convertida de facto en la “patrulla migratoria” de México para reducir la entrada de migrantes de Centroamérica, regular los migrantes en tránsito por el país y controlar y evitar la entrada irregular a Estados Unidos de 70 mil migrantes “devueltos” por su gobierno mediante los nuevos acuerdos con México.

Luego de tres años del gobierno actual han quedado claras las grietas del desarrollo económico y la migración dentro de la Cuarta Transformación justo cuando la movilidad humana en sus diferentes dimensiones exige una política de Estado, con

planes, programas, proyectos y presupuestos adecuados. La incoherencia entre la realidad migratoria y la ausencia de políticas públicas adecuadas es evidente con la comunidad migrante mexicana frente a sus aportes históricos de remesas al país en 2019, 2020 y 2021 con 36.4 mil, 40.6 mil y 50 mil millones de dólares y la exclusión presupuestal de los programas más importantes para los migrantes en los Programas de Egresos de la Federación 2020, 2021 y 2022 con el riesgo de una fractura histórica con el gobierno actual y todo el Estado mexicano.

Al inicio del año 2021 con Joe Biden al frente del gobierno de Estados Unidos, que promete un cambio en la política migrante en su país enviando una reforma migratoria al Congreso que incluye respeto a los derechos humanos, suspensión de la construcción del muro, restablecimiento de los derechos de asilo y refugio, alternativas para regularizar a 10.5 millones de migrantes indocumentados y solución definitiva a por menos los 640 mil “dreamers” con DACA (80% de ellos nacieron en México sin contar a los que quedaron fuera del programa) y el compromiso de invertir en Centroamérica 4 mil millones de dólares para su desarrollo económico se genera un optimismo efímero sobre las posibilidades de un esfuerzo conjunto para promover el desarrollo económico en la región, ya que su oferta se diluye en los meses siguientes y en el caso de México la duda es si el Gobierno y el Congreso tendrán la voluntad política de realizar los cambios institucionales para incluir la migración como parte central de la agenda nacional, de las políticas públicas y de los presupuestos con una nueva arquitectura normativa e institucional, especialmente en el campo de desarrollo económico.

2. La migración internacional de Centroamérica y México 2015-2020

Con la crisis económica de Estados Unidos de 2007 a 2009 y sus consecuencias, se pasó del sueño a la pesadilla neoliberal de los gobernantes de la región cuando se reduce de manera dramática la migración a ese país, caen las remesas y se incrementan las políticas antinmigrantes frente a sus economías presas de la jaula neoliberal, de los tratados comerciales con Estados Unidos y su estrategia de control y seguridad en la región. Los efectos anteriores fueron diferenciales entre México y los países de Centroamérica (Guatemala, Honduras y el Salvador) por las enormes diferencias en sus estructuras económicas, institucionales y los procesos de violencias económicas, sociales, políticas y ambientales que en los últimos cuatro lustros generan una tipología migrante diferente. Mientras en México, en general, se trata de migrantes económicos, con frecuencia con fuertes redes sociales, en el caso de los países de Centroamérica se trata de migraciones forzadas por la pobreza extrema, la violencia creciente de las organizaciones criminales y los desastres naturales. Esta situación ya era evidente en el aumento de los flujos migrantes de Centroamérica desde fines de los años noventa y que tiene su expresión más trágica en la masacre de San Fernando, Tamaulipas, en 2010, con el asesinato de 73 migrantes mayoritariamente centroamericanos, que fue uno de los detonantes para reconocer cómo en México crecían la inseguridad y las violencias en ambas fronteras y sobre las diferentes rutas migratorias que enlazan los movimientos migratorios de Guatemala con el Río Bravo de Estados Unidos (García Zamora y Gaspar Olvera, 2020b,p.56).

La situación de Centroamérica ha sido mucho más complicada por lo atrasado de su estructura económica rural, a consecuencia de su Tratado Comercial con Estados Unidos, la enorme dependencia de las remesas que llegan a representar más del 15% del PIB en países como Honduras y El Salvador, la inestabilidad política permanente y una violencia generalizada que obliga a migraciones crecientes en los últimos años, como se evidencia con las famosas “caravanas” de finales de 2018 a 2021.

La sincronía de la crisis económica en México y la región con los problemas migratorios y de fronteras de nuestro país hacen que Gustavo Mohar (Excelsior, 14 de abril de 2019) considere que México viva una encrucijada sin precedente en la historia de nuestra política migratoria, en las fronteras y la seguridad. Para él, la explican tres factores: por vez primera, el presidente de Estados Unidos utiliza la migración desde la frontera con México con retórica y mentiras para su estrategia de reelección; la masividad y diversidad de la migración proveniente de Centroamérica, mayoritariamente forzada por las violencias y la posición del nuevo gobierno mexicano de asumir como eje de su política migratoria la defensa de los derechos humanos de los migrantes y facilitar el tránsito por el territorio nacional con una visa humanitaria.

Según Alejandro Canales (2019) el escenario de las migraciones en Mesoamérica es complejo, particularmente en el área que forman los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), dada la magnitud de personas que migran en la dirección sur-norte tratando de llegar a Estados Unidos. La complejidad de este proceso está vinculada a los distintos factores que impulsan la migración y a las políticas y normativas que son aplicadas en los países de origen, tránsito y destino. En estos países la migración se desencadena por factores sociales y económicos de carácter estructural. La pobreza, desigualdad social, el bajo nivel de desarrollo y crecimiento económico, una matriz productiva con bajo nivel de productividad y especializada en bienes primario-exportadores, maquila y servicios, sumado a condiciones de violencia e inseguridad pública, inestabilidad política y redes de delincuencia organizada, genera muy bajas expectativas de un futuro mejor para los hijos y descendencia en los lugares de origen. En este contexto, la emigración, que en otros lugares pudiera ser un proceso natural, es una de las pocas opciones que tiene la población para intentar salir de estas condiciones que las oprime. Canales (2019) destaca las situaciones de riesgo y vulnerabilidad en que se realizan los flujos migratorios de Centroamérica hacia Estados Unidos. Ambas condiciones se presentan desde la salida de los países, el tránsito por México y durante su estancia en el país de destino a causa del carácter irregular de los migrantes y la creciente participación de niñas, niños y mujeres. La vulnerabilidad y riesgos se manifiesta de forma particular en las migraciones transfronterizas en el sur y norte de México y entre los países de Centroamérica a causa del proceso de violencias y participación de las organizaciones criminales como nuevos “reguladores” de los flujos migratorios. Frente a la multiplicidad de causas y consecuencias de la migración, los riesgos y vulnerabilidades de la población migrante, destaca la debilidad crónica de los Estados nacionales para diseñar e implementar políticas y programas que contribuyan a atender las problemáticas que afectan y atentan contra los derechos fundamentales de la población migrante.

Sobre la situación anterior señala como en el caso de México, por ejemplo, es más fácil recurrir a una política de control migratorio basada en una estrategia de aprehensiones y deportaciones masivas (más de 150 mil anuales en la última década) que asumir la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y desarrollar políticas y programas que atiendan esa problemática. Una política tan simple y bá-

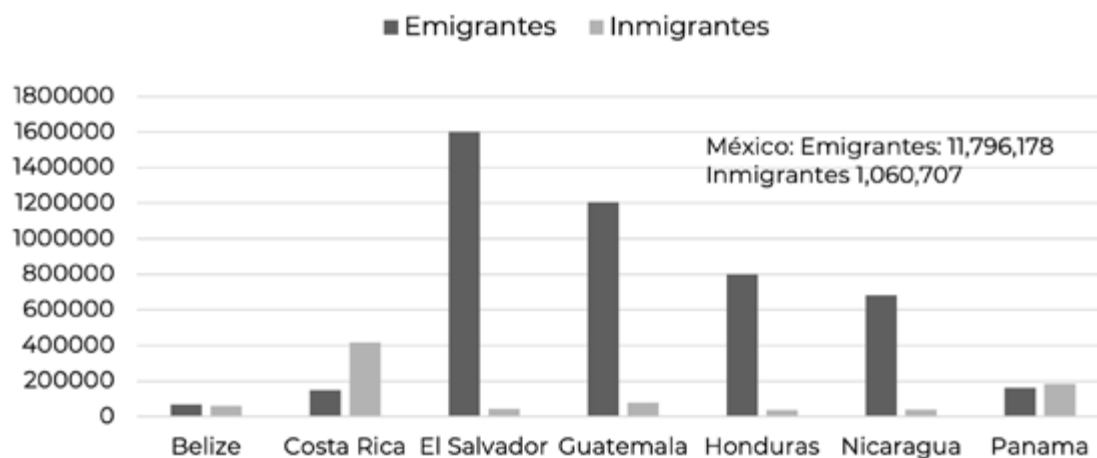
sica como otorgar visados temporales a la población en tránsito contribuiría a reducir sustancialmente su exposición a riesgos y agresiones tanto por parte del crimen organizado, como de las mismas autoridades mexicanas.

Para Alejandro Canales y Martha Rojas (CEPAL 2017) el escenario de la migración en la región México-Centroamérica es complejo, particularmente en el área que forma México y los países del llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), dada la magnitud de personas que migra en la dirección sur-norte, tratando de llegar a Estados Unidos. La complejidad de este proceso está vinculada a los distintos factores que impulsan la migración y a las políticas y normativas que son aplicadas en los países de origen, tránsito y destino. Pero, en cualquier contexto, los derechos humanos de las personas migrantes constituyen el aspecto central al que deben enfocarse las medidas que se implementen en todo el proceso migratorio. Esta tarea constituye el principal reto de las políticas públicas, pues deben tener un carácter integral y holístico, que tomen en cuenta las causas estructurales y los factores asociados a la migración. El enfoque de los derechos humanos no puede ser usado para justificar la detención o la disuasión sino para la protección efectiva de las personas migrantes.

Para los investigadores citados los Estados tienen el reto de emprender mayores esfuerzos, mediante el fortalecimiento de sus instituciones y de la cooperación en distintas escalas (local, nacional e internacional) y la concurrencia de distintos sectores para que la llamada gobernanza de la migración no se quede en la retórica ni en la realización de múltiples y diversas reuniones, sino que sea un mecanismo efectivo que propicie el respeto y proteja los derechos de los migrantes, para lo cual se deben establecer diferentes mecanismos de monitoreo.

La estadística que se presentan en la gráfica 1 y cuadro 1 ilustra que El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México son expulsores netos de población, cinco de los siete países centroamericanos. Todos ellos incluidos Belice, Costa Rica y Panamá que observan saldo neto migratorio positivos sus emigrantes internacionales tienen como principal destino Estados Unidos, esta característica de la migración Centroamérica compuesta principalmente por indocumentados hace que México sea tránsito de migrantes de esos países. Se destaca que si bien para el caso de México, Estados Unidos es el principal destino de los mexicanos esto debido a la larga tradición migratoria y al hecho de que viven en ese país casi 12 millones de mexicanos con 13.7 millones de estadounidenses cuyos padres nacieron en México hace que el mayor número de inmigrantes en el país sea precisamente los que proceden de Estados Unidos (71.9% de los inmigrantes en México nacieron en ese país, según datos de Naciones Unidas).

Gráfica 1. Emigrantes e inmigrantes internacionales de países centroamericanos, 2019



Fuente. Naciones Unidas, 2019. Matriz de origen y Destino.

Cuadro 1. Tres principales países de residencia de los migrantes centroamericanos, 2019

Destinos	Belize	Destinos	Costa Rica
Estados Unidos	58,472	Estados Unidos	99,285
Canadá	2,123	Nicaragua	11,283
México	2,029	Panamá	8,260
Destinos	El Salvador	Destinos	Guatemala
Estados Unidos	1,429,155	Estados Unidos	1,070,743
Canadá	51,207	México	44,178
Guatemala	19,704	Belize	25,876
Destinos	Honduras	Destinos	México
Estados Unidos	655,995	Estados Unidos	11,489,684
España	57,764	Canadá	85,825
México	15,300	España	53,158
Destinos	Nicaragua	Destinos	Panamá
Estados Unidos	302,845	Estados Unidos	125,329
Costa Rica	296,541	Costa Rica	11,592
España	25,969	España	4,399

Fuente. Elaboración propia con datos de Naciones Unidas. Matriz de origen Destino, 2019.

3. El reto del desarrollo económico en Centroamérica y México

Antes de la llegada del Covid-19 a México, durante 14 meses el gobierno de López Obrador aplica la misma política de austeridad y estabilidad macroeconómica vigente desde 1982, con una política social asistencialista de transferencia de ingresos hacia jóvenes y ancianos. Pese a una retórica antineoliberal frente a la doble pandemia se persiste en la austeridad, el rechazo reiterado a una reforma tributaria progresiva y la contratación temporal de deuda, frente a países como China, la Unión Europea, Estados Unidos y otros, que aumentan radicalmente su inversión pública, los estímulos fiscales y la contratación de deuda para reactivar sus economías. Así, el gobierno mexicano profundiza la austeridad y le apuesta al funcionamiento del Tratado Comercial con Estados Unidos y Canadá (T-MEC) el primero de julio del 2020 como el principal instrumento de reactivación de la economía nacional, junto con los cuestionados megaproyectos en el Sur del país y el nuevo aeropuerto en la capital (García Zamora y Gaspar Olvera, 2020a).

Al inicio de enero del 2021 cuando la profundización de la crisis estructural en Honduras, las violencias, los impactos del Covid-19 y dos huracanes provocan la salida de dos nuevas caravanas rumbo a Estados Unidos pasando por Guatemala y México, se genera la alarma de los gobiernos de estos países en gran medida por la presión del cambio en la presidencia de aquel país que anuncia un giro progresista en la política migratoria que podría ser afectada por la recurrencia de nuevas caravanas. Situación que generó la intervención de la policía y ejército de Guatemala para detener y obligar el regreso a Honduras de sus integrantes. En el caso de México se reforzó la vigilancia de la frontera sur con la Guardia Nacional y se anunció que sólo podrían ingresar al país quienes tuviera visa y un estudio médico de no contagio del Covid-19. En los hechos, se frenaron las dos caravanas, pero, no la migración indocumentada en tránsito por México motivada por el anuncio de una propuesta de política migratoria en Estados Unidos más flexible. La prensa nacional consigna detenciones constantes de múltiples grupos de migrantes centroamericanos en el sur del país instrumentados por los traficantes y lo más grave, una nueva masacre de 19 migrantes en Camargo Tamaulipas el 22 de enero del 2021, en su mayoría guatemaltecos.

En el contexto anterior, los gobiernos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador plantean la necesidad de establecer alianzas regionales y fortalecer el trabajo e intercambio de información estratégica con Estados Unidos para atender la crisis migratoria en la región. Los representantes de los primeros países acuerdan colaborar en una gestión integral de los procesos migratorios, considerando la migración irregular, la seguridad, el combate al tráfico de migrantes y la trata. Ratifican su interés en avanzar en una gestión migratoria ordenada, regular y segura, especialmente en la etapa actual de Covid-19 con atención especial a los pequeños migrantes. Reconocen que la actual dinámica migratoria constituye un desafío regional que ningún país puede resolver sólo. Frente a los “rumores” de que las políticas migratorias cambiarán pronto, un representante de la embajada de Estados Unidos en México declara que las políticas de inmigración implementadas en años recientes por su país continúan vigentes, incluyendo las restricciones a los cruces fronterizos, las expulsiones inmediatas debido al Covid-19 y los protocolos de protección al migrante (La Jornada, 12 enero del 2021).

Por parte del gobierno de México, en la segunda semana de enero del 2021, sus voceros les plantean a los representantes del equipo de Biden el plan de desarrollo

en el sur de México y Centroamérica, quienes aceptan en principio atender “las causas de raíz de la migración” (La Jornada, 15 enero del 2021). Frente a la recurrencia de las causas estructurales de la migración forzada en Centroamérica, agravadas por los huracanes a finales del año 2020 resulta necesaria una acción internacional humanitaria concertada para atender, así sea de forma coyuntural, las necesidades esenciales de los migrantes en su propio país, para lo cual se requieren tanto la participación de los gobiernos involucrados-Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador y Honduras-como la de diferentes organismos internacionales. En lo que se refiere al mediano y largo plazo, es claro que el fenómeno migratorio debe resolverse suprimiendo sus causas de fondo, que son falta de condiciones económicas y la inseguridad provocada por la violencia. Cabe esperar que, sin renunciar a sus promesas electorales de llevar a cabo una reforma migratoria, el próximo presidente estadounidense se tome en serio el proyecto del mandatario mexicano, Andrés Manuel López Obrador, respecto de propiciar en las naciones donde se originan los flujos migratorios, la creación de empleos, la seguridad y la estabilidad (La Jornada, 19 enero del 2021).

Cuando en mayo del 2020 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó por vez primera su propuesta de desarrollo económico regional para el Sur de México y el Norte de Centroamérica pedida por el gobierno mexicano como alternativa de fondo a las causas de la migración internacional, señalamos que teóricamente era correcta, con una visión holística de que sólo el desarrollo humano integral, equitativo y sustentable puede erradicar las causas estructurales de la migración. Pero, falta integrar los antecedentes del Plan Puebla Panamá, sus avances y limitaciones, y además contemplar los enormes problemas para su aplicación como las desigualdades económicas y sociales estructurales entre los diferentes países; las enormes diferencias institucionales entre ellos de ausencia de Estados centroamericanos con capacidad de construir y promover las estrategias del desarrollo en cada uno de ellos, buscando generar sinergias en un esfuerzo conjunto; el valorar los impactos de las políticas neoliberales vigentes de austeridad forzada en todos los países de la región y su resultado de deuda creciente y ausencia de políticas públicas de desarrollo regional y sectorial (la ausencia y desmantelamiento de un Estado desarrollador en Centroamérica y México), que hacen ahora inviable una propuesta como la indicada en la región en las condiciones actuales. La ausencia de una estrategia integral para enfrentar la inseguridad y la violencia en esa zona que junto con la desigualdad son los detonantes de las migraciones masivas forzadas representa otra de las limitaciones de la propuesta de la CEPAL, junto con la actuación imperial de Estados Unidos en la región de control territorial, económico, comercial, energético y militar, contraria a una inversión masiva para promover el desarrollo económico integral y revertir la pobreza y las violencias (García Zamora y Gaspar Olvera, 2020a, 110).

Después de varias semanas del triunfo de Joe Biden como presidente electo de Estados Unidos, Andrés López Obrador le manda la carta oficial de felicitación y de ella Jorge Durand (La Jornada, 20 diciembre 2020) destaca el reconocimiento a su postura a favor de los migrantes de México y el mundo que permitirá continuar con el plan de promover el desarrollo y el bienestar de las comunidades del sureste de México y de los países de Centroamérica según el presidente mexicano. Pero, para Durand la agenda de Biden es más compleja por el contexto político de su país y los temas que la integran como la construcción del muro, la solución legal definitiva de los “dreamers” y beneficiarios del programa “TPS” (Protección Temporal para Cen-

troamericanos y Caribeños), la suspensión del MPP (Programa Quédate en México con 70 mil migrantes devueltos a México), la atención a miles de solicitantes de refugio, el rezago de un millón de casos en los juzgados de migración, la separación de miles de niños migrantes de sus padres, el rentable negocio de los centros de detención privados y la promesa de Biden de una reforma migratoria integral que permita legalizar la situación de 10.5 millones de migrantes con estancia irregular (Budiman Abby, PEW RESEARCH CENTER, 2020), en un contexto de aumento de las detenciones de migrantes por la patrulla fronteriza a finales del año 2020 y el anuncio de nuevas caravanas migratorias de Centroamérica en 2021.

Bajo el contexto anterior y con la crisis sanitaria y económica, para Jorge Durand, pensar en los planes de desarrollo para Centroamérica resulta ilusorio. El desarrollo es y ha sido esquivo para países pobres, con pocos recursos y muchos problemas. Pero, más allá de los planes y programas asistenciales coyunturales, la raíz es el modelo neoliberal. AMLO es un solitario Quijote que arremete (verbalmente) contra un modelo y una ideología enquistada hasta el tuétano en la sociedad, que incluso se arriesga a subir salarios mínimos en tiempos de crisis. Pero Biden y los líderes de los países centroamericanos difícilmente van a cuestionar el modelo económico.

Por parte de México, Jorge Durand (La Jornada, 3 enero 2021) destaca la gran debilidad institucional del tema migratorio, su ausencia en la agenda nacional y la falta de una política de Estado sobre desarrollo, migración y derechos humanos que responda a la importancia de la movilidad humana en la reproducción económica, social, cultural y en muchas otras dimensiones. El considera que el tema migratorio es la peor crisis sorteada por AMLO en los dos primeros años de gobierno, puso en vilo al país, tuvo que dar marcha atrás en su política aperturista y ceder a las presiones y chantajes de Trump. Pese a ello, según él, no se le da la debida importancia al tema y al problema mutilando las funciones de la Secretaría de Gobernación delegando las funciones migratorias en la Secretaría de Relaciones Exteriores, dejando una pequeña Unidad de Política Migratoria, que no define ni propone ninguna política por lo marginal de su situación, equipo y recursos de todo tipo; un Instituto Nacional de Migración como ariete de la política migratoria de seguridad nacional con enfoque policiaco. La narrativa oficial de convertir los Consulados en Estados Unidos en defensorías de los mexicanos en aquel país queda en retórica ante la precariedad de los mismos, la reducción presupuestal, los problemas laborales de su personal y una demanda de servicios crecientemente insatisfecha.

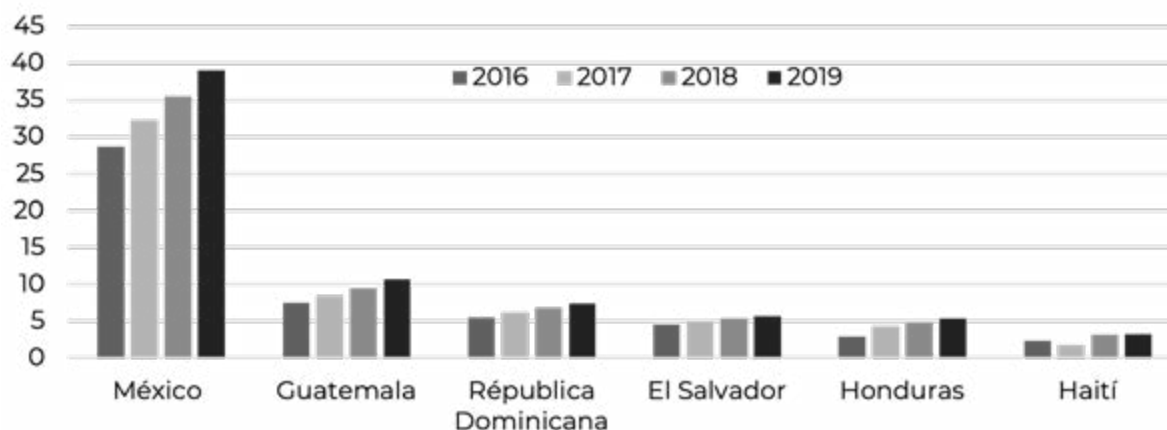
Ante los retos y oportunidades que presenta la llegada de Biden al gobierno de Estados Unidos con una actitud a favor de los migrantes al inicio del año 2021, las caravanas migrantes que salieron de Honduras y llegan a Guatemala enfrentan la indiferencia de su gobierno corrupto e irresponsable, la contención militar del segundo país, la amenaza del gobierno mexicano que sólo pasarán quienes tengan visa y estudio médico negativo del Covid, reforzando la presencia de la Guardia Nacional en la frontera y el anuncio de Estados Unidos de que no habrá ninguna flexibilización para el ingreso de nuevos migrantes. En los hechos, Jorge Durand (La Jornada, 17 enero, 2021) constata la persistencia de las causas estructurales de la migración, pobreza, corrupción, desastres naturales, violencia e irresponsabilidad estatal, la colaboración en las estrategias de contención y seguridad regional de los demás países y la falta de una estrategia integral de desarrollo para Honduras, Guatemala y El Salvador, que involucre en primer lugar a sus Estados, con planes, programas, proyectos y presupuestos, que sean respaldados por Estados Unidos, México y diversos organismos internacionales.

Para Daniel Villafuerte y Carmen García (2020) la llegada de Biden al gobierno de Estados Unidos sobre el tema de políticas migratorias y la posibilidad de colaboración con los países de la región tiene una gran incertidumbre por la asimetría de poder entre los participantes, que explica en gran medida la subordinación del gobierno mexicano actual a la política de migración y seguridad de Estados Unidos a partir de los acuerdos de Washington de junio del 2019. La disyuntiva entre “cooperar” con el gobierno de Estados Unidos o no hacerlo tiene consecuencias económicas y políticas para el país, como lo evidenciaron las amenazas de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas de no hacerlo por parte del presidente Trump.

Ellos sostienen que el escenario para México sobre movilidad humana es considerablemente complejo porque atiende a los intereses y presiones de Estados Unidos. El gobierno mexicano ha expresado que la solución a la migración irregular está en resolver los problemas estructurales de Honduras, Guatemala y El Salvador, para lo cual propuso en 2019 una propuesta de desarrollo regional elaborada por la CEPAL, que hasta ahora no ha avanzado por el desinterés de Estados Unidos y los países centroamericanos y la ausencia del financiamiento estimado en 45 mil millones de dólares, difícil de conseguir actualmente bajo la pandemia del Covi-19. La cual viene a convertirse en un nuevo muro en la frontera sur ante la persistencia de los flujos migratorios, con o sin caravanas. Para ellos se profundizará el éxodo en los próximos años de la Cuarta Transformación, no solo por las secuelas de la pandemia en materia de pobreza, desempleo y violencias, sino también por la ausencia de medidas de los gobiernos de la región para enfrentar la grave crisis económica y las vulnerabilidades de la región frente a la emergencia de fenómenos ambientales que han afectado gravemente a gran cantidad de la población.

Villafuerte y García (2020) sostienen que ahora México está solo, los países del Norte de Centroamérica no tienen interés en hacer reformas profundas para evitar la migración forzada. Sus economías son altamente dependientes de las remesas: en 2019 Guatemala recibió 10 mil 508 millones de dólares de remesas, El Salvador 5 mil 650 millones de dólares y Honduras 5 mil 523 millones de dólares por el mismo concepto (Gráfica 2). Las remesas constituyen la principal fuente de divisas para los tres países: sin embargo, el costo humano del dinero es muy alto, no sólo por el número de desaparecidos y muertos. El escenario es incierto, Trump ha perdido la presidencia, pero la pesadilla no ha terminado. El trumpismo está presente en ambas Cámaras, pero sobre todo en la sociedad que acusa una profunda división, que se refleja nítidamente en la proporción de votos obtenidos por el republicano y en familias divididas: “Trump es como el catalizador de un terremoto que acaba de dividir dos continentes de pensamiento. Una vez que la Tierra se divide así, no hay vuelta atrás” (La Jornada, 7 noviembre de 2020).

Gráfica 2. Países principales receptores de remesas en Centroamérica, México y el Caribe, en millones de USD, donde las remesas sobrepasan los USD 3.000 millones (2016-2019)



Fuente: Elaborado con datos del ONU, OIM, Banco Mundial.

El optimismo por el ofrecimiento de Biden a finales de enero de 2021 de 4 mil millones de dólares para promover el desarrollo en Centroamérica se disipa a finales de abril cuando Kamala Harris, vicepresidenta de Estados Unidos, encargada de abordar las “causas estructurales de la migración” en la región, anuncia en Washington que sólo hay 310 millones de dólares para reducir la migración en Centroamérica, reforzar las fronteras, capacitar a los funcionarios de la región por el Homeland Security Department y construir centros para deportados. Se desvanece así la oportunidad de construir una verdadera estrategia de cambio estructural en la economía, la sociedad y las instituciones regionales cuando esta misma información fue ratificada por Kamala Harris en Guatemala el mes siguiente y señala que las inversiones de Microsoft, Master Card y otras corporaciones de Estados Unidos generarán “el desarrollo en la región” (La Jornada, 27 abril 2021).

Por su parte, el presidente Andrés López Obrador el 22 de abril en reunión virtual de la Organización de las Naciones Unidas plantea a Estados Unidos financiar en Centroamérica el Programa de su gobierno “Sembrando Vida” y dar visas temporales a los reforestadores que participen en ese Programa como propuesta de solución ante la crisis migratoria y de fronteras. Esta propuesta la reitera el 3 de septiembre, cuando AMLO expresa que urge atender las causas de la migración: “Sólo contener es un plan cojo”. Informa que aprovechando la reunión en Washington de alto nivel sobre economía entre ambos países del 9 de septiembre enviará al presidente Biden una carta solicitando apoyo para establecer en Honduras, El Salvador y Guatemala los Programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro mediante los cuales, según él, se pueden generar 300 mil empleos (La Jornada, 4 septiembre 2021).

En el escenario anterior, llama la atención que el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y el Sureste de México que encargó el gobierno mexicano a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2019 y que dio a conocer en mayo de 2020, sin ninguna acción concreta de los gobiernos de México, Honduras, El Salvador y Guatemala, se presenta oficialmente el 17 de septiembre de 2021 en la Cancillería mexicana ante funcionarios de los cuatro gobiernos. Se plantea que el objetivo es generar desarrollo para que los pueblos centroamericanos y del Sureste

de México puedan ver a la migración como una opción y no como una necesidad impuesta por las carencias como sucede hasta ahora. La secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Barcena, explica que en el diseño de la propuesta participaron 19 agencias de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas y los cuatro gobiernos involucrados. Contempla 15 programas temáticos, 14 proyectos listos para ser aplicados y requerirá una inversión de 45 mil millones de dólares en cinco años y está diseñado para beneficiar a 70 millones de personas. Según ella, dicho Plan se basa en cuatro pilares: el desarrollo económico y el bienestar social, la sustentabilidad, la atención del cambio climático y la reducción de riesgos de desastres y la gestión integral del ciclo migratorio. Se informa que cada gobierno escogió su conjunto de prioridades. En el caso mexicano de los ocho estados del Sureste los proyectos que se atenderán son el corredor multimodal del Istmo de Tehuantepec, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro (La Jornada, 18 septiembre 2021)

Es preocupante que el evento anterior se hizo desvinculado de la importante Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) realizada en la misma Ciudad de México el día 18 de septiembre en la que participaron 31 gobiernos y la misma Alicia Barcena planteó en esa reunión una estrategia económica regional frente a la pandemia del Covid-19 para promover la reactivación económica con 44 propuestas. Para María Aragonés (La Jornada, 29 septiembre) fue lamentable que ni el país organizador ni los demás participantes plantearán incluir en su agenda de trabajo y diseño de propuestas el tema migratorio cuando el país presentaba una grave crisis de derechos humanos en la frontera norte, frontera sur y los diversos corredores migratorios. Ella coincide en que hay que ir a las causas de la migración, por ello la estrategia de integración latinoamericana es el camino, porque incorpora como objetivo central el desarrollo de la región. Pero, la urgencia de los conflictos migratorios requiere de una acción rápida y concreta.

En el mes de diciembre, ante la tragedia de 55 migrantes fallecidos en Tuxtla Gutiérrez que eran transportados de forma clandestina, Aragonés (La Jornada, 15 de diciembre) manifiesta que esta dolorosa catástrofe es la manifestación más clara de lo que se ha considerado como migración forzada. Es decir, aquella que se produce porque no hay opciones en los países de origen. En este sentido es inaceptable que un Estado no otorgue a sus poblaciones las condiciones de vida dignas para evitar estas tragedias. Si se atacan las causas estructurales de la migración, se revierte la migración forzada, al tiempo que mantiene la libertad del movimiento migratorio. Pero, como opción, lo que sin duda disminuye la trágica vulnerabilidad de la migración forzada. Esta propuesta de ninguna manera pretende detener el fenómeno migratorio. De lo que se trata es que la movilidad humana no tenga imperativos de sobrevivencia. Señala que ir a las causas es un lento camino para enfrentar en fenómeno migratorio que estamos viviendo. Es cierto, señala ella, pero ¿Cuál es la opción? ¿Qué Estados Unidos finalmente se decida en invertir en los países para su desarrollo? ¿Qué los migrantes se atoren en la frontera norte o sur creando más tragedias de las que viven en sus países enfrentando traficantes, narcos, sicarios, más violencia? ¿Obligar a que el vecino del Norte amplie los programas de trabajadores temporales, con todo lo que suponen de sobreexplotación y al final su expulsión cuando terminen? No puede olvidarse la historia de Estados Unidos y su política intervencionista, quien ha sido y es en gran parte promotor de las lamentables condiciones que se viven en la región, poniendo y apoyando a los dictadores y eliminando a los líderes que han intentado transformar sus países, la lista es larga.

Por lo anterior, para Aragonés es urgente que México convoque a una reunión con

todos los países involucrados en este terrible fenómeno inhumano de migración forzada y que sean los propios gobiernos que empiecen por aceptar que hay problemas internos y, a partir del diagnóstico, buscar entre todos como enfrentarlos. No es sólo un problema de inversión, sino de voluntad política, de responsabilidad de los gobiernos. La CELAC es el mejor organismo para discutir y buscar formas no sólo para detener la tragedia migratoria forzada, sino avanzar en la búsqueda del desarrollo del espacio latinoamericano.

Al inicio de 2022 el gobierno mexicano impone la visa a los migrantes brasileños, ecuatorianos y venezolanos en un intento por frenar los flujos migratorios hacia Estados Unidos. Pese a ello, las tensiones sociales persisten en la frontera sur con mayores presiones hacia COMAR solicitando trámites migratorios que no brinda como visas humanitarias ante los problemas institucionales del INAMI y la falta de voluntad política del gobierno mexicano de conceder esas visas frente al problema humanitario de la crisis migratoria y de fronteras en el país. Por el contrario, el INM y la Guardia Nacional disuelven con violencia el 21 de enero una nueva caravana migrante de 800 integrantes a la salida de Tapachula (La Jornada, 22 enero 2022).

Situación parecida se dio una semana antes en la frontera de Guatemala y Honduras cuando militares y policías recurrieron a la violencia para evitar la entrada de los migrantes hondureños que buscaban llegar a México y Estados Unidos. Así, países tanto de origen como de tránsito de migrantes, Guatemala y México se encuentran atrapados entre un fenómeno de salida masiva de población que no tiene solución posible en lo inmediato y las presiones del gobierno de Estados que buscan imponer una suerte de tapón migratorio lejos de sus fronteras. Ante lo cual la solución de la crisis migratoria en el momento actual depende de Washington: que establezca una estrategia humanitaria de migración con rutas rápidas y seguras para el paso de los miles de migrantes que buscan llegar a territorio de Estados Unidos y si el gobierno de Estados Unidos se compromete en un verdadero rescate de las economías centroamericanas y de Haití, retomando las propuestas de México y diseñando el equivalente del Plan Marshall que permitió la reconstrucción de Europa al final de la Segunda Guerra Mundial (La Jornada, 17 enero 2022).

El planteamiento anterior es parcialmente cierto, pero, falta el compromiso de los propios gobiernos de la región con un compromiso serio de desarrollo económico que incida en las causas estructurales de la migración. El 11 de enero de 2022 Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL presenta ante la reunión de los diplomáticos mexicanos el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y el sureste de México pidiendo el apoyo de embajadores y cónsules. Pero, el apoyo principal debe venir del Ejecutivo mexicano y de la Secretaría de Hacienda que no lo incluyeron en los presupuestos de 2021 ni de 2022. Además, suponiendo que hubiera interés en los países de la región, que no lo hay, se requiere eliminar la desigualdad antes del PDI. Para Ana María Aragonés (La Jornada, 20 enero 2022) sin los cambios en las políticas impositivas, el PDI difícilmente podrá alcanzar sus objetivos de desarrollo y abatir la movilidad de millones de personas. ¿Es posible que las inversiones extranjeras tengan por sí mismas la capacidad de transformar las condiciones de la flagrante desigualdad si se aplican sobre las mismas estructuras nacionales que la sostienen? Para evitar ese peligro se requiere de reformas institucionales que claramente son generadoras de desigualdades, es decir, las políticas fiscales. Las tasas de recaudación tributaria de Guatemala y México son de las más bajas del mundo, que en 2018 correspondían al 10 y 13% del PIB. En el caso de El Salvador y Honduras alcanza el 18%: una fiscalidad débil y con muchos componentes regresivos. La po-

breza se sostiene y expande porque hay una política fiscal que genera la más profunda desigualdad e impide impulsar políticas sociales universales. Además. Los gobiernos de la región deben acordar las condiciones en que las inversiones extranjeras van a trabajar en sus países, establecer regulaciones que eviten, como señala la propia CEPAL, que “se privilegien los derechos de los inversionistas extranjeros sobre los derechos del Estado anfitrión que busca el interés público y el desarrollo sostenible”. El desafío es enorme y requiere el compromiso de los estados y grupos sociales para consolidar un nuevo proyecto de desarrollo regional y hacer realidad el derecho a no emigrar, así como el derecho a migrar.

4. Conclusiones

El año 2021 mostró las grietas institucionales del sistema migratorio en Centroamérica, México y Estados Unidos. En los primeros países se trata de una crisis estructural multidimensional con claras diferencias entre ellos (diferente densidad institucional), que coinciden en la ausencia de verdaderas estrategias de desarrollo económico nacional independientes, con políticas económicas robustas de desarrollo regional y sectorial, con políticas nacionales de empleo que arraiguen a su población, con empleos permanentes y bien remunerados, para que la población pueda realmente ejercer el derecho a no emigrar o ver a la migración como una opción y no como una necesidad como sucede hasta ahora. La subordinación de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, de sus burguesías y clase política, al gobierno de Estados Unidos, a su hegemonía económica y geopolítica, explican la falta de interés en la región de construir una verdadera estrategia de desarrollo nacional con prioridad en el empleo, el bienestar y la seguridad humana. Ello explica como a pesar de que la CEPAL ya había presentado su Plan de Desarrollo integral para la región en mayor de 2020 no hubo ninguna respuesta ni compromiso económico concreto de México, Honduras, El Salvador y Guatemala. Lo mismo sucedió con su presentación oficial el 17 de septiembre de 2021 en la Cancillería mexicana, no hubo ningún compromiso económico, financiero, de planeación y aterrizaje conjunto del Plan de acuerdo a las condiciones de cada país, asumiendo con hechos que el desarrollo económico es la clave de fondo para incidir en las causas más importantes de la migración internacional. Por el contrario, cada país sigue aplicando las recetas neoliberales, la austeridad impuesta por el Fondo Monetario y el Banco Mundial, en el mejor de los casos, como México, con programas asistencialista como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, pero, sin ninguna propuesta de cambio económico y social estructural.

En el caso de Estados Unidos está claro que las estrategias de desarrollo económico estructural de México y Centroamérica no son prioridad ni de su interés, es un desafío al interior de cada país, de las poblaciones en su conjunto, de las diferentes organizaciones sociales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, mujeres, hombres, indígenas, jóvenes y ancianos. Lo mismo sucede con las políticas migratorias ¿Seguirá siendo interés de los gobiernos de la región en su conjunto intensificar el extractivismo migrante de expulsar a la mayoría de su población para recibir mayores montos de remesas y luego presumirlas como logro de su gobierno como hace AMLO? Ante esa situación serán las organizaciones sociales progresistas del campo y la ciudad, mujeres, indígenas, campesinos, obreros y jóvenes, quienes decidan si quieren seguir siendo la principal mercancía de exportación de la región y de sus países; si quieren replicar la experiencia de transitar por el infierno de los

corredores migratorios y las fronteras de Mesoamérica hacia el Norte con toda su secuela de violencias, riesgos y muerte o si se decantan por un esfuerzo de construcción desde debajo de un verdadero proyecto de desarrollo con empleo, bienestar y seguridad humana para todos, promoviendo un cambio en la clase política y las instituciones en su conjunto en cada país, asumiendo que el “big brother” y sus aliados locales están y estarán defendiendo el modelo económico actual del cual son soporte principal y beneficiarios.

Bibliografía

Budiman Abby (PEW RESEARCH CENTER, 2020). Key findings about U.S. immigrants. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>

Canales Cerón Alejandro. I y Martha Luz Rojas Wiesner (CEPAL, 2018). Panorama de la migración internacional de México y Centroamérica. CEPAL. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf [19022021].

Canales Cerón, Alejandro. I, Juan Alberto Fuentes Knight y Carmen Rosa de León Escribano (2019). Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. CEPAL-FAO. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf [19022019].

Durand Jorge (La Jornada, 2021, 20 diciembre) “AMLO, Biden y la migración”. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2020/12/20/opinion/016a1pol> [19022021].

Durand Jorge (La Jornada, 2021, 17 enero) “La caravana hondureña”. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2021/01/17/opinion/014a1pol> [19022021].

García Zamora Rodolfo (2019) México. La Nación desafiada. Análisis y propuesta ante la migración y la falta de desarrollo en México. Miguel Ángel Porrúa-UAZ.

García Zamora Rodolfo y Selene Gaspar Olvera (2020 a) Migración y Desarrollo Económico. Grietas en la Cuarta Transformación en México 2018-2024. Transnational Press London. ISBN: 978-1-912997-47-3. 221 páginas.

García Zamora Rodolfo y Selene Gaspar Olvera (2020,b). “México. Crisis económica y crisis migratoria al inicio del nuevo gobierno” en Alicia Girón y Eugenia Correa (Coordinadoras) México. Hacia la incertidumbre. IIES-DGAPA-UNAM.

La Jornada (2020 7 de noviembre). Biden, más cerca de la Casa Blanca; afina agenda de gobierno. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2020/11/07/> [19022021].

La Jornada (2021 12 de enero) “Gobiernos de Centroamérica urgen a crear alianza contra crisis migratoria: SRE”. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/12/politica/gobiernos-de-centroamerica-urgen-a-crear-alianza-contra-la-crisis-migratoria-sre/> [19022021].

La Jornada (2021 19 de enero) “Migración: por una solución de raíz”. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/19/opinion/migracion-por-una-solucion-de-raiz/> [19022021].

La Jornada (2021 27 de abril)

La Jornada (2021 4 de septiembre)

La Jornada (18 septiembre 2021)

La Jornada (2021 29 de septiembre)

La Jornada (2021 15 de diciembre)

La Jornada (2022 17 de enero)

La Jornada (2022 20 de enero)

La Jornada (2022 22 de enero)

Mohar Gustavo (2019) “La encrucijada migratoria”, Excelsior, México, 14 de abril. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/gustavo-mohar/encrucijada-migratoria-i/1307594> [19022021].

Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2020). “Fin de la era de Trump y las promesas de Biden: ¿nuevos aires en la política migratoria de la Cuarta Transformación? Migración y Desarrollo, UAZ, volumen 18, número 35, segundo semestre 2020. Disponible en <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2021/01/35-5.pdf> [19022021].

Mapa de acciones universitarias de refugio en España

Vanessa Míguez Martín (Universidade da Coruña)
Ana Gamba Romero (Universidad Autónoma de Madrid)
José Jesús Cendán Verdes (Universidade da Coruña)
Lorena Rilo Pérez (Universidade da Coruña)

Resumen

El poster describe el proceso de creación del “Mapa de acciones universitarias de refugio en España” liderado por la Universidad de Coruña (UDC) en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

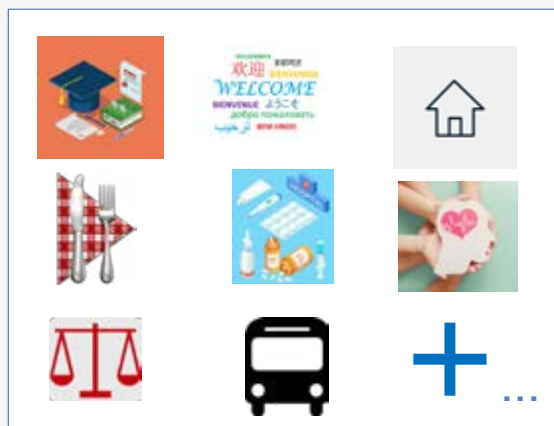
Iniciamos un estudio en el ámbito universitario español, en el cual observamos la heterogeneidad de las ayudas existentes para las personas solicitantes de protección internacional y/o refugio, así como la dificultad de acceder al servicio encargado en cada una de las universidades analizadas. Para clarificar el panorama hemos empleado una herramienta colaborativa de software libre facilitada por el laboratorio CARTOLAB de Ingeniería de Caminos de la UDC. Esta herramienta activa desde junio de 2020 surge de la participación de la UDC en el proyecto CI-RES y el compromiso de las dos universidades (UDC y UAM) como miembros del Subgrupo de trabajo “Acciones CUD con población refugiada” de la Comisión Sectorial de Internacionalización y Cooperación de la CRUE. Se trata de un mapa colaborativo traducido al inglés, francés y árabe en el que han participado 28 universidades que vuelcan la información sobre sus programas de refugio y en el que el estudiantado refugiado podrá obtener información sobre las distintas ayudas y apoyos que se ofrecen en las universidades españolas para el acceso a estudios superiores.

Palabras clave: mapa, ayudas, refugio.

Modalidad de presentación: poster

ELABORACIÓN Y RESULTADOS

Características



INFORMACIÓN

DATOS DE CONTACTO

Oficina de Cooperación y Voluntariado
Vicerrectorado de Internacionalización y Cooperación
Universidade da Coruña
ocv@udc.gal; ocvfer@udc.gal
Tf.: 881011752-881013677
udc.gal

Ana Gamba Romero
Oficina de Acción Solidaria y Cooperación
Universidad Autónoma de Madrid
Edificio Plaza Mayor, Planta baja
C/ Einstein, 5. 28049 Madrid
odsuam@uam.es

DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN



IMPACTO Y ALCANCE

La Plataforma EMAPIC es una herramienta de gran utilidad para las personas solicitantes de asilo y/o refugiadas interesadas en iniciar o continuar sus estudios superiores en España. Ofrece información traducida al inglés, francés y árabe sobre las diferentes ayudas y servicios que este grupo de estudiantes pueden solicitar en las universidades españolas. También permite visibilizar el compromiso de la CRUE en acciones de acogida e integración de personas refugiadas en el sistema universitario.

Actualmente el mapa presenta la información de 28 programas universitarios de acogida en España. Entre los datos que se ofrecen se destaca que el 80% de estos programas ofrece ayuda de matrícula, el 60% ayuda de manutención, el 66% clases de lengua (co-) oficial y el 83% asistencia psicológica, entre otras.

Como perspectiva, esperamos ampliar la participación de universidades y hacer de este mapa una herramienta viva y de consulta activa para todas aquellas personas que deseen estudiar en el estado español y necesiten de algún apoyo para poder continuar sus estudios universitarios.

The Information Capacity of States, Ethnic Diversity, and Social Development

Matthias Vom Hau (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals)

Abstract

One of the most promising attempts to endogenize ethnic heterogeneity and social development has focused on aggregate levels of historical state capacity. This article identifies which aspects of state capacity are relevant to shape both ethnic diversity and public service provision. We follow the recent “informational turn” and identify the state’s role in processing information as a fundamental component. Where states were able to gather and analyze accurate information about their populations, ethnic minorities either adopted the dominant identity, were socialized into it or were eliminated, resulting in less diversity, while a path-dependent legacy of public service provision ensued. In order to test these arguments empirically, we first replicate one of the most-cited studies supporting the “diversity debit” thesis and then develop a longitudinal model. The results suggest that the relationship between ethnic diversity and public goods provision becomes spurious once information capacity is included in the model.

Keywords

Ethnic Diversity, Development, Public Goods Provision, State Capacity, Legibility

Acknowledgements

We are grateful to Borge Wietzke, Chun-Ying Wu, and the participants of the work-in-progress lunch meetings of the IBEI Collective Identities Research Cluster for their constructive feedback. The research leading to this paper received funding from the European Research Council (ERC) under the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme (grant agreement No 864333—ETHNIC-GOODS) and from the Spanish Ministry of Research, Development, and Innovation under the Ayudas Ramón y Cajal incorporation programme (RYC-2014-16774), and *Politics over Ethnicity: Indigenous Movements and Public Goods Provision in Latin America and sub-Saharan Africa* (INDIPACT) (CSO2015-67558-P) held by Dr. Matthias vom Hau.

1. The Information Capacity of States, Ethnic Diversity, and Social Development

A large and influential literature in political economy suggests that ethnic diversity dampens the prospects of social development. The claim of a “diversity deficit” can be traced back to the late Alberto Alesina and his coauthors’ research on US cities (Alesina et al. 1999a), their cross-national comparative analysis (Alesina et al. 2003), and Bill Easterly and Ross Levine’s work of sub-Saharan African countries (Easterly

and Levine 1997). These studies observe a negative association between ethnic heterogeneity and various indicators of social development and explain this pattern by pointing to distinct ethnic preferences, collective action problems, or ethnic egoism (Alesina et al. 1999b). This perspective has sparked a significant line of research. Scholars have identified a negative relationship between ethnic heterogeneity and social wellbeing cross-nationally and in specific world regions, across different kinds of outcome measures, and across different units of analysis, including countries, local districts, and municipalities.¹

The “diversity deficit thesis” has not remained without criticism. A fundamental concern is treating ethnic heterogeneity as exogenous, thereby ignoring that diversity might be endogenous to other factors and, by extension, that the relationship between heterogeneity and social development could even be spurious. This important shortcoming, even according to some of the most prominent contributors to the political economy literature, has gained increasing attention. In response, some scholars have sought to link ethnic diversity to differences in prehistoric human settlement (Ahlerup and Olsson 2012), land quality (Michalopoulos 2012), and climate variability (Cashdan 2001). The main problem with these attempts to endogenize diversity is that they focus on static factors and thus remain ahistorical. The most notable attempts to address the historically changing nature of ethnic diversity have explored the role of colonialism. Scholars emphasize the ethnic divisions created by (Acemoglu et al. 2001; Stanley and Sokoloff 2002; Dell 2010) and the arbitrary borders left behind by European colonizers (Bleaney and Dimico 2016; Alesina et al. 2016). Yet, important limitations also remain with these studies. European colonialism was concentrated in certain parts of the world and it varied in its institutional forms, timing, and duration (Osterhammel 2005).

Seen in this light, a focus on historical state capacity probably constitutes the most promising attempt so far to demonstrate the potential spuriousness of the relationship between ethnic diversity and social development. In his agenda-setting study Andreas Wimmer (2016) has shown that historical state weakness is at the roots of contemporary ethnic diversity *and* low levels of social development, both in former colonial and non-colonial settings.

This article builds on but also moves beyond this line of argument. Rather than relying on aggregate levels of stateness, we explore which dimension of historical state capacity matters in shaping subsequent patterns of ethnic diversity and social development. Specifically, we follow the recent “informational turn” and identify the state’s role in collecting and analyzing information about its citizens as a fundamental component of historical state capacity. Where states were already endowed with comparatively high levels of information capacity, ethnic minorities either adopted the dominant identity, were socialized into it or were repressed, resulting in an overall decline of diversity, while compliance enforcement was easier and a path-dependent legacy of public service provision ensued. By contrast, states with historically low levels of information capacity are less likely to reduce ethnic diversity over time and less effective at the provision of public services.

Theoretically, this article further clarifies why information capacity should be considered a basic pillar of historical state development and how this aspect of the state affects subsequent patterns of ethnic diversity and social development.

¹ See Banerjee et al. (2010) for an overview

Empirically, we pursue one of the first systematic assessments of different components of state capacity by comparing recently made available indicators of legibility and information capacity (Brambor et al. 2020) to measures of extractive and administrative capacity, and to aggregate measures of historical stateness (Bockstette et al. 2002; Wimmer 2016). And last but not least, in developing this research agenda, we further advance the debate that, at its core, asks whether ethnic fractionalization has a net negative impact on social development.

The empirical research strategy proceeds in three steps. We first replicate one of the most-cited works in support of the diversity-development deficit thesis, namely the cross-national statistical analysis by Alesina and his coauthors (2003) and incorporate measures of information capacity. We then introduce these indicators into a longitudinal model that controls for various other theoretically relevant factors. Our findings show how an increase in ethnic fractionalization for the period of 1960-2000 did not translate into a decline in the subsequent provision of public goods once legibility or a (somewhat less conclusive, but still suggestive) composite index of information capacity is included in the models. In a third step we introduce alternative measures of historical state strength into our model. We find that our results for fiscal and administrative capacity and other broad measures of historical state strength are less conclusive.

The remainder of the paper is organized accordingly: The next section develops the theoretical framework about the crucial role played by historical variations in state information capacity for more recent levels of diversity and public goods provision. The third section details our operationalization and measurement strategies. The fourth section tests our argument statistically. Based on this the last section discusses the results and concludes by suggesting directions for future research.

1.1. An Informational Approach to State Capacity

Our theoretical framework treats states as institutional configurations in their own right (Mann 1984; Skocpol 1979) and thus takes state formation—or the historical development of state capacity—seriously for the analysis of contemporary ethnic diversity and public goods provision outcomes. This begs the question about what state capacity is and how it should be measured. At the most basic level there is agreement that state capacity refers to the capability of states to apply their projects throughout the territory they claim to rule (Soifer and vom Hau 2008; Saylor 2013). At the same time, scholars have developed different typologies (Soifer 2008; Hendrix 2010, Hanson and Sigman 2013) and emphasize significant variations in the causes, mechanisms, and consequences of different forms of state capacity. Relatedly, the literature is divided on which aspect of state capacity should be considered the most fundamental and therefore be privileged when developing a plausible measurement strategy, especially for cross-national statistical research such as the one pursued in this paper.

A significant body of work converges in treating extraction as the most fundamental form of state capacity. The basic intuition behind this approach is that states need resources in order to pursue their projects. Without revenues it is difficult to construct public administrations that are capable of developing and implementing state policies, whether those are concerned with coercion or the provision of common public goods (Levi 1989; Tilly 1990). Accordingly, a large number of studies

assess variations in state capacity by focusing on (income) tax ratios (Thies 2005; Slater 2010; Queralt 2019) or comparable indicators of state revenues during historical periods (Karaman and Pamuk 2013).

Another scholarship treats bureaucratic quality as the main analytical window at overall levels of state capacity. Following Weber's understanding of the modern state most closely, this perspective treats high-capacity states as those with a professional bureaucracy (Fukuyama 2013; Evans and Rauch 1999; Rothstein and Teorell 2008). States that lack bureaucratic quality cannot be expected to effectively extract revenues or pursue any other of their projects. This body of work has inspired a variety of different empirical indicators, including measures of civil service professionalism such as the extent of meritocratic recruitment and impartiality in decision-making procedures (Cornell et al. 2020)

In this paper we concentrate primarily on another central, yet largely overlooked form of state capacity, the capability of states to collect and analyze information about their populations. Making societies "legible" (Scott 1998) has long been a tenet of state development. States frequently gather and systematize knowledge about the composition of their societies and territories. The tools to do so include population censuses, cadastral records, but also specialized statistical offices and statistical yearbooks. Without this kind of information, and the related infrastructure, states face difficulties in pursuing any other activities (Lee and Zhang 2017). A focus on information capacity also captures that state power is inherently spatial (Mann 1984). States that can only collect information about their populations in some parts of the country but are struggling to do so elsewhere, are unlikely to govern effectively.

There are thus a number of compelling reasons for putting the analytical spotlight on information capacity when seeking to assess historical variations in state capacity. In many ways information capacity facilitates the emergence of extractive capacity. Some basic knowledge about the demographic characteristics, wealth, and whereabouts of individuals and their households and businesses is required in order to tax effectively. And even the calibration of tariffs and customs collected at ports benefit from the availability of systematic information about the prevailing economic activities in society. By contrast, the reverse does not necessarily hold true. The historical record shows that major improvements in the gathering and analysis of tax-relevant information were often implemented and run by small groups of public officials (AUTHORS 2022).

The relationship between information capacity and administrative capacity is more complicated, but ultimately points into a similar direction. It is certainly true that a professional bureaucracy equipped with "Weberian" features such as competitively recruited, well-trained, and impartial public servants is an important (but not the only) factor that shapes the gathering and analysis of information. Conversely, information capacity fosters bureaucratic professionalism. The inability of states to reach through their territory and acquire some basic knowledge about the size and characteristics of their populations undermines bureaucratic performance. Put differently, states that are unable to "read" their societies in the first place are unlikely to administer their projects effectively, even if they can rely on a professionally trained cadre of public officials in the state's capital and immediate surroundings.

1.1.1. Information Capacity and Its Implications for Diversity and Public Goods Provision

This informational approach to state capacity provides the backdrop to theorize how the relative strength or weakness of states in the past affects subsequent patterns of ethnic diversity and public goods provision. Building on Andreas Wimmer's (2016) work on the long-run consequences of historical state strength, we further advance his argument by emphasizing the specific role of informational capacity. Rather than treating state capacity as a catch-all concept, we explicitly draw attention to the early acquisition of censuses, but also their quality and accuracy, as well as the emergence of statistical agencies and related infrastructure. We expect that developing these informational institutions reduced the prevalence of fractionalization, while lacking informational capacity implied reinforcing, or even instigating ethnic divisions. We further argue that states with historically high levels of information capacity are more effective at the provision of public services, when compared to informationally weak states.

National socialization is a crucial causal channel by which variations in historical data-gathering and –processing capabilities influence subsequent patterns of diversity. It is by now well-established that states actively seek to institutionalize particular social categories and identities among their populations (Loveman 2014; Nobles 2000). In this context, schooling constitutes a particularly powerful institution through which state authorities engender or change ethnic divisions and national attachments, whether in the form of explicit nationalist indoctrination (Gellner 1983) or the creation of nationally-defined spaces of interaction (Brubaker et al. 2006). Seen in this light, where states had the capabilities to regularly collect information about the size and location of ethnic minorities, they were better able to expand, adjust, and/or target nationalizing efforts at them. This means that informationally capable states were more likely to accomplish their intentions of socializing a diverse population into a homogeneous core identity, leading to a decline of diversity over time². By contrast, where states could rely only on limited information capacity, nation-building was a less targeted and blunter tool. This, in turn, might have led to anger and frustration, and created greater incentives and political space for minorities representatives to mobilize along ethnic lines and, in the long-run, likely lead to higher levels of diversity (Petersen 2002).

Another causal channel of how information capacity may shape ethnic diversity are incentive structures—whether ethnic minorities sought to assimilate into a broader national identity category or not. And these preferences need to be understood in context. Scholars have emphasized the “state effect” (Mitchell 1991) of everyday institutionalized practices that constitute the state as an abstraction. For our purposes, this perspective suggests that mundane activities associated with information gathering, most prominently mapping, surveying and census-taking, are intricately involved in how ordinary people see and assess state power (Scott 1998). This line of reasoning implies that where states regularly collected and analyzed data about society, they were more likely to be perceived as powerful and instigate minorities to embrace the dominant national identity, whether because of fear of repression or to improve access to state resources (e.g., the possibility of employment as public officials), leading to lower levels of heterogeneity over time. By comparison, where information capacity was limited, the state effect of information gathering is smaller, and minority preferences for assimilation are less likely to emerge.

² The paradigmatic example is France, where regular census-taking and surveying of the population helped to establish nationalizing mass education across national territory (see Weber 1976)

Last but not least, information capacity also has a “dark side” (Mann, 2005) in that it can equally be used for the repression or even the physical elimination of diversity. While Nazi Germany or the genocide in Rwanda are extreme cases in this regard, they do exemplify this link (Mann 2005; Straus 2006). Where states had greater capabilities of enumerating and locating ethnic minorities, they are also expected to be more “effective” at reducing diversity through means such as forced migration, minority resettlement, ethnic cleansing, or even genocidal campaigns. By contrast, where states were weak with regard to their information-gathering capabilities, these forms of demographic engineering are less likely to lead to diversity reduction.³

Historical information capacity also matters for subsequent public goods provision. The effective delivery of public services depends on the state’s capabilities to collect relevant and standardized information about its citizens and their activities. For example, states are better able to establish schools and hospitals and train teachers and nurses, if they possess prior knowledge about the size, geographic distribution and basic demographic and socioeconomic characteristics of their citizens, and this information is standardized and comparable across different local units.

The existing literature offers insights into several causal channels that might connect historical levels of information capacity to more recent patterns of public service provision. One is concerned with path dependence and increasing returns derived from an early start (Mahoney 2000; Pierson 2004). Scholars have argued, both theoretically (Rueschemeyer 2005) and empirically (Brambor et al. 2020) that state information capacity grows rather slowly. Census enumeration and the construction of a professional statistical agency take time, as does the production of systematic demographic and economic information, which in turn facilitate the generation of tax revenues or the planning of public service interventions, such as the expansion of public schools or health care centers. Until the late 20th century these processes usually unfold over decades, and only recently, with international organizations such as the World Bank becoming more involved in supporting information capacity building, have sped up. Seen in this light, we expect the development of information capacity to cast a long shadow on subsequent patterns of public goods provision.

Historical information capacity also connects to the more recent provision of public services through compliance enforcement (Lee and Zhang 2017). In this perspective effective public goods provision is a collective effort that requires citizens to cooperate with the state, whether by paying taxes, sending their children to school or having them vaccinated. This implies that the state needs to regularly connect with and monitor its citizens in order ensure that opportunistic behavior does not prevail. And information capacity is crucial in this regard. It makes it easier to establish compliance. The availability of accurate information about the income and wealth of individual citizens helps with estimating appropriate taxation levels, while knowledge about their whereabouts and family situation facilitates decisions about where to set up schools or launch public health campaigns. In other words, where states already had the capacity to gather information throughout their territories, they are better equipped to enforce rules and regulations and sustain cooperative behavior among their populations. And these patterns tend to have cumulative effects, likely leading to more public goods provision over time.

³ We are thankful to XY (personal communication) for emphasizing the relevance of this causal channel.

By contrast, where the state's historical information capacity has been limited, the propensity of citizens to freeride on public services is greater and, over time, is likely to lead to a relative lack of collective expectations for the state to become involved in public goods provision in the first place (Soifer 2015)

Taken together, the theoretical framework developed thus far suggests that the diversity deficit thesis confronts severe limitations. Specifically, we align with the scarce number of works that claim that the relation between high levels of ethnic diversity and low levels of public goods provision might be spurious. Differences in historical information capacity likely affected both, contemporary diversity and public goods provision. Historically, it became easier for states to repress or assimilate ethnic minorities when states had the capacity to collect relevant information of their population. Public officials were also more likely to provide targeted and thus more efficient public goods provision. As a result, this led to a decline of ethnic diversity over time. Informationally weak states, on the other hand, were less informed and thus less capable to provide public goods to all citizens and were therefore also more likely to foster ethnic grievances and divisions. In the reminder of this article we subject this argument to an initial empirical test.

1.2. Data and Methods

The implications of our theory for cross-national statistical analysis are straight-forward. We hypothesize that the relationship between ethnic diversity and public goods provision is spurious and that we need to account for historical information capacity as an important intervening variable. If our argument holds, then the negative relationship between ethnic diversity and public goods provision should be reduced or disappear, while historical patterns of information capacity should be positively associated with contemporary public goods provision and negatively with contemporary ethnic diversity.

In the reminder of this section we first discuss our empirical strategy and the choice of statistical models. This is followed by a discussion of how we operationalize information capacity, and the tradeoffs implied by each of the existing cross-national indicators. The final part of this section details the measurement of the dependent variables and justifies the controls included into each of our analyses.

1.2.1. Empirical Strategy

To subject our argument to an empirical test, we proceed in three steps. We first replicate Alesina et al.'s (2003) seminal study by adding different measures of the historical information capacity. It bears emphasis that the goal of this replication is not to provide a new account of public goods provision or introduce new empirical evidence, but to show that even in one of the most influential studies in support of the diversity deficit, the relationship between ethnic heterogeneity and public goods provision has been overestimated.

In a second step we develop our own statistical model to evaluate the main theory of this paper. Drawing inspiration from Melissa Lee and Nan Zhang (2017), we employ a longitudinal model with country-decades as units of analysis in order to bring in a temporal perspective. Specifically, we run OLS with decade fixed effects

and country-clustered standard errors. In order to ensure continued comparability with the political economy scholarship, we employ infant mortality and the percentage of adult literacy as dependent variables to capture variations in public goods provision. Also included are a number of control variables emphasized in the existing literature, most importantly level of economic development, the extent of industrialization (Green 2017), political regime type (Golden and Min 2013), resource wealth (Ross 2012), and certain demographic and geographical characteristics such as population density (Herbst 2000) and territorial ruggedness (Nunn and Puga 2012). Some other relevant time-invariant exploratory factors such as the experience of colonialism could also affect the relationship. Given that we are not computing a fixed effects within-estimation and therefore do not directly account for time-invariant characteristics in the model, we have added a further table (Table C11 in Appendix C) with a dummy for the legal origins of each country.

In a third step we further test our theory by contrasting our findings for information capacity to various other research strategies for studying historical state strength. We rerun the same statistical models—either the replication of Alesina et al.'s (2003) cross-sectional analysis or our own statistical model, depending on the temporal nature of the actual variable used—with other measures of state capacity. This allows us to explore the role played by extractive and administrative capacity in shaping subsequent patterns of ethnic diversity and public goods provision. We also compare our empirical strategy with Wimmer's (2016) cross-national analysis and its focus on precolonial levels of state centralization, and other attempts to assess historical state strength by estimating the relative age of states (Bockstette et al. 2002).

1.2.2. Measuring Information Capacity

Taking an informational approach to state capacity implies a measurement focus on the main information technologies used by states. Particularly important in this regard is the pursuit of a national population census. The frequency, format, geographic coverage, and quality of censuses help to capture the ability of states to gain a basic knowledge about their resident populations (Soifer 2013; Lee and Zhang, 2017). Another aspect of information capacity are official government organizations specifically tasked with the processing and storing of information about residents of a national territory such as their basic demographic characteristics and spatial distribution.

Building on these considerations, our statistical analysis relies on two measures of historical information capacity. The first one draws on a novel longitudinal dataset that has been assembled by the State-Making and the Origins of the Global Order in the Long 19th Century and Beyond (STANCE) research group at Lund University for 86 polities (Brambor et al. 2020) STANCE's *information capacity index* (infcap_irt) is composed of five component indicators and measures variations on a continuous scale per country year. Specifically, this index identifies when a state first set up a statistical agency, when it conducted a modern population census, whether a civil and a population register were present during a given year, and also includes graded indexes of census ability and yearbook ability. For almost all polities included in the STANCE dataset, the information provides yearly evidence over long periods of time, from 1789 (or the onset of nation-state formation) until 2015.

The information capacity index has several strengths. It provides insights into historical patterns of information capacity over time from a cross-national comparative perspective. It also captures various complementary institutions involved in collecting and analyzing information, including (a) the regular administration of a population census, (b) the presence and workings of a statistical agency in charge of collecting and publishing numerical information on a variety of topics (e.g., in the form of a statistical yearbook), and (c) civil and/or population registers that keep and update records of every person located in a state's territory.

At the same time, the STANCE index also has a number of significant drawbacks. For one thing, the 86 polities included in the dataset are all characterized by relatively durable forms of sovereign statehood. As such, the index is geographically biased towards Western Europe and the Americas. More fundamentally, however, the index is limited when it comes to capturing variations in the quality of information that is collected.

We therefore consider State Capacity Scores, another original longitudinal dataset (Lee and Zhang 2017) for more than 120 countries, as a more promising alternative to measure information capacity. The State Capacity Scores trace variations in the *legibility* of citizens and their activities to states by focusing on the quality of population censuses. Specifically, Lee and Zhang use demographic techniques to understand the extent to which the reported age listed in a population census resembles a smooth curve and thus is correct, or whether the census engaged in age “heaping” around certain numbers (e.g., 0 and 5). The latter shows limited legibility either because state authorities do not supply birth certificates and therefore citizens are not aware of their exact date of birth, or because census takers are poorly trained and/or confront severe obstacles in implementing the census.

Either way, a focus on age information allows to gauge the accuracy of population censuses and, by extension, quantify legibility. As such, legibility arguably provides a more precise and reliable analytical window at variations in information capacity when compared to the STANCE index. States might have a statistical agency and regularly conduct population censuses, but the accuracy and reliability of the knowledge acquired about their citizens might still be limited. Moreover, the State Capacity Scores dataset has greater geographical coverage. The 120 countries included in the dataset cover all major world regions and thus allow for systematic cross-national analysis over time.

Yet, certain limitations remain. In its currently available format the State Capacity Scores dataset only goes back to 1960, thereby limiting the historical dimension of our analysis. Another tradeoff is the sole focus on the census, at the expense of a more multidimensional perspective on the workings of various institutions involved in collecting information about citizens and their activities.

For additional robustness checks we also focus on land cadasters to measure information capacity. Michelle D'Arcy and Marina Nistotskaya's *cadaster* indicator (2017; 2018) adds up the number of years a state has experience in administering a land cadaster, weighted by whether it was solely narrative-based or cartographic, or both. The reasoning behind this measure is that information capacity is not limited to obtaining insights into the whereabouts and basic demographic characteristics of the state's population; it also involves information-gathering on the location and distribution of valuable economic assets within the state's territorial boundaries,

most importantly land. Seen in this light, the state's application of land cadasters—or more precisely the use of a survey of individual land parcels in order to construct an inventory of data about land and land ownership—is indicative of significant information capacity (Scott 1998). Unfortunately, the cadaster dataset only provides a cross-sectional snapshot and it also limited to a non-random sample of 78 countries that were preselected because of their relatively durable experience of democratic rule.

1.2.3. Dependent Variables and Controls

Following the prevailing convention in the political economy scholarship on public goods provision, we use infant mortality and literacy rates as our dependent variables.⁴ *Infant mortality* takes the logarithm of the number of deaths of infants under one year of age per 1,000 live births from 1970 to 1995, while *illiteracy* is the average rate for the years 1990-1995 and captures, on a scale between 0 and 100, the proportion of adults aged 15 and above who cannot, with understanding, read and write a short, simple statement of their everyday life. Following the operationalization of Lee and Zhang (2017), our longitudinal model uses the log of *infant mortality* and *literacy* rates and includes averages for each country-decade.

The measurement of ethnic diversity remains a matter of intense debate. Alesina and his colleagues build on a demographic approach that is primarily concerned with the relative size and number of distinct ethnic groups within a particular unit of analysis. They define ethnicity in terms of the basic racial and/or linguistic characteristics of a country, and construct an ethnic fragmentation variable, which measures the probability that two randomly selected individuals in a given country belong to different ethnic groups. This kind of demographic focus has been widely criticized as violating key constructivist findings about the fluid, multidimensional, and socio-politically manufactured nature of ethnicity (Chandra and Wilkinson 2008) and scholars have started to develop alternative approaches to the measurement of ethnic diversity that are more attuned to the relative economic standing (Baldwin and Huber 2010; Cederman and Girardin 2007) and the political power (Liberman 2009, Cederman, Wimmer and Minn 2010) of ethnic groups. While we acknowledge and appreciate these recent advancements, we continue to use Alesina et al.'s (2003) original ethnic fractionalization measures in order to ensure that we replicate their analysis as closely as possible. Similarly, for the longitudinal models we rely on the historical ethnic fractionalization index developed by Lenka Dražanová (2019; 2020) as the only available measure of ethnic fractionalization with a temporal dimension. Yet, we also cross-check our results with an alternative measure drawn from the *Ethnic Power Relations* (EPR) dataset (Vogt et al. 2015) that captures variations in ethnic political exclusion and is thus more attuned to a constructivist understanding of diversity.⁵

In the replication of Alesina et al. (2003) we include the controls of their favorite model. Those are measures of economic development, population size, and dummies that capture the distinct legal origins of a country (e.g., Socialist, French, German, Scandinavia, or British Common Law) and different regional origins (e.g., Sub-Saharan Africa, East Asia, Latin America, Europe/North America).

⁴ In their original analysis Alesina et al. (2003) also use average years of schooling as a third measure of public goods provision. But given that they do not find any significant impact for ethnic diversity on this measure, we do not include it in our replication exercise.

⁵ See Tables C9 (for legibility) and C10 (for the informational capacity index) in Appendix C.

In our own model we include logged GDP per capita, agriculture's share of the economy, the democracy score from Polity, oil production per capita, logged population density, and logged terrain ruggedness to control for economic development, industrialization, political regime, resource wealth, and relevant demographic and geographical characteristics. Basic descriptive statistics for the main dependent, independent and control variables included in the different models can be found in Tables A1 and A2 of Appendix A.

For the comparison of our informational approach to other conceptualizations of historical state capacity we substitute legibility and the information capacity index with different variables. In order to capture historical variations in fiscal capacity we employ two measures. The *state fiscal source of revenue* indicator (v2stfiscap) compiled by the Varieties of Democracies (V-Dem) (Coppedge et al. 2021) research team provides an expert-based long-run assessment (1900-2010) of what kinds of revenues states relied on to finance their activities, while the *direct taxes as % of GDP* found in the ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset (Prichard et al. 2014) relies on actual tax data, but is more limited in its temporal scope, only going back to the 1980s. In order to trace historical patterns of administrative capacity we again rely on measures from V-Dem. Derived from the consultation of at least five experts per country and indicator, *rigorous and impartial public administration* (v2clrspct) reveals the extent to which public officials follow the law or act in a biased or even discriminatory manner, while *meritocratic recruitment and promotion* (v2stcritrecadm) identifies the extent to which decisions about appointment and promotion are driven by skills or based primarily on personal connections. Finally, we also rerun our Alesina replication with two alternative measures that are cross-sectional: the *Human Relations Area File* data used by Wimmer (2016) to identify variations in precolonial stateness, and the commonly used *State Antiquity Index* that traces the presence of a state-level organization within the borders of a country over the last 2000 years.

1.3. Results

In what follows we first replicate Alesina et al.'s (2003) cross-sectional analysis and then introduce our main state information capacity variables. We then develop our own longitudinal model in order to inject a temporal dimension into the analysis. In a third step we conduct further robustness checks by introducing alternative measures of historical state strength into our statistical model.

1.3.1. Replication of Alesina et al. (2003)

Given that we did not have access to their original dataset, the coefficients found in our replication are very similar to their original analysis (see Table C1 in Appendix C, where columns 1 and 4 show the replication of the original model, including all the controls). Ethnic diversity has a significant and positive effect on both infant mortality and illiteracy rate. In other words, in both Alesina et al.'s (2003) original analysis and our replication, countries with higher levels of ethnic diversity appear to be less effective at the provision of basic public services.

To explore the effects of historical information capacity we start with legibility as our preferred indicator. In Table 1, column 1 presents our replication as the base-

line model for infant mortality, while the column 2 displays the results for the same replication but including only observations for which data on our main explanatory variable, legibility, is available. This is because our sample of countries is considerably smaller than the one used by Alesina and his co-authors. Our regressions are based on 71 countries when infant mortality is the dependent variable and 66 when illiteracy is the dependent variable. In column 3 we then added the main explanatory variable of interest, a decade-based average of legibility for the years of 1960-1990. Columns 4-6 follow the same logic of organization when displaying the results for illiteracy as dependent variable.

Our results are promising. Adding our main information capacity variable changes Alesina et al.'s (2003) original results according to our theoretical expectations. Legibility appears to influence subsequent levels of public goods provision. The legibility average for the 1960-90 period has a negative and highly significant effect on both measures of public goods provision. In fact, greater legibility affects infant mortality in a non-trivial manner. Keeping everything else equal, moving one standard deviation of legibility forward leads to a reduction of infant mortality by 21%. Moreover, legibility washes out the negative relationship between ethnic fractionalization and infant mortality as dependent variable. Once our legibility measure is introduced in column 3, ethnic fractionalization is no longer statistically significant.

Table 1. Cross-sectional OLS Regression of Legibility on Infant Mortality and Illiteracy (Replication of Alesina et al. 2003)

	<i>Dependent variable:</i>					
	Log Infant mortality			Illiteracy rate		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ethnic fractionalization	0.683*** (0.153)	0.517** (0.216)	0.286 (0.214)	10.539* (6.327)	9.306 (8.964)	-0.589 (9.171)
Legibility (1960-90)			-0.213*** (0.066)			-7.938*** (2.845)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	7.322*** (0.419)	6.517*** (0.620)	5.967*** (0.603)	118.020*** (18.447)	121.101*** (25.356)	110.307*** (24.560)
Observations	162	71	71	114	66	66
R ²	0.821	0.835	0.859	0.664	0.728	0.756
Adjusted R ²	0.810	0.811	0.836	0.635	0.684	0.712

Residual Std. Error	0.397 (df = 151)	0.345 (df = 61)	0.322 (df = 60)	13.963 (df = 104)	13.076 (df = 56)	12.476 (df = 55)
F Statistic	69.416*** (df = 10; 151)	34.421*** (df = 9; 61)	36.704*** (df = 10; 60)	22.886*** (df = 9; 104)	16.623*** (df = 9; 56)	17.084*** (df = 10; 55)

Note:

*p**p***p<0.01

When we turn to illiteracy rates, ethnic fractionalization is already statistically insignificant for the “restricted” set of countries. However, by including legibility, the coefficient of ethnic fractionalization becomes much smaller and very close to zero, with the standard errors being far off the conventional threshold of statistical significance. Moreover, the most relevant control variables from Alesina et al (2003) continue to behave the same way with information capacity measures included as they do in the original analysis (see full regression tables in Table C1 of Appendix C).⁶ Last but not least, additional support for our argument comes from regressing historical information capacity on ethnic diversity and the two public goods provision measures as isolated dependent variables in distinct analyses. The results show that—as hypothesized—legibility as our preferred measure has a negative and highly significant effect on each, ethnic fractionalization, infant mortality, and illiteracy (see Table C12 of Appendix C).

To crosscheck our findings for the replication with legibility, we conduct robustness checks with other measures of informational capacity. Most prominently, we use the STANCE information capacity index as explanatory variable, averaged for the 1820-1960 period. Before 1820 the vast majority of the world was governed by empires, city-states and other political institutions (Wimmer and Min 2006). Our endpoint is 1960, largely because the public goods provision measures used by Alesina and his colleagues draw on averages for the 1970-1995 period. Similar to what we found for legibility, the information capacity index is associated with lower infant mortality and illiteracy rates, while the coefficients and statistical significance of ethnic fractionalization drop considerably for infant mortality as the outcome variable (see Table C2 in Appendix C). Using the average for the 1820-1990 period does not alter the results. When we introduce the land cadaster indicator as another measure of information capacity (see Table C5 in Appendix C), ethnic fractionalization becomes statistically insignificant. On the other hand, this alternative measure of information capacity does not have any statistically significant association with infant mortality or illiteracy, a finding that might be driven by the fact that, when it comes to public service provision, an effective gathering of land-related information might be comparatively less relevant than an effective census administration.

Additional support for our theoretical claims comes from the fact that ethnic fractionalization and our two preferred measures of informational capacity are negatively correlated. That is, those states that have developed greater informational capacity show lower values of ethnic fractionalization (see Table B3 in Appendix B). Furthermore, when we use ethnic fractionalization as dependent variable and regress it on legibility and the STANCE information capacity index, we find that higher levels of legibility predicts lower levels of ethnic fractionalization (See column 2 in Tables C12 and C13 in Appendix C).

⁶ Most prominently, the coefficient of GNI per capita is almost identical to the one in the original results.

1.3.2. Longitudinal Model

Moving beyond the replication analysis, our own longitudinal model brings in a temporal perspective. As shown in Table 2, we run OLS with decade fixed effects, given that significant changes in public services tend to unfold over decades, and not years. And we employ country-clustered standard errors in order to account for possible autocorrelation. Column 1 displays the regression results on infant mortality as dependent variable, but only for the countries that we have data on for legibility, whereas column 2 adds legibility directly into the model. The same operations apply for columns 3 and 4, but in that case literacy rate is the dependent variable.

Table 2. Longitudinal OLS Regression of Legibility on Infant Mortality and Literacy Rate

	<i>Dependent variable:</i>			
	Log infant mortality		Percentage of adult literacy	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Historical ethnolinguistic fractionalization	0.439** (0.170)	0.272* (0.162)	-0.819*** (0.296)	-0.453* (0.236)
Legibility		-0.226*** (0.057)		0.463*** (0.098)
GDP per capita	-0.618*** (0.107)	-0.529*** (0.103)	0.372*** (0.112)	0.223** (0.099)
Democracy	-0.118** (0.052)	-0.097** (0.048)	0.127 (0.096)	0.102 (0.082)
Population density	-0.078 (0.064)	-0.094* (0.051)	-0.025 (0.105)	0.015 (0.077)
Oil er capita	0.009*** (0.003)	0.006** (0.003)	-0.003 (0.003)	0.001 (0.003)
Agriculture	-0.0005 (0.005)	-0.003 (0.004)	-0.018** (0.007)	-0.011 (0.007)
Terrain ruggedness	-0.004 (0.044)	0.014 (0.039)	0.226*** (0.084)	0.168*** (0.063)
Decade FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.117 (0.155)	0.209* (0.122)	0.049 (0.270)	-0.129 (0.227)

Observations	230	230	143	143
R ²	0.826	0.851	0.717	0.785
Adjusted R ²	0.817	0.843	0.696	0.767
Residual Std. Error	0.360 (df = 218)	0.333 (df = 217)	0.570 (df = 132)	0.499 (df = 131)
Note:				*p**p***p<0.01

Results align with the main hypotheses. The higher the quality of census information (legibility), the lower is infant mortality and the higher is literacy among adults. Legibility is statistically significant at the 99% level for both dependent variables. Moreover, the coefficient of ethnic fractionalization gets reduced drastically by including our main variable of interest. The statistical significance of the coefficient also drops significantly in both models. Our argument also gains support from the fact that by introducing legibility the adjusted R squared (which, unlike the simple R squared corrects the automatic increase produced by simply adding a new variable) increases in both models.

As an additional robustness check, we have repeated this analysis with a different measure of information capacity, the STANCE information capacity index. Results shown in Table C6 of Appendix C are not as powerful as in the case of legibility, which suggests that it is the quality of population-related information that states have, rather than the mere presence of a census, what really matters when it comes to explain the provision of public goods provision.

1.3.3. Information Capacity in Comparative Perspective

The main hypothesis of this paper suggests that historical levels of information capacity affect subsequent levels of ethnic fractionalization and public goods provision. As previously argued, we do not expect the same for other dimensions of state capacity, such as extractive or administrative capacity. In order to submit this expectation to an empirical test, we first see if, for our own statistical model, historical levels of fiscal capacity and bureaucratic competence produce the same effect as informational capacity. Finally, we explore the effects of other aggregate measures of historical stateness on the relationship between ethnic fractionalization and public goods.

Table 3. Longitudinal OLS Regression with Fiscal Capacity (V-Dem)

	<i>Dependent variable</i>			
	Log infant mortality		Percentage of adult literacy	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Historical ethnolinguistic fractionalization	0.447** (0.173)	0.436*** (0.167)	-0.835*** (0.295)	-0.821*** (0.289)
Fiscal capacity		-0.080* (0.043)		0.097 (0.063)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes
Decade FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.117 (0.157)	0.249 (0.170)	0.125 (0.266)	-0.037 (0.298)
Observations	225	225	140	140
R ²	0.824	0.830	0.720	0.725
Adjusted R ²	0.815	0.820	0.698	0.702
Residual Std. Error	0.363 (df = 213)	0.359 (df = 212)	0.567 (df = 129)	0.564 (df = 128)

Note:

*p**p***p<0.01

Table 3 shows that a more efficient tax administration does not alter the relationship between ethnic fractionalization and public goods. The coefficient of historical ethnolinguistic fractionalization remains approximately the same, both for infant mortality and adult literacy. Table C7 of Appendix C indicates that similar results can be found with a different operationalization of fiscal capacity, namely, the revenue from direct taxes as percentage of the GDP.

Table 4. Longitudinal OLS Regression with Impartial Public Administration (V-Dem)

	<i>Dependent variable:</i>			
	Log infant mortality		Percentage of adult literacy	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Historical ethnolinguistic fractionalization	0.439** (0.170)	0.418*** (0.158)	-0.819*** (0.296)	-0.819*** (0.297)
Impartial public administration		-0.126*** (0.034)		-0.005 (0.060)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes
Decade FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.117 (0.155)	0.123 (0.145)	0.049 (0.270)	0.048 (0.270)
Observations	230	230	143	143
R ²	0.826	0.844	0.717	0.717
Adjusted R ²	0.817	0.835	0.696	0.694
Residual Std. Error	0.360 (df = 218)	0.341 (df = 217)	0.570 (df = 132)	0.572 (df = 131)

Note:

* p** p*** p<0.01

The same holds true when we use impartiality of public administration as main explanatory variable. As can be discerned from Table 4, in the case of infant mortality the prevalence of an impartial public administration marginally reduces the effect of fractionalization on infant mortality, but the size of this reduction is too small to be seriously considered. And as shown in Table C8 of Appendix C, the findings are similar when we use the meritocratic recruitment variable from V-Dem. The main take-away is thus that quality of bureaucracy does not affect the observed effect of fractionalization on public goods.

Our emphasis on the central role played by information capacity in affecting subsequent patterns of ethnic diversity and public goods provision gains even further traction when we turn to widely used aggregate measures of historical state strength. Specifically, we find that neither state antiquity (Table C3, Appendix) nor the historical stateness variable used by Wimmer (2016), which accounts for the percentage of population ruled by centralized precolonial states (Table C4, Appendix C), affects the observed relationship between ethnic fractionalization and public goods provision.

2. Discussion and Implications

Taken together, these findings provide initial support for our claim that historical levels of the state's information capacity shape subsequent patterns of ethnic diversity *and* public goods provision. The introduction of information capacity variables into Alesina et al.'s (2003) original analysis and our own longitudinal model produce results that are broadly in sync with our theoretical expectations and support an informational approach to state strength. Specifically, when measures of legibility and information capacity are included, then ethnic fractionalization loses explanatory power or even becomes statistically insignificant, while a positive and statistically significant association between historical levels of information capacity and more recent public goods provision outcomes can be observed. These findings indicate that informational capacity is a key factor to understand both ethnic fractionalization and public goods provision, and strongly suggest that the relationship might be spurious. Seen in this light, our results align with Wimmer (2016) who questions the negative impact of ethnic fractionalization on public goods once state capacity is taken into account. But we also move beyond his approach by analyzing which parts of state capacity matter most and which ones do less, and we provide empirical evidence that supports our claims.

Moreover, our also findings emphasize the importance of recognizing information capacity as an important and still underappreciated pillar of historical state strength. In fact, it is crucial to treat the effects of information capacity, administrative capacity, and fiscal capacity on ethnic diversity and public goods provision as analytically distinct from each other. It is only information capacity, and not fiscal or administrative capacity, that reduces the negative association between ethnic diversity and public goods provision. One possible explanation of these differences is that the capabilities of states to collect relevant information about their populations has immediate effects on ethnic diversity. The population census and other information technologies play an important role in the (re)construction of ethnic categories and identities (Nobles 2000; Loveman 2014; Lieberman and Singh 2017) while also shaping the performance of other state institutions involved in the socialization of citizens, such as schooling. State capabilities to extract revenues, by contrast, have less immediate bearings on ethnic heterogeneity. Even in the cases of logistically and administratively challenging forms of taxation such as income or direct taxes, the link to ethnic categorization is less obvious. The different consequences of information capacity and fiscal capacity on ethnic diversity obviously require further investigation, but at minimum they reinforce the need to revisit the use of fiscal capabilities as a common shortcut to assess overall patterns of state capacity.

This is not to overlook important limitations of the present analysis. Empirically, our analysis has been hampered by the limited geographical and temporal coverage of even the most recent, cutting-edge datasets on historical state strength provided by Lee and Zhang (2017), STANCE and V-Dem. Thus, one crucial contribution to the study of information capacity and its long-term implications would be the construction of a truly global dataset that expands the State Capacity Scores and STANCE datasets. This would involve tracking historical census data and the prevalence of age heaping in it, the frequency and geographic coverage of subsequent iterations of censuses, and the deployment of other information-gathering technologies such as statistical yearbooks. It is particularly important that efforts done in this direction cover countries with historically low levels of information capacity, since the STANCE dataset covers precisely those countries that tend to already have a minimum level of state strength.

Another implication of our study concerns nation-building and the deployment of state capacity. Currently our argument rests on the assumption that historically strong states use their capabilities, in one way or another, to reduce ethnic diversity over time. Yet, *state capacity* (understood as either informational or fiscal capabilities) and *state performance* (understood as what states actually do with their capacity) should be analytically distinguished from each other (Centeno et al. 2017). This point is echoed in recent works on nationalism (Aktürk 2012; Mylonas 2013; Singh and vom Hau 2016; Wimmer 2018) which treat the deployment of state capacity as crucially shaped by the prevailing nation-building strategy. It is thus not self-evident that a historically strong state produces a decline of ethnic heterogeneity. Rather, the effects of state capacity are crucially mediated by whether states seek to assimilate, accommodate, or exclude ethnic minorities. The nation-building strategy of assimilation is associated with the provision of public services on a universal basis to all citizens without regard to ethnicity—yet often with the implicit aim of establishing congruence between the ethnic boundary markers (e.g., language) of the dominant group and the nation. Accommodation is similarly associated with the inclination to universally provide public goods but is open to provide distinct kinds of public goods to different ethnic groups, in line with those groups' preferences. Finally, exclusion usually limits national membership, either in terms of formal citizenship rights and/or their actual exercise to one dominant ethnic group and entails the targeting of public goods towards this group. Future research on the potential spuriousness of the relationship between ethnic diversity and public goods provision should therefore complement our focus on historical patterns of state capacity with paying close attention to the prevailing national-building strategy.

In sum, our findings represent a promising start and call for a broader, historically minded research agenda. Just as this paper has provided more evidence that the negative relationship between ethnic heterogeneity and public goods provision is reduced or disappears when historical patterns of information capacity are included in the analysis, the potential exists for similar findings from other macrohistorical processes, whether industrialization, urbanization, technological change or legacies of conflict. Future research thus should also expand the available empirical evidence on those processes, and develop more historically-grounded theories of the relationship between ethnic diversity and public goods provision.

References

- Acemoglu D, Johnson S and Robinson JA (2001) The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Association* 91(5), 1369-140
- Ahlerup P and Olsson O (2012) The Roots of Ethnic Diversity. *Journal of Economic Growth* 17(2), 71-102.
- Aktürk S (2012) *Regimes of Ethnicity and Nationhood in Germany, Russia, and Turkey*. New York: Cambridge University Press.
- Alesina A, Baqir R and Easterly W (1999) Public Goods and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics* 114(4), 1243-84.
- Alesina A, Devleeschauwer A, Easterly W, Kurlat S and Wacziarg R (2003) Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8(2), 155-194.

Alesina A, Michalopoulos S and Papaioannou E (2016) Ethnic inequality. *Journal of Political Economy* 124 (2), 428-488.

Baldwin K and Huber JD (2010) Economic versus Cultural Differences: Forms of Ethnic Diversity and Public Goods Provision. *American Political Science Review* 104 (4): 644-62.

Banerjee A, Iyer A and Somanathan R (2005) History, Social Divisions, and Public Goods in Rural India. *Journal of the European Economic Association* 3(2-3), 639-47

Bockstette V, Chanda A and Putterman L (2002) States and Markets: The Advantage of an Early Start. *Journal of Economic Growth*, 7 (4), 347-369

Brambor T, Goenaga A, Lindvall J and Teorell J (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State- *Comparative Political Studies*, 53(2), 175–213.

Brubaker R, Feischmidt M, Fox J and Grancea L (2006) *Nationalist politics and everyday ethnicity in a Transylvanian town*. Princeton: Princeton University Press.

Cashdan E (2001) Ethnic diversity and its environmental determinants: Effects of climate, pathogens, and habitat diversity. *American Anthropologist* 103(4), 968-991.

Cederman LE and Girardin L (2007) Beyond fractionalization: Mapping ethnicity onto nationalist insurgencies 101(1), 173-185.

Cederman LE, Wimmer A and Min A (2010). Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis. *World Politics* 62 (1), 187-119.

Centeno MA, Kohli A and Yashar D (2017) *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chandra K and Wilkinson S (2008) Measuring the Effect of 'Ethnicity'. *Comparative Political Studies* 41(4-5), 515-563.

Coppedge M, Gerring J Knutsen CH, Lindberg SI, Teorell J, Altman D, ... & Ziblatt D. (2021). *V-Dem Codebook v11*.

Cornell A, Knutsen CH and Teorell J (2020). Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies* 53(14), 2246-2282.

D'Arcy M and Nistotskaya M (2018) The early modern origins of contemporary European tax outcomes. *European Journal of Political Research* 57 (1), 47–67.

Dell M (2010) The Persistent Effects of Peru's Mining Mita. *Econometrica*, 78(6), 1863-1903

Dražanová L (2019). Historical index of ethnic fractionalization dataset (HIEF). *Harvard Dataverse*, 1.

Drazanova L (2020) Introducing the Historical Index of Ethnic Fractionalization (HIEF) dataset: accounting for longitudinal changes in ethnic diversity. *Journal of Open Humanities Data*, 6(2020)

Easterly W and Levine R (1997) Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *The quarterly journal of economics* 112(4), 1203-1250.

Engerman SL and Sokoloff KL (2002) Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economics. *The National Bureau of Economic Research*, 10

Evans P and Rauch J (1999) "Analysis of 'Weberian' State Structures and Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-65.

Fukuyama F (2013) What is governance? *Governance* 26 (3), 347-368.

Gellner E (1983) *Nations and Nationalism*. New York: Cornell University Press.[1]

Golden M and Min B (2013) Distributive Politics Around the World. *Annual Review of Political Science* 16, 73-99.

Green E (2017) Industrialization and ethnic change in the modern world. *Ethnic and Racial Studies* 42 (2), 178-197.

Habyarimana J, Humphreys M, Posner, D N and Weinstein J M (2009). *Coethnicity: diversity and the dilemmas of collective action*. Russell Sage Foundation.

Hanson JK and Sigman R (2013) Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research". *APSA*, 1-30 (2013)

Hendrix CS (2010) Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47 (3), 273-285.

Herbst J (2000) *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

Karaman K and Pamuk S (2013) Different Paths to the Modern State in Europe: The Interaction Between Warfare, Economic Structure, and Political Regime. *American Political Science Review*, 107 (3), 603-26.

Lee MM and Zhang N (2017) Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics* 79(1), 118-132.

Levi M (1990) *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press

Lieberman E (2009). *Boundaries of Contagion: How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS*. Princeton: Princeton University Press

Loveman M (2014) *National Colors: Racial Classification and State in Latin America*. New York: Oxford University Press

Mahoney J (2000) Path dependence in historical sociology. *Theory and society* 29 (4), 507-548.

Mann M (1984) The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Europeennes de Sociologie*, 25 (2), 185-213.

Mann M (2005) *The dark side of democracy: Explaining ethnic cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press

Michalopoulos S (2012) The Origins of Ethnolinguistic Diversity. *The American Economic Review* 102(4), 1508-1539.

Mitchell T (1991) The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *The American political science review* 85(1), 77-96.

Mylonas H (2013). *The Politics of Nation Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*. New York: Cambridge University Press.

Nobles M (2000) *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Nunn N and Puga D (2012) Ruggedness: The blessing of bad geography in Africa. *Review of Economics and Statistics* 94 (1), 20-36.

Osterhammel J (2005) *Colonialism: Theoretical Overview*. Princeton: Markus Wiener Publishers

Petersen RD (2002), *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

Pierson P (2004) *Politics in Time, History, Institutions*. Princeton: Princeton University Press

Posner DN (2003) The Political Salience of Cultural Difference: Why Chewas and Tumbukas Are Allies in Zambia and Adversaries in Malawi. *American Political Science Review* 98 (4), 529-545.

Prichard W, Cobham A and Goodall A (2014) The ICTD government revenue dataset.

Queralt D (2019) War, international finance, and fiscal capacity in the long run. *International Organization* 73(4), 713-753.

Ross M (2012) *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein B and Teorell J (2008) What is quality of government? A theory of impartial government institutions," *Governance* 21 (2) 165-190.

Rueschemeyer D (2005). Building States—Inherently a Long-Term Process. An Argument from Theory. In Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (Eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave MacMillan.

Saylor R (2013) Concepts, Measures, and Measuring Well: An Alternative Outlook. *Sociological Methods & Research* 42 (3), 354–391.

Scott J (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven, CT: Yale University Press)

Skocpol T (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Slater D (2010) *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.

Soifer H (2008) State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4), 231-251.

Soifer H (2015) *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press

Soifer H and Vom Hau M (2008) Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development* 43 (3), 219-230.

Straus S (2006) *The order of genocide: race, power, and war in Rwanda*. New York: Cornell university press.

Thies CG (2005) War, rivalry, and state building in Latin America”, *American Journal of Political Science*, 49 (3), 451-465.

Tilly C (1990) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: B. Blackwell.

Whitehead L (1995) State organization in Latin America since 193. In Leslie Bethell (eds) *The Cambridge History of Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1-96)

Wimmer A (2016) Is Diversity Detrimental? Ethnic Fractionalization, Public Goods Provision, and the Historical Legacies of Stateness. *Comparative Political Studies* 49(11), 1407 – 1445.

Wimmer A (2018) *Nation Building: Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*. Princeton: Princeton University Press

Wimmer A and Min B (2006). From Empire to Nation-State: Explaining Wars in the Modern World, 1816-2001. *American Sociological Review* 71 (6), 867-897.

9 LÍNEA TEMÁTICA

Migraciones, etnicidad y desarrollo

Migracions, etnicitat i desenvolupament

Migration, ethnicity and development

Estándares Voluntarios Sostenibles, instrumentos innovadores para el sector privado, la cooperación internacional y el logro de la Agenda 2030 637

Jorge Antonio Pérez Pineda (Universidad Anáhuac México y Universidad Pontificia Comillas)

Diagnóstico sobre la Cooperación andaluza con Bolivia en el periodo 2015-2020 652

Marta González Muñoz (Universidad de Córdoba)
M^a Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

La cooperación universitaria al desarrollo ante los retos actuales del sistema de cooperación 665

María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)
Silvia Arias Careaga (Universidad Autónoma de Madrid)

Los ODS en las políticas de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas españolas 677

Javier Sánchez Cano (Generalitat de Catalunya)

El rol del componente de paz en el enfoque de triple nexo en la crisis migratoria venezolana 679

Beatriz Abellán (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))
Francisco Rey (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))
Andrés Gómez (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))

Acompañamiento Internacional, descolonizando desde el privilegio y la Cooperación Internacional 693

Inés Gesa Beascoa (International Action for Peace (IAP))

Arte y cultura como herramienta innovadora de la cooperación para el desarrollo. El caso de la telenovela "Loma Verde" en Nicaragua 716

Jesús Delgado Baena (Universidad Pablo de Olavide)
Juan de Dios García Serrano (Universidad Pablo de Olavide)
Yus Escobar (EMRTV)
Wendy Paiz (Fundación Luciernaga)

Estándares Voluntarios Sostenibles, instrumentos innovadores para el sector privado, la cooperación internacional y el logro de la Agenda 2030

Voluntary Sustainability Standards, innovative tools for private sector, international cooperation and the achievement of the 2030 Agenda

Jorge Antonio Pérez Pineda (Universidad Anáhuac México
y Universidad Pontificia Comillas)

Resumen

El auge de los estándares sostenibles voluntarios (ESV) en los últimos años, plantea la necesidad de responder a múltiples preguntas sobre sus implicaciones y eficacia en distintos ámbitos de impacto, tales como: la sostenibilidad, los derechos humanos, los recursos naturales, los derechos laborales o la protección social. En un contexto multiactor como el que plantea la Agenda 2030, se vuelve relevante conocer, cómo la participación del sector privado y la cooperación internacional pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de instrumentos innovadores como lo son los ESV. Partiendo de objetivos que aluden directamente a estos vínculos, tales como el ODS12 sobre “Producción y Consumo responsable”, o el ODS8, sobre “Trabajo decente y crecimiento económico”, el presente trabajo busca explorar además, algunos de los aspectos más significativos sobre los ESV, tales como: su definición, tipología, su relevancia y su vínculo con los ODS.

Palabras clave: Estándares, Sector Privado, Cooperación internacional, Agenda 2030, Sostenibilidad.

Abstract

The rise of Voluntary Sustainability Standards (VSS) in the last years, set out the need to respond to several questions on their implications and efficiency in different impact scopes such as: sustainability, human rights, natural resources, labour rights or social protection. Under a multi-actor context such as the 2030 Agenda, it is more relevant to know the private sector engagement and the international cooperation can contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) through innovative tools such as the VSS. Considering goals that call directly to those links, such as the SDG 12 on “Production and Responsible Consumption”, or the SDG8 on “Decent work and Economic growth”, the current paper aim to explore some significant aspects of the VSS, such as: its definition, typology, impact, relevance, and link with the SDG.

Key Words: Standards, Private sector, International cooperation, 2030 Agenda, Sustainability

1. Introducción

En las últimas décadas del siglo pasado, se darían una serie de hitos que pondrían en el centro de la agenda internacional, la relevancia de la sostenibilidad. Entre estos, se suele destacar, el Informe Brundtland (1987), en el que se introduciría el concepto de Desarrollo Sostenible, la Agenda 21 (1992) con una gran variedad de compromisos y alcances para promover el desarrollo sostenible, o el Protocolo de Kyoto (1997) sobre la reducción de gases de efecto invernadero.

En la actualidad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su predecesor, los Objetivos de Desarrollo del Milenio retoman y han heredado la pertinencia de la sostenibilidad en sus diversas metas y objetivos. En tal contexto, la Agenda 2030 destaca la relevancia de enfoques multiactor, multinivel y más inclusivos, ante un contenido más universal en los distintos ODS. El sector privado aparece aquí como uno de los actores centrales sobre el que existe grandes expectativas respecto a las acciones que promueven y puedan contribuir al desarrollo sostenible. De particular interés, son los efectos adversos y positivos que genera su actividad. Es por ello, que el uso e implementación de estándares, normas y regulaciones innovadoras como los ESV, que guíen su actividad en torno a su cadena de valor o en su relación con las comunidades con que se vincula, en sectores sensibles para la sostenibilidad tales como: el agrícola, el forestal, o minería, entre otros, se vuelve clave para el logro de los ODS.

Es por ello que, desde la Organización de Naciones Unidas, se ha buscado conocer más de cerca el vínculo de estos estándares con el comercio, el desarrollo sostenible o las compras públicas (UNFSS 2018; 2020). Así, apoyada de un grupo de agencias como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Centro Internacional de Comercio (ITC), o el Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEP), entre otras, ha dado un seguimiento estratégico a la proliferación, y uso de Estándares Sostenibles Voluntarios a través del Foro de Naciones Unidas para Estándares Sostenibles (UNFSS). Su trabajo se ha expandido a otras instituciones y entidades certificadoras que trabajan con ESV o equivalentes desde hace varios años, tales como: la International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL), la International Organization for Standardization (ISO), Fair Trade, Global GAP, entre otras, creando sinergias entorno a diversos actores públicos, privados, de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo se centra en “conocer, cómo la participación del sector privado y la cooperación internacional pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de instrumentos innovadores como lo son los ESV”, por lo que el presente trabajo busca, además, explorar algunos de los aspectos más significativos sobre los ESV y los ODS. Para abordar esta temática, el presente trabajo se dividirá en tres secciones. La primera, explora algunos de los aspectos más significativos sobre los ESV, tales como: su definición, tipología, su relevancia y su importancia para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en su proceso de proliferación e implementación. En segundo lugar, se busca identificar, cómo la participación del sector privado y la cooperación internacional pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS a través de instrumentos innovadores como lo son los ESV a partir de un par de casos, para los que se explora la literatura reciente en la materia. Por último, se dan una serie de conclusiones sobre la importancia de los ESV como instrumento innovador para el logro de la Agenda 2030.

2. Definiendo los ESV

Uno de los instrumentos clásicos de la política comercial han sido las “barreras arancelarias” (BA), como ya lo señalaba en los albores del capitalismo Adam Smith en “Sistemas de economía política” en su libro de la “Riqueza de las Naciones”. Su relevancia se vería incorporada en la literatura y manuales de comercio internacional para explicar a través de modelos teóricos los efectos y alcances de la aplicación de BA¹. Esa misma importancia, le haría trascender en el establecimiento del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de 1947, que desde su introducción y particularmente en su artículo XXVIIIbis (negociación de aranceles), establece la relevancia de la disminución gradual de los aranceles y demás barreras comerciales, con el fin de influir en un mejor desempeño de la economía mundial.

Con la transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, en un mundo más abierto e integrado, se vería la necesidad de precisar y adecuar distintos aspectos relevantes del comercio internacional y su regulación ante una drástica reducción de las barreras arancelarias en contraposición de un auge en el surgimiento de “barreras no arancelarias” (BNA). Esto daría pie a la incorporación de dos acuerdos clave en la regulación de BNA, tales como: El “Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (MSF), y el “Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio”. Antecedente clave para poder entender los ESV y su tipología.

Es así que, a partir de las últimas décadas del siglo pasado y principios del presente, en un contexto más globalizado y con una mayor conciencia por la sustentabilidad, comienzan a emerger los ESV como una extensión de las BNA. Si bien no existe una sola definición de ESV², el Foro de Naciones Unidas sobre Estándares Sostenibles Voluntarios los define como:

“Son estándares que especifican requisitos que deben cubrir productores, comerciantes, manufacturas, minoristas y proveedores de servicios vinculados a un amplio rango de temas o aspectos concernientes a la sostenibilidad, los derechos humanos, seguridad y salud laboral, impacto ambiental, relaciones con la comunidad, y planeación en el uso de suelos, y otros [...] Existen diferentes tipos de estándares. Algunos centrados en sectores como el manejo forestal, agricultura, minería o pesca, Otros orientados a grupos particulares como artesanos, agricultores o productores en países en desarrollo. Algunos enfocados en temas ambientales como uso de agua, biodiversidad, emisiones de gas de efecto invernadero, o derechos laborales. También cubren un amplio rango de impactos ambientales a través del ciclo del producto o fases de producción...” (UNFSS 2013:4)

Seguendo al Centro Internacional del Comercio (ITC 2021:4), se especifica además que, estos estándares, son promovidos por empresas y organizaciones sin fines de lucro, que complementan estándares vinculados a seguridad y salud pública, así como estándares de la Organización Mundial del Comercio (o de naturaleza pública). Dado que su auge y proliferación ha sido importante en los últimos años, existe una gran variedad de estándares sostenibles, siendo necesario acotar y diferenciar sobre sus particularidades y sus variantes, por lo que conocer las tipologías de ESV facilitaría su entendimiento.

¹ Ejemplo de estos, son libros como los de Krugman y Obstfeld (Economía internacional, Teoría y Política), o Tugores (Economía Internacional), entre una gran variedad de textos académicos de este tipo

² A este respecto, la ISEAL Alliance, o la ISO, poseen sus propias definiciones. (ADD links)

Así, de manera inicial se observan dos grandes ámbitos: las *tipologías referentes a su uso* y las *referentes a su alcance*. Respecto a sus distintos usos y el tipo de actor que las utiliza, el ITC (2021:8), destaca los siguientes aspectos:

- Empresas que buscan conocer estándares usados por sus proveedores y elegir el mejor para su posición de mercado
- Negocios que apoyan organización para ayudarles a elegir el mas apropiado respecto a su sector y mercado
- Gobiernos, hacedores de política, y negociadores comerciales para incorporar aspectos sostenibles en regulaciones o acuerdos comerciales en línea con el sector privado
- Academia y sociedad civil interesada en los ESV

Derivado de lo anterior, agrupar estos estándares en función de sus usos y actores, implica considerar elementos comunes, objetivos o aspectos organizacionales que se vuelven relevantes, destacando tres aspectos: su propósito; su gobernanza y alcance; y su implementación e impactos esperados. Estas tipologías, se presentan así como un marco para organizar, entender y analizar los ESV (ITC 2021:8):

En cuanto a las tipologías relacionados con su alcance, las regulaciones globales y los ESV, pueden ser de naturaleza nacional e internacional. En el primer caso, se refiere a organismos nacionales de estandarización que implementan en un país ESV y que pueden ser públicos, privados o de ambos tipos. En cuanto al segundo tipo, los internacionales suelen vincularse a organismos internacionales de estandarización. Resaltan un par de características entre estos, por lado, el contenido de ambos estándares suele ser el mismo, pero con distinto nivel de influencia y alcance, y por el otro, los estándares nacionales pueden convertirse en internacionales y viceversa, además de que los países pueden adoptar ambos tipos de estándares (UNFSS 2013:14).

Respecto a su carácter público y privado, estos pueden ser además voluntarios u obligatorios. El siguiente cuadro intenta ilustrar estas variantes: (ITC 2011; Henson & Humphrey 2009; Büthe & Matti 2011; Blankenbach et al 2020).

Tabla 1. Tipologías de alcance de estándares sostenibles nacionales e internacionales

	Público	Privado
Obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Regulaciones</u> • Ejemplo: Estándares laborales OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Estándares privados con mandato legal</u> • Ejemplo: familia de estándares ISO
Voluntario	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Estándares públicos voluntarios</u> • Ejemplo: Codex Alimentarius commission 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Estándares privados voluntarios</u> • Estándares como Fair Trade o FSC

Fuente: Henson & Humphrey (2009:5); Blankenbach et al (2020:5); ITC (2011:6)

Considerando tales tipologías, es necesario distinguir también entre normas, estándares y regulaciones, que hasta cierto punto podrían parecer sinónimos, sin embargo, como establecen Büte & Mattli (2010:455): “aunque las tres son herramientas de gobernanza, los estándares son mas explícitos que las normas sociales y se defieren de las regulaciones gubernamentales en que no son obligatorios”. Además, añaden que: “Solo si el estándar se convierte en base técnica de una ley o regulación, este se convierte en jurídicamente vinculante”.

En cuanto a su relevancia, se pueden destacar los siguientes aspectos de índole general sobre su evolución y tendencia, basados en el último reporte del Foro de Naciones Unidas para Estándares Sostenibles (UNFSS 2020) y del último reporte de la UNCTAD (2021) sobre comercio y desarrollo sostenible:

1. Basados en el Ecolabel Index y el ITC Standards map, es posible documentar el auge de ESV desde 1940. Al 2020, se calcula que hay entre 250 a 450 ESV
2. Los ESV en realidad adquieren relevancia en la década de los 90 del siglo pasado y su crecimiento se ha estancado en los últimos años por saturación de iniciativas, consolidación (fusión) de las mismas, o por poco uso
3. Los ESV se encuentran en todos los países, pero estos varían entre países en función del tamaño de su economía. Entre estos, cinco países emergentes lideran su uso (Brasil, China, India, Indonesia, y México) y un país desarrollado (Estados Unidos).
4. Países de bajo ingreso suelen reflejar un menor uso de ESV, aunque el nivel de ingreso no necesariamente define un mayor grado de utilización

Por último, respecto a su vínculo con la CID, cabe decir de manera inicial, que este se relaciona con procesos de promoción, financiación, diálogo político y cooperación técnica por parte de agencias de desarrollo como GIZ, organismos multilaterales como UNIDO, FAO, UNCTAD o ITC, o gobiernos como el Suizo, además de otros actores públicos, privados, de la sociedad civil y la academia³. En el siguiente apartado se abundará en el tipo de vínculos con la CID con el sector privado y los ESV.

3. ESV y los ODS: el rol del sector privado y la CID

Partiendo de un contexto sobre la importancia del sector privado para los ODS, se identifican tres casos que plantean guías-herramientas que permite ilustrar la relevancia de los ESV para la Agenda 2030 y sus objetivos, facilitando su implementación a través del sector privado con el apoyo de la cooperación internacional. Con ello, se busca contribuir a visibilizar el uso de instrumentos innovadores como los ESV a fin de difundir su utilidad y facilitar el logro de los ODS.

³ Al respecto, véase por ejemplo el vínculo que tiene el Foro de Naciones Unidas para Estándares Sostenible con estos actores: <https://unfss.org/home/partners/>

3.1. Sector privado y los ODS

La participación e influencia del sector privado en el desarrollo y su vínculo con la CID no es nuevo, y suele relacionarse con aspectos de inversión, comercio y los efectos asociados a ellos tales como el empleo, innovación, crecimiento y el propio desarrollo. Sin embargo, en los últimos años, parece que se ha hecho más visible y relevante esa participación por diversas circunstancias, tales como: la “fatiga de la ayuda”; la necesidad de más y nuevos recursos para enfrentar los problemas de la agenda internacional; un cambio en la arquitectura tradicional de la cooperación internacional que le hace más incluyente, multiactor y multinivel; y un cambio estructural en la economía mundial con una disminución del estado y un fortalecimiento del sector privado, derivado de los procesos de privatización de finales del siglo pasado (Nelson, 2004; Severino y Ray, 2010: 8-10; Alonso, 2012; Pérez-Pineda 2016)

Lo anterior influiría en el desarrollo de herramientas provenientes de organismos bilaterales o multilaterales para guiar la conducta empresarial disminuyendo sus efectos adversos, y por otro lado, la consolidación de un marco de gobernanza internacional que con su evolución, a través de distintas agendas (de eficacia de la ayuda, financiación o derechos humanos), permitiría un involucramiento más estratégico del sector privado con los objetivos de la agenda internacional. El siguiente cuadro resume algunos de estos hitos.

Tabla 2: Herramientas y marco de gobernanza del sector privado en la CID

Herramientas para el SP en la CID	Gobernanza del SP en la CID ⁴
<ul style="list-style-type: none"> · Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (OIT 1974) · Líneas directrices para empresas multinacionales (OCDE 1976) · Agenda 21 (ONU 1992) · Pacto Mundial de Naciones Unidas (2000) · Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (Principios de Ruggie) (OHCHR 2011) 	<p>Agenda de la Eficacia de la ayuda y del Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> · Roma 2003 · Paris 2005 · Accra 2008 · Busan 2011 · Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2014, 2016, 2019, 2022) <p>Agenda de la financiación al desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> · Monterrey 2002 · Doha 2008 · Adis Abeba 2015 <p>Agenda de los Derechos Humanos</p>

Fuente: Elaboración propia

Como antecedente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, abrirían un espacio particular para la inclusión privada y sus diversas formas de colaboración para el logro de dichos objetivos, más allá del aspecto financiero, a través de sus diversos modelos de negocio, de sus cadenas de valor, inversión social, filantropía, diálogo político y fortalecimiento institucional (Nelson & Prescott 2008).

⁴ Para abundar más, véase Uriarte (2017) y Pérez-Pineda (2018:31-32)

En la transición hacia los ODS, Pingeot (2014:11), identifica que la participación empresarial en el proceso “Post 2015” sería muy activa en espacios como: el Grupo de Alto Nivel, el Pacto Mundial, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, el Grupo de Trabajo Abierto y el Foro de Políticas de Alto Nivel. Destacando la relevancia del sector privado para el crecimiento, la sostenibilidad y la importancia de los gobiernos creando entornos favorables para la inclusión privada.

En cuanto al vínculo con los ODS, desde la constitución misma de la Agenda 2030, se vislumbraba ya la necesidad de contar con más actores para acometer los retos de dicha agenda. En particular el ODS 17, sobre alianzas para el logro de los objetivos, delimitaba un marco multiactor y multinivel donde se explicitaba la participación del sector privado⁵. De manera específica, se observan además otros ODS que demandan una participación más directa del sector privado, tales como el ODS 12 sobre producción y consumo sostenible, o el ODS8 sobre trabajo decente y crecimiento económico, así como con el resto de ODS en el que el sector privado tiene también una implicación quizá más indirecta, en ODS como el 1, fin de la pobreza, el 2 hambre cero, o el 10 reducción de las desigualdades por nombrar algunos.

Por otra parte, como se desprende de la tabla 2, la participación del sector privado en la agenda internacional, era para el 2016 más que un interés, un proceso ya consolidado. Para Byiers (2017), la participación privada vinculada a los ODS tendría dos vertientes, la primera, promoviendo una mayor actividad del sector privado, a través de: desarrollo del sector privado (promoción de un entorno más favorable para la empresa), financiación del sector privado para el desarrollo e inversión privada para el desarrollo. La segunda, promoviendo un mejor comportamiento del sector privado. Es en este último, donde la implementación de guías, principios, acciones de responsabilidad social empresarial, o la aplicación de normas o estándares (sostenibles), aparecen como un catalizador relevante para propiciar prácticas empresariales con impacto social, ambiental, laboral y de respeto de derechos humanos positivo⁶.

Dada la naturaleza de lo Agenda 2030, era claro que involucramiento de distintos actores, entre ellos el sector privado, era positivo no solo para la agenda sino para los mismos actores, creando por ejemplo, por un lado, beneficios para los ODS de involucrar al sector privado promoviendo el crecimiento, la innovación, la inversión, y la responsabilidad social, y por el otro, con beneficios para las empresas de vincularse a los ODS, contribuyendo a los ecosistemas en que operan, disminuyendo los impactos negativos de su actividad, ampliando su reputación y licencia social para operar, o reforzando vínculos con sus grupos de interés, entre otros. SDF (2015).

En cuanto tal, los ODS pueden entenderse también, como un marco normativo, y guías de conducta generales, a los que se relacionan diversos principios, regulaciones y directrices, vinculados no solo a la Responsabilidad Social Empresarial, sino a diversos ESV que son más específicos por sector y producto, y que facilitan que el

⁵ Al respecto, este tipo de alianzas han proliferado en la literatura como “alianzas multiactor”, donde diversos países han preparado guías para facilitar estos procesos a través de sus agencias de desarrollo y cooperación tales como AECID, AMEXCID o APCI, entre otros.

⁶ La literatura sobre sector privado y desarrollo, va más allá de la propuesta de Byiers, al considerar tres ámbitos de debate: 1- Sector privado en el desarrollo o como la actividad privada tradicional contribuye con impactos positivos a la economía y el crecimiento, 2- Desarrollo del sector privado o creación de un entorno favorable para la actividad empresarial por parte del estado, y 3- Involucramiento del sector privado, cuando este va más allá de su modelo de negocio con actividades que impactan positivamente en el desarrollo. (Schulpen & Gibbon 2002), OCDE 2007, Estrup 2009, Byiers & Rosengren 2012, Kindornay & Reilly-King 2013, Di Bella et al , 2013:9-11, Pérez-Pineda (2020).

sector privado contribuya a los ODS⁷. Así, los ESV se pueden considerar como herramientas innovadoras que buscan vincular al sector privado con los distintos ODS. Por ello, el siguiente apartado revisa este vínculo a partir de dos casos, que buscan ilustrar la relevancia de los ESV como herramienta innovadora con la que el sector privado está contribuyendo a los ODS y en los que la cooperación internacional está jugando un papel importante a través de agencias bilaterales, desarrollo de plataformas y organismos multilaterales.

3.2. La relevancia de los ESV para los ODS los casos de: UNFSS, ISO y ITC map

Dejando constancia de los vínculos del sector privado con los ODS previamente delineados, en este apartado se busca ilustrar de manera resumida, la relevancia de los ESV con tales objetivos, el sector privado y la cooperación internacional. El primero de ellos se centra en el trabajo del Foro de Naciones Unidas para los Estándares Sostenible (UNFSS) y su trabajo en torno a las plataformas nacionales que se han creado en los últimos años para promover la importancia de los ESV. El segundo caso, presente un par de instituciones que han trabajado con diversos estándares y han identificado los principales ESV relacionados con los ODS y la relevancia de los mismos.

El UNFSS y las plataformas nacionales

El Foro de Naciones Unidas para los Estándares Sostenible, como se establece en su portal, es un espacio de Naciones Unidas, que busca ayudar a una gran variedad de actores como productores, comerciantes, consumidores, entre otros, a conocer más sobre los ESV y vincularse entre ellos y los tomadores de decisiones gubernamentales. El foro es coordinado por un comité directivo formado por cinco organismos de Naciones Unidas (FAO, ITC, UNCTAD, UNEP, y UNIDO)⁸.

Su planteamiento es que los ESV pueden generar diversos beneficios para los países en general y para los países en desarrollo en particular (beneficios económicos, ambientales y sociales), así como contribuir a los ODS. Entre las actividades vinculadas a los ESV para el último grupo de países destacan⁹:

- Contribuir a que pequeños productores puedan mejorar su acceso a mercados más rentables
- Reducir el impacto ambiental y proteger la biodiversidad
- Apoyo a los derechos laborales y salarios dignos
- Incrementar la confianza y lealtad del consumidor
- Ayudar a mejorar los métodos de producción, mejora de productividad y calidad

⁷ En esa línea el SDG compass del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD) <https://sdgcompass.org>, o la publicación “El sector privado ante los ODS: guía práctica para la acción” de la Red Española del Pacto Mundial son guías e instrumentos que buscan dar recomendaciones a los distintos actores privados para vincularse y alinear sus actividades con los ODS, independientemente del sector o ámbito de su negocio.

⁸ <https://unfss.org/home/about-unfss/>

⁹ Véase: https://unfss.org/wp-content/uploads/2019/04/UNFSS_Flyer.pdf

Para lograr sus objetivos en torno a los ESV, el UNFSS se apoya en tres pilares: 1- diálogo político, 2- investigación y análisis de ESV, y 3- plataformas nacionales multiactor. Respecto a este último tema, el Foro ha tenido logros interesantes en los últimos años sumando países emergentes a la creación de plataformas nacionales que impulsan los ESV, la siguiente tabla (3) sintetiza los aspectos más relevantes de cada una¹⁰.

El establecimiento de estas plataformas, sin duda es un hito importante para el desarrollo y proliferación de ESV. Destacando al menos tres aspectos: 1- Contribuyen a un mejor diálogo multiactor y multipaís; 2- apoyan a pequeños productores y PYMES en la identificación de los mejores estándares por producto/sector; y 3- contribuyen al desarrollo de normas y estándares locales que facilitan el vínculo de empresas locales con los estándares de las cadenas globales de valor.

Tabla 3: Plataformas nacionales de ESV¹¹

País	Creación y actividades
India	Marzo de 2016- Creación e intercambio de conocimiento, promoción de estándares privados para el logro de los ODS, desarrollo de capacidades, y armonización de iniciativas.
Brasil	Mayo 2017- Estudios e información en ESV, identificación de sectores y actores, análisis de ESV desarrollados por actores locales, cooperar con UNFSS y asociación con PYMES y pequeños productores
China	Junio 2017- cooperación con UNFSS, Intercambio de experiencias, construcción de capacidades, servicio a la industria
México	Abril 2018- Vínculo con distintos grupos de interés, incrementar conocimiento sobre ESV, análisis de distintos actores en distintas industrias.
Colombia	2021- Creación de redes con distintos grupos e interés para la promoción de los ESV, incrementar conocimiento sobre ESV y avance local sobre la implementación de ESV, Contribuir a la investigación sobre beneficios e impacto de los ESV
Africa	Abril 2022- Plataforma continental, Incentivar y cooperar con gobiernos de la Unión Africana para el lanzamiento de otras plataformas, promoción de ESV y del certificado ECOMARK Africa (EMA), promover empresas y vincular vendedores certificados con EMA, compartir experiencias, actualizar conocimiento y establecer vínculos.

Fuente: elaboración propia con información de: <https://unfss.org/home/national-multi-stakeholder-platform/>

¹⁰ Véase: <https://unfss.org/home/national-multi-stakeholder-platform/>

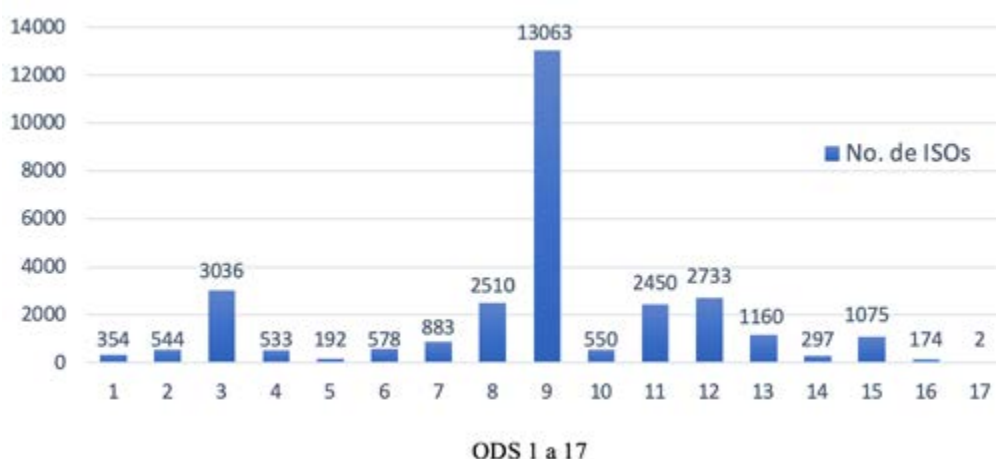
¹¹ De manera complementaria existen iniciativas que buscan consolidarse como plataformas en el mediano plazo en 4 países más: Indonesia, Malasia, Sudáfrica y Vietnam

ISO y ITC standards map en la promoción de ESV y ODS

La Organización Internacional para Estandarización (ISO) es una organización independiente no gubernamental que a través de grupos de expertos desarrolla estándares internacionales voluntarios, consensuados y relevantes para el mercado a que apoyan la innovación y la provisión de soluciones a los retos globales, contando en la actualidad con 167 miembros y con más de 22,000 estándares en casi todas las industrias y áreas relevantes como tecnología, seguridad alimentaria, agricultura o salud, entre otros¹².

Inicialmente, y en el contexto de los ODM y la agenda Post 2015, se impulsaría la creación de la norma ISO 26000, que se concretaría en 2010 y que contiene líneas directrices sobre responsabilidad social, que permiten valorar el nivel de compromiso de una organización con el medio ambiente¹³. De manera más reciente, la ISO ha buscado contribuir a los ODS y apoyar los esfuerzos de sus miembros y Naciones Unidas en este sentido. Una de sus contribuciones ha sido la identificación de normas ISO para cada ODS, siendo el ODS 9 en el que cuenta con mayor número de ISOs (13,063), en contrapartida del ODS 17 que solo cuenta con 2¹⁴. La siguiente gráfica ilustra estas diferencias.

Gráfica 1: Número de Normas ISO que contribuyen a los ODS



Fuente: Con datos de: <https://www.iso.org/sdgs.html>

Por su parte, el Centro Internacional de Comercio (ITC), con el fin de apoyar los esfuerzos entorno a los ESV, desarrolló el “ITC standards map” en 2011, que se identifica como “la base de datos más grande del mundo para estándares de sostenibilidad”, con cerca de 300 normas relacionadas con la protección del medio ambiente, los trabajadores y sus derechos laborales, desarrollo económico, la calidad, la segu-

¹² Al respecto véase: <https://www.iso.org/about-us.html> y <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100429.pdf>

¹³ Para ver el contenido de esta ISO, véase: http://iso26000.info/wp-content/uploads/2017/06/ISO-26000_2010_E_OBPpages.pdf

¹⁴ En el siguiente enlace se pueden consultar las normas ISO para cada ODS: <https://www.iso.org/sdgs.html>

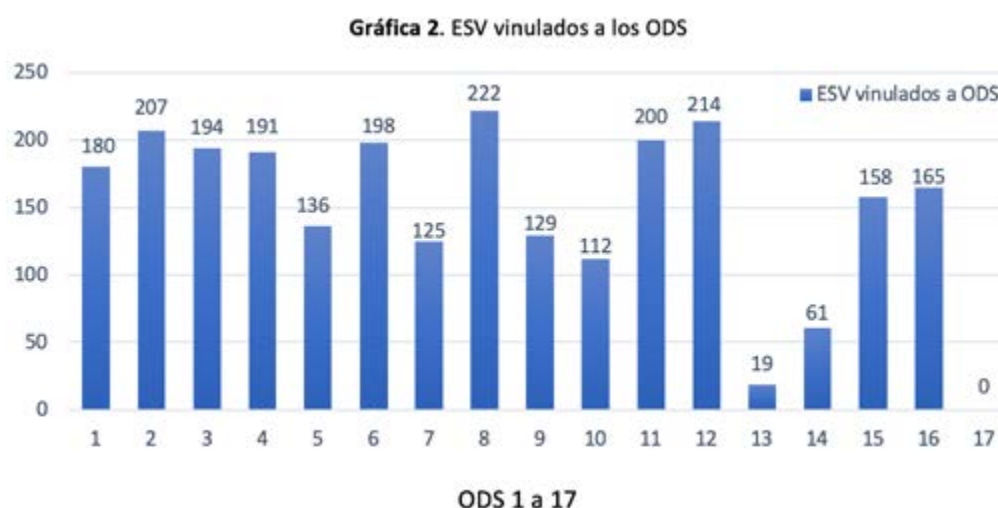
ridad alimentaria y la ética empresarial¹⁵. En tal sentido, el ITC (2020:3-7), realizaría un análisis para identificar los ESV vinculados con los ODS, partiendo de las siguientes premisas:

1. Se consideraron 232 ESV y 800 requisitos incluidos en estos vinculados a los ODS (cuando estos son criterios específicos para cumplir con los ODS)
2. Los ESV y ODS vinculados se relacionaron con 508 requerimientos de ESV, 16 ODS, y 55 metas.

La siguiente gráfica (2) ilustra los resultados de ITC sobre los vínculos de los ESV y los ODS desde la utilización del “ITC standard map”. Entre los principales hallazgos de este ejercicio, se destacan ITC (2020:12):

- Hay ODS que muestran una mayor cobertura de ESV, que son, el ODS8, el 12, y el 2. En estos, mas de 200 ESV fueron identificados en cada caso
- En contra partida se identifican ODS con pocos o ningún ESV relacionado, tales como el ODS17, el 14, y el 13
- El vinculo de ESV con metas de los ODS varia también mucho. En el caso del ODS con mayores ESV (el 8), se observa que en alguna de sus metas no hay ningún estándar relacionado.
- La cobertura de ESV entre países y regiones es disímil, en países ricos parece que suele ser buena, mientras que en países pobres no
- En cuanto a sectores, el sector agrícola aparece como el que tiene mayor cobertura

Gráfica 2: ESV vinculados a los ODS



Fuente: ITC (2020:6)

¹⁵ La herramienta se encuentra en el siguiente link: <https://www.standardsmap.org/es/home>

4. Conclusiones

El lanzamiento de la Agenda 2030 y sus ODS, planteo una serie de retos para los diversos actores involucrados, además de la necesidad de contar con mas recursos financieros para su logro (de los “billones a los trillones”). De manera especial, se observa una mayor participación del sector privado, gracias en gran medida, a la evolución de las agendas internacionales como la de la Financiación para el Desarrollo o la de Eficacia de la ayuda. En estas, la participación del sector privado se ha visto cada vez mas normalizada, y se han ido identificando distintas formas y estrategias de colaboración este actor, entre las que se suelen mencionar: las alianzas público privadas, la responsabilidad social empresarial, los negocios inclusivos, la inversión de impacto, la filantropía corporativa entre otras.

A esa lista, parece que se suma una herramienta mas, los Estándares Sostenibles Voluntarios, que como se reflejo en este texto, no son nuevos, pero su uso ha proliferado en los últimos años. Distas organizaciones del sistema de Naciones Unidas, se han hecho eco de la importancia de estas herramientas. Dicho proceso ha permitido la consolidación de espacios de dialogo político y promoción de estas herramientas, como lo es el Foro de Naciones Unidas para los Estándares Voluntarios Sostenibles, y con el, el establecimiento de plataformas nacionales en países relevantes en el uso de estos estándares.

El trabajo realizado, permito conocer cómo la participación del sector privado y la cooperación internacional están contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de instrumentos innovadores como lo son los ESV, de los cuales los caos presentados, ilustrarían la pertinencia y cercanía de los ESV con los distintos ODS.

Quedan sin embargo quizá algunos temas fuera de este trabajo exploratorio que deberán revisarse con mas detalle en futuras investigaciones. Al respecto y a modo de conclusión se destacan tres temas: Por un lado, es necesario promover y difundir mas el conocimiento sobre ESV. Aquí se abordaron de manera global, sin especificar en nombres o “marcas” mas conocidas, más utilizadas o de mayor influencia, por lo que sería de interés un trabajo que delimitara este tipo de Estándares.

El segundo punto, tiene que ver con las recientes crisis internacionales que han afectado al mundo, la crisis financiera de 2009 y la crisis del Covid de 2020. En estas, instituciones como el ITC, plantean la importancia de los ESV para prevenir y regular mejor, sectores como el financiero o el sanitario. Espacios en los que también es necesaria mas investigación sobre este tipo de herramientas, y su impacto, considerando que uno de los sectores donde los ESV tuvieron mayor visibilidad, no esta relacionado con ninguno de los asociados a las crisis referidas (el agrícola).

Como tercer punto, es relevante también, seguir generando evidencia empírica sobre los impactos de los ESV a nivel país. Si bien se observa que hay un grupo de países en los que los ESV son mas recurrentes, no es clara la evidencia sobre el impacto de estos. Es decir, en teoría, los ESV son útiles para productores de países en desarrollo que gracias a que puedan cumplir con estos, podrían vender sus productos en mercados internacionales y formar parte de cadenas globales de valor. Aunque tal aspecto aparece como una ventaja o virtud de los ESV, no es claro que dicho instrumento no se un nuevo tipo de barrera no arancelaria que limite las ganancias de países exportadores generándoles mas costos que beneficios.

Por último, si bien el trabajo permitió ver los avances de la comunidad internacional en torno al vínculo ESV y ODS, identificando la importancia del sector privado, parece que es necesario documentar aun mas las formas de colaboración con la cooperación internacional, así como de sus variantes, y como los ESV son relevantes también en la cooperación sur-sur y triangular.

Referencias

ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2012): La empresa en tiempos de cambio: la RSC y los negocios inclusivos, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, p. 294.

BLANKENBACH, J., NEGI, A., PÉREZ-PINEDA, J.A., (2020): Introduction, En, NEGI, A., PÉREZ-PINEDA, J.A., BLANKENBACH, J.; Sustainability Standards and Global Governance, Experiences of Emerging Economies. Springer, Singapore

BÜTHE, TIM, y MATTLI, WALTER (2011): *The new global rulers: The privatization of regulation in the world economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- (2010). "Standards for global markets: Domestic and international institutions for setting international product standards". En H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), Handbook on multi-level governance (pp. 455–476). Cheltenham: Edward Elgar.

BYIERS, BRUCE. (2017): "El rol del sector privado en la Agenda 2030", En Alonso, J.A. y Ayuso, A. Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la Ciudadanía, El compromiso Europeo con la Agenda 2030. CIDOB, Colección Monografías, Barcelona, España. Pp. 49-64

BYIERS, BRUCE Y ROSENGREN, ANNA. (2012): "Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda", European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Discussion Paper no 131, julio.

ESTURP, JØRGEN. (2009): "Aid, Paris and the private sector: How to square the circle", DIIS Working paper, p. 17.

HENSON, SPENCER Y HUMPHREY, JOHN (2009): "The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes". *Documento preparado para la FAO/WHO*. <https://www.fao.org/3/i1132e/i1132e.pdf> pp.1-51

ITC (2021): *Sustainability Standards: a New deal to build forward better*, Geneva

- (2020): *Linking voluntary standards to sustainable development goals*, Geneva

- (2011). *The interplay of public and private standards: Literature review series on the impacts of private standards—Part III*. Geneva: International Trade Center. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2184293

KINDORNAY, SHANNON. Y REILLY-KING, FRASER (2013): Investing in the business of development. Bilateral donor approaches to engaging the private sector, North-South Institute, Canadian Council for International Co-operation.

NELSON, JANE (2004): "The public role of private enterprise: risks, opportunities and new models of engagement", *A working paper of the: Corporate Social Responsibility Initiative*, 1, febrero, pp. 1-28.

NELSON, JANE, & PRESCOTT, DAVE (2008). *Business and the millennium development goals: A framework for action*. London and New York, NY: United Nations Development Programme and the International Business Leaders Forum.

OECD (2007): *Business for Development: Fostering the private sector*, OCDE, París.

PÉREZ-PINEDA, JORGE ANTONIO (2020): "Actores del sector privado en la implementación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular". En Ojeda, T. *Visiones y debates de la Cooperación Sur-Sur y Triangular: Actores gubernamentales, sociales y privados*. Ed. Catarata, Madrid, España

-(2018): *Consideraciones sobre el papel del sector privado en la cooperación internacional para el desarrollo, una mirada desde México*. Instituto Mora, CONACYT, México

-(2017): *El sector privado en el cumplimiento de los ODS: La experiencia Mexicana*. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, 93-103.

-(2016): "El papel del sector privado en la cooperación internacional", en Esther Ponce, Simone Lucatello y Rafael Velázquez, *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México*, México, CGCID, AMEI, REMECID, pp. 241-250.

PINGEOT, LOU. (2014): *La influencia empresarial en el proceso post-2015: Cuadernos 2015 y más. Observatorio de Multinationales en América Latina*. http://omal.info/IMG/pdf/cuaderno_4_digital.pdf

SDF (2015): *Business and the United Nations: Working together towards the sustainable development goals: A framework for Action*. SDGF, Business Fights Poverty, Harvard Kennedy School.

SEVERINO, JEAN-MICHAEL Y RAY, OLIVER (2010): "The end of ODA (II): The birth of hyper-collective action", Center for Global Development Working paper, 218, junio, pp. 44.

SCHULPEN, LAU. Y GIBBON, PETER. (2002): "Private sector development: Policies, practices and problems", *World Development*, vol. 30, no 1, pp. 1-15.

UNCTAD (2021): *Better trade for sustainable development: the role of voluntary sustainability standards*. UN, Geneva: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2021d2_en.pdf

UNFSS (2020): *Scaling up voluntary sustainability standards through sustainable public procurement and trade policy: 4th Flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards*. Geneva: https://unfss.org/wp-content/uploads/2020/10/UNFSS-4th-Report_revised_12Oct2020.pdf

-(2018): *Voluntary sustainability standards, trade and sustainable development: 3rd Flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards*. Geneva: <https://unfss.org/wp-content/uploads/2018/09/UNFSS-3rd-Flagship-Report-FINAL-for-upload-1.pdf>

- (2013): Voluntary sustainability standards, Today's landscape of issues & initiatives to achieve public policies objectives: 1st Flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards, Part 1, Issues. Geneva: https://unfss.org/wp-content/uploads/2012/05/unfss-report-issues-1_draft_lores.pdf

URIARTE, IGNACIO. (2017): "La evolución del sector privado a través de nueve acuerdos inter- nacionales sobre desarrollo", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, no 40, pp. 53-64, Madrid.

Diagnóstico sobre la Cooperación andaluza con Bolivia en el periodo 2015-2020

Diagnosis on Andalusian Cooperation with Bolivia
in the period 2015-2020

Marta González Muñoz (Universidad de Córdoba)
M^a Teresa Hernández Merino (Universidad de Córdoba)

Resumen:

El estudio aborda de forma amplia la contribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) andaluza en Bolivia, ofreciendo una aproximación a la situación de la cooperación para el periodo de estudio 2015-2020.

Este documento constituye una base de referencia a partir de la que construir espacios de encuentro y sinergias a nivel de proyectos y actores, y facilitar intercambios de experiencias que permitan avanzar en los procesos de desarrollo impulsados desde la Cooperación andaluza con Bolivia.

Es un trabajo pionero que propone una metodología de análisis de la información para ser replicada y arrojar luz sobre los aportes de la cooperación descentralizada en sus países prioritarios, con la finalidad de contribuir a definir líneas de trabajo y de acción que permitan avanzar en la armonización y coordinación entre actores, incrementando la eficiencia, eficacia e impacto de los proyectos y programas de cooperación.

Palabras clave: Armonización, Cooperación andaluza, Bolivia, AOD

Abstract:

The study broadly addresses the contribution of Andalusian Official Development Assistance (ODA) in Bolivia, offering an overview of the cooperation situation for the 2015-2020 period under study.

This document constitutes a reference base to build meeting spaces and synergies at the level of projects and actors, and facilitate exchanges of experiences that will allow progress in the development processes promoted by the Andalusian Cooperation with Bolivia.

It is a pioneering work that proposes an information analysis methodology to be replicated and shed light on the contributions of decentralized cooperation in its priority countries, in order to help define lines of work and action that will allow progress in the harmonization and coordination between actors, thus increasing the efficiency, effectiveness and impact of cooperation projects and programmes.

Keywords: Harmonization, Andalusian Cooperation, Bolivia, ODA

1. Introducción

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suponen un cambio de enfoque sobre los problemas del desarrollo y cuestionan cada vez más el abordaje desde lo local a los problemas globales, lo que obliga a la cooperación a ir más allá de las cifras de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) incorporando las múltiples dimensiones que presenta el desarrollo sostenible a través de una articulación multiactor y multinivel. Este diagnóstico es un reflejo de este enfoque integral que engloba un análisis cuantitativo y cualitativo de la Cooperación andaluza con Bolivia en el periodo de estudio 2015-2020, saliendo del contexto teórico para analizar de una forma cercana la práctica de la cooperación descentralizada en Bolivia.

La propuesta de la investigación se enmarca dentro del proyecto “Armonización de la Cooperación Andaluza con Bolivia”, financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), fruto de una larga trayectoria de cooperación entre el Área de Cooperación y Solidaridad y diferentes entidades de Bolivia.

Las principales aportaciones de este estudio se podrían agrupar en tres líneas de trabajo:

1. Por un lado, se han dado a conocer con detalle y de forma cuantitativa y cualitativa las características de la cooperación andaluza con uno de sus países priorizados (Bolivia).
2. El proceso ha propiciado la generación de espacios de encuentro, reflexión y análisis que permiten avanzar en la armonización y coordinación de la cooperación para el desarrollo.
3. El documento propone, además, una metodología que puede ser usada por otros actores y en futuros estudios que permitan analizar comparativamente las características de la cooperación descentralizada de otras comunidades autónomas y con diferentes países prioritarios.

2. Objeto del estudio y condicionantes

2.1. Objeto del estudio

En los últimos años el esfuerzo de la cooperación internacional se ha enfocado hacia la Eficacia de la Ayuda, desde que en el 2005, con la Declaración de París, se acordaran los 5 principios de la eficacia (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y rendición de cuentas), hasta la Conferencia de Busan en 2011 tras la que se puso el foco en el desarrollo y se creó la Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo (GPEDC). Actualmente el Programa de Trabajo 2020-2022 de la Alianza Global insta a retomar la promoción de la eficacia del desarrollo para acelerar la Agenda 2030, cuestión más urgente aún tras los efectos socioeconómicos de la COVID-19.

La cooperación descentralizada, característica fundamental del sistema de cooperación internacional español, se erige como protagonista crucial en la tarea de promover una agenda desarrollo sostenible desde lo local, ayudando a terceros países a alcanzar los ODS. La cooperación descentralizada, y entre

ellas la andaluza, supone un singular impulso para el avance de los ODS gracias a las relaciones históricas de carácter subestatal y al potencial que ofrece para implicar a la sociedad civil y permear en todos los niveles.

La importancia de estudiar y conocer la cooperación andaluza y a su vez facilitar la armonización de los actores queda además reflejada en el III **Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2020-2023** (PACODE 2020-2023)¹ a través de sus pilares fundamentales. Señala por ejemplo la importancia de *“la coordinación entre actores y niveles administrativos buscando alianzas estratégicas [...]”* así como *“la revisión de los instrumentos de cooperación: nuevas bases reguladoras de apoyo a intervenciones desarrolladas por las universidades y ONGD, programas de educación para el desarrollo en el espacio formal, la participación en convocatorias europeas de proyectos y la puesta en marcha de iniciativas piloto para fomentar los consorcios entre actores (alianzas estructurantes)”* y *“la apuesta por la gestión del conocimiento y por la comunicación de lo aprendido, contribuyendo al círculo virtuoso del aprendizaje”*.

Promover estudios e investigaciones que arrojen información concreta sobre países prioritarios de la cooperación descentralizada es, por tanto, una herramienta fundamental para mejorar la eficacia de la ayuda. Si al igual que el caso que nos ocupa, se fomenta que este trabajo de profundización se realice con un proceso participativo, se contribuye enormemente al fortalecimiento institucional y al entendimiento y armonización entre los diferentes actores de la cooperación.

En esta línea, el informe que se presenta surge de la necesidad de un mayor conocimiento sobre cómo se estaba desarrollando la cooperación andaluza con Bolivia, y se planteó realizar un análisis sobre los actores que cooperan con entidades de dicho país. Se procedió, por tanto, a recoger información de intervenciones de cooperación al desarrollo con Bolivia que habían sido parcial o totalmente financiadas con Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) andaluza².

Con el fin de poder disponer de un número de intervenciones representativas a la vez que abaricable, se consideró oportuno analizar un periodo de 5 años, de 2015 a 2020.

2.2. Condicionantes

Como se indicó anteriormente, no existen trabajos previos pormenorizados y monográficos sobre la cooperación descentralizada en países concretos, como el caso que nos ocupa, y los pocos avances que hay en cuanto a este tipo de análisis no disponen de cifras o referencias actualizadas para presentar unos datos coherentes y objetivos, siendo este el principal limitante encontrado. Ante esta situación, remarkamos la importancia de este estudio, que se erige como pionero en su línea y que a cada paso ha requerido ir adecuando la metodología y profundizando en los procesos de análisis de los resultados obtenidos.

¹ Disponible aquí [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/20/01/16.-%20III%20PACODE%20\(2020-2023\).pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/20/01/16.-%20III%20PACODE%20(2020-2023).pdf)

² Fondos procedentes de instituciones públicas andaluzas.

Uno de los principales problemas encontrados ha sido la dificultad a la hora de recopilar los datos disponibles sobre los proyectos y la AOD andaluza. La información obtenida sobre la AOD reportada en ocasiones estaba incompleta. En otros casos, se han encontrado discrepancias con los datos obtenidos con fuentes primarias, lo que ha dificultado la identificación de los proyectos de cooperación financiados por entidades andaluzas entre 2015 y 2020 en Bolivia. Para poder validar la información se solicitó a las organizaciones ejecutoras la confirmación de los datos económicos reportados.

Si bien la teoría es que las cuantías devueltas o no ejecutadas deben registrarse en las bases de datos de la AOD, la experiencia nos indica que esto no siempre es así, por lo que se ha trabajado sobre datos brutos, tanto de presupuesto total de los proyectos, como de desembolsos. Estas cuantías han podido verse modificados por un aumento del presupuesto (asumido en ese caso por las contrapartes o la entidad ejecutora), o bien, una disminución de presupuesto por no ejecución o deducción por gastos no elegibles.

Los montos de cofinanciación se han calculado restando al total presupuestado la AOD comprometida desde 2015. Esta cofinanciación ha podido ser aportada mediante AOD no andaluza, aportaciones propias de los agentes ejecutores (excluyendo agentes ejecutores públicos andaluces) o aportaciones de las contrapartes.

Existe la posibilidad de que alguna administración o entidad pública andaluza no haya reportado oficialmente su aporte de AOD con Bolivia (a través de info@OD). En ese supuesto, alguna intervención pudiera no estar contemplada en el estudio.

En el contexto sanitario global a causa del coronavirus se dificultó la recogida de información y el establecimiento de un contacto más fluido entre las organizaciones andaluzas y su participación en el proyecto, ya que de forma generalizada, las organizaciones (y las personas que en ellas trabajan o colaboran) se vieron desbordadas por las circunstancias. Esta limitación se superó gracias a la implicación y motivación mostrada por parte de los diferentes actores consultados. En cuanto a los datos económicos obtenidos para el año 2020 deben ser considerados una aproximación a la realidad ya que a causa de los cambios producidos por la COVID-19 pueden discrepar respecto a lo inicialmente aprobado, ya sea por reembolsos, cambios presupuestarios u otras cuestiones que exceden el alcance de este estudio.

3. Metodología

El informe ofrece una combinación equilibrada entre el análisis de datos relativos a la aportación de AOD de Andalucía durante el periodo de estudio, y la argumentación experimental y aclaratoria de los actores principales sobre los procesos de desarrollo analizados. El resultado de combinar ambos análisis permite ir más allá de las cifras económicas y comprender mejor la realidad de la cooperación andaluza con Bolivia.

A todo esto hay que sumarle la importancia otorgada en el proceso a la transversalización de la equidad de género. Para centrar la atención lo máximo posible en el impacto que las actuaciones realizadas han tenido en referencia a la igualdad de género, se diseñaron en ambos análisis (cuantitativo y cualitativo), elementos específicos que aportaran información clave a este respecto.

3.1. Análisis cuantitativo

Para la realización del análisis cuantitativo del diagnóstico se han utilizado diversas fuentes de información tanto directas como indirectas: datos autonómicos a través del sistema de inf@OD³, la AACID, el Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). Además se han consultado las resoluciones de las convocatorias publicadas en los Boletines Oficiales de las distintas administraciones andaluzas y páginas web de los departamentos o servicios de cooperación de las Diputaciones andaluzas. Por último se han consultado las memorias anuales de las ONGD implicadas y se han realizado consultas específicas al personal técnico de las entidades que han participado en las intervenciones y proyectos identificados.

Partiendo de los datos recopilados de las diferentes bases de datos públicas, se estableció un periodo de estudio de 5 años, tomando como base el año 2015 hasta el año 2020. En el listado de intervenciones obtenido se incluyeron aquellos proyectos que, habiendo recibido subvenciones en convocatorias de años anteriores a 2015, han ejecutado fondos de la Cooperación andaluza en el periodo de estudio 2015-2020.

Con la sistematización de la información sobre la AOD andaluza recogida se han realizado una serie de análisis pormenorizados, obteniendo diferentes resultados en función de la información considerada como relevante. En este sentido, las principales variables analizadas han sido:

- Evolución de la aportación de AOD andaluza a la cooperación con Bolivia.
- Entidades públicas andaluzas que han financiado acciones con Bolivia: desde la administración autonómica (a través de la AACID y del Parlamento y Consejerías) hasta el nivel local de ayuntamientos, diputaciones o universidades.
- Agentes que han ejecutado acciones de cooperación en Bolivia financiadas con fondos públicos andaluces.
- Zonas geográficas donde se han desarrollado estos proyectos y fondos.
- Sectores prioritarios y fondos que se han dirigido a cada sector.
- Personas beneficiarias y contrapartes implicadas.

3.2. Análisis cualitativo

3.2.1. Consulta a los agentes de cooperación andaluces

Una vez completada la fase de análisis cuantitativo, se procedió a la recogida de información cualitativa en un proceso de trabajo de campo en el que se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave de la cooperación andaluza con Bolivia.

Se realizaron un total de 10 entrevistas que contienen la visión de 9 entidades diferentes (cerca del 18% de los agentes ejecutores de la cooperación andaluza con Bolivia identificados en el periodo 2015-2020).

³ Web de transparencia de la Cooperación española lanzada por el MAEC.

La selección de la muestra se realizó en referencia al número de intervenciones y/o del presupuesto de AOD andaluza comprometida que gestionaron, de manera que las 9 entidades entrevistadas habían realizado el 40% de las intervenciones analizadas, y ejecutado el 60% de la AOD comprometida contemplada.

El guion de la entrevista se estructuró en dos partes. Un primer bloque para conocer la experiencia de las entidades a través de sus proyectos en Bolivia, en la que se aporta una visión general de cómo ha sido esta cooperación (su percepción, logros alcanzados, dificultades encontradas, relación con las contrapartes, etc) y un segundo bloque a futuro, en el que se estudiaron las posibles sinergias y se identificaron algunas estrategias que facilitan el buen desarrollo de los proyectos en terreno. En el guion se añadió una batería de preguntas sobre la transversalización del enfoque de género en las intervenciones de la cooperación andaluza con Bolivia, permitiendo así analizar con un mayor detalle esta cuestión, y se invitó a reflexionar sobre cómo mejorar la capacidad género-transformadora de las actuaciones a futuro.

Durante la interlocución con los agentes clave se tomaron notas de campo, posteriormente se realizaron las transcripciones de las entrevistas efectuadas y, por último, se ha contrastado la información recabada, a partir de la cual se ha construido un relato generalizado con las diferentes perspectivas y prácticas identificadas, procurando dar sentido a los datos obtenidos.

La información obtenida ha sido tratada en todo momento de forma agregada, garantizando el anonimato de las fuentes consultadas y sin referencias individuales de ningún tipo.

3.2.2. Consulta a las entidades contrapartes

Para enriquecer el análisis cuantitativo se consideró oportuno ampliar la información con un proceso de consulta a las entidades sociales bolivianas que han actuado como contrapartes. Al ser un grupo muy numeroso, complejo y heterogéneo, se propuso la realización de un cuestionario semiabierto en formato Online orientado a estos actores. La encuesta se estructuró en dos partes: una primera parte de valoración de la cooperación andaluza por parte de las entidades socias locales, y una segunda parte más abierta que recogía las propuestas de futuro y los intereses de las organizaciones encuestadas, tanto para intervenciones futuras como para necesidades formativas.

Se obtuvieron 18 respuestas de las más de 70 contrapartes identificadas (lo que supone más del 25% de entidades socias locales identificadas en el periodo de estudio 2015-2020).

3.3. Análisis de género

Un aspecto clave de la metodología aplicada ha sido la transversalización del enfoque de género en todo el proceso.

Por un lado, se ha analizado la aportación de las intervenciones para lograr la igualdad entre los géneros, teniendo en cuenta aquellas intervenciones cuyo objetivo principal o significativo es la equidad de género. El análisis de género desde el enfoque

cuantitativo del estudio se centró en el total de la AOD marcada en el reporte como preferente o significativamente orientada a este ámbito.

Por otro lado, en las entrevistas semiestructuradas se incorporó una batería de preguntas sobre la transversalización del enfoque de género en las intervenciones de la cooperación andaluza con Bolivia, permitiendo así analizar con mayor detalle esta aportación. Estas preguntas exclusivas y directas sobre cómo las intervenciones han abordado la cuestión de la igualdad de género daba lugar también a una reflexión entre la entrevistadora y las personas entrevistadas, acerca de los puntos a trabajar en un futuro. Otra consulta realizada fue sobre la participación de las entidades entrevistadas en redes de organizaciones feministas o del movimiento amplio de mujeres, lo que generó un intercambio de información y ampliación de contactos al respecto.

Además, el documento final y las herramientas usadas (cuestionarios, entrevistas, etc.) así como el lenguaje utilizado en las consultas telefónicas o presenciales a informantes clave se elaboraron con lenguaje inclusivo de género, de tal forma que las respuestas o análisis de las personas entrevistadas fuesen orientados a contemplar ese aspecto.

4. Resultados del estudio

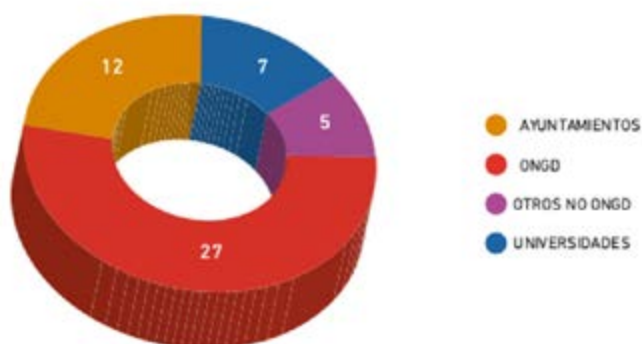
El principal resultado es el propio diagnóstico como documento de referencia y propuesta metodológica de análisis y estudio que pueda ser replicada en otros territorios en base a la cooperación (descentralizada o no) con otros países receptores.

El análisis realizado ha evidenciado que la cooperación andaluza con Bolivia está viéndose retraída en términos cuantitativos de aportación de AOD de forma continuada en los últimos años.

Se ha dado a conocer también dónde se coopera, con quién y cómo. Esta información puede resultar relevante para iniciar un proceso de valoración sobre el alineamiento de la cooperación realizada con las prioridades planteadas en los planes o programas de cooperación o si, por ejemplo, se avanza en ámbitos transversales de la cooperación como la equidad de género.

En total se identificaron 149 intervenciones (ya sean proyectos, actividades, becas, etc.) de cooperación al desarrollo con financiación pública (AOD) andaluza en Bolivia, llevadas a cabo entre 2015-2020, por 51 agentes de cooperación, entre los que figuran ONGD, Ayuntamientos, Universidades y otras entidades no catalogadas como ONGD (Figura 1).

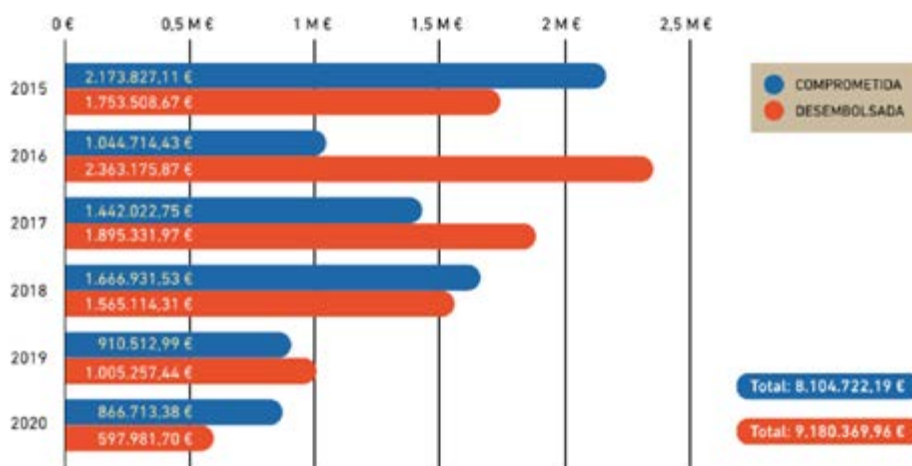
Figura 1: Número de agentes andaluces de cooperación agrupados según categorías para el periodo de estudio 2015-2020.



Fuente: Elaboración propia

Según los resultados obtenidos, la aportación de la AOD andaluza destinada a Bolivia disminuyó sustancialmente a partir del año 2015, alcanzando una cuantía mínima en el año 2020 tanto comprometida como desembolsada. Cabe señalar que en el momento de realizar las consultas en la base de datos de info@OD no se disponía de información consolidada a partir del año 2018 (Figura 2).

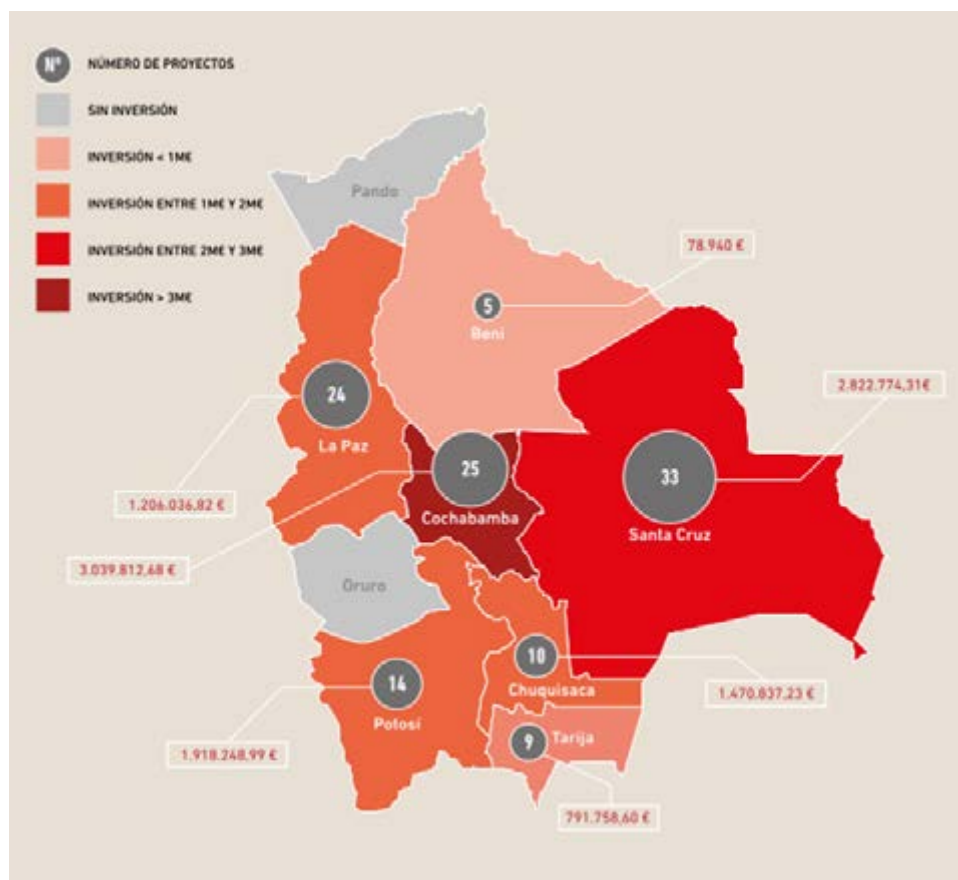
Figura 2: Evolución de la AOD andaluza comprometida y desembolsada con Bolivia para el periodo de estudio 2015-2020.



Fuente. Elaboración propia

Los resultados han sido presentados en el informe de manera muy visual, arrojando una gran cantidad de información fácilmente entendible, como es el caso de las gráficas y mapas que acompañan al documento (Figura 3 y 4).

Figura 3: Mapa con el N° de proyectos y presupuesto de Cooperación andaluza por departamento para el período de estudio 2015-2020.



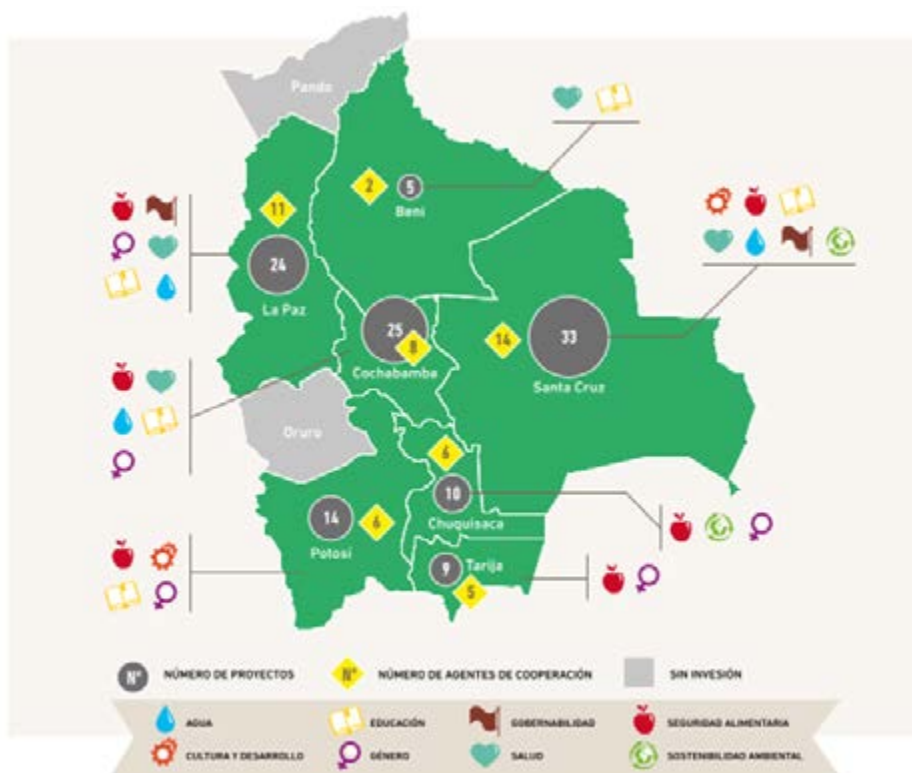
Fuente. Elaboración propia

El Marco de Asociación País (MAP) Bolivia 2011-2015, ampliado hasta 2017⁴, ha servido de guía para estudiar el alineamiento de las acciones realizadas en el periodo de estudio con las prioridades planteadas. En él se indica que *“con relación a la concentración geográfica, el MAP seguirá focalizando esfuerzos sectoriales bilaterales en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Beni y Potosí, así como en Santa Cruz para cultura y gobernabilidad”*.

Según el estudio, el 79,5% de AOD andaluza está destinada a los territorios priorizados en el MAP, sin tener en consideración la ayuda destinada a varios departamentos a la vez, lo que haría subir este porcentaje. Se deduce de la Figura 3 que esta AOD andaluza se concentra en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y Potosí, resultando la AOD comprometida en estos territorios más del 56% del total de AOD andaluza comprometida en el periodo de estudio.

⁴ Disponible aquí: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificaci3n/pais/map_bolivia_2015_2017_cooperacion_espanola.pdf

Figura 4: Mapa con los principales sectores trabajados en cada departamento.

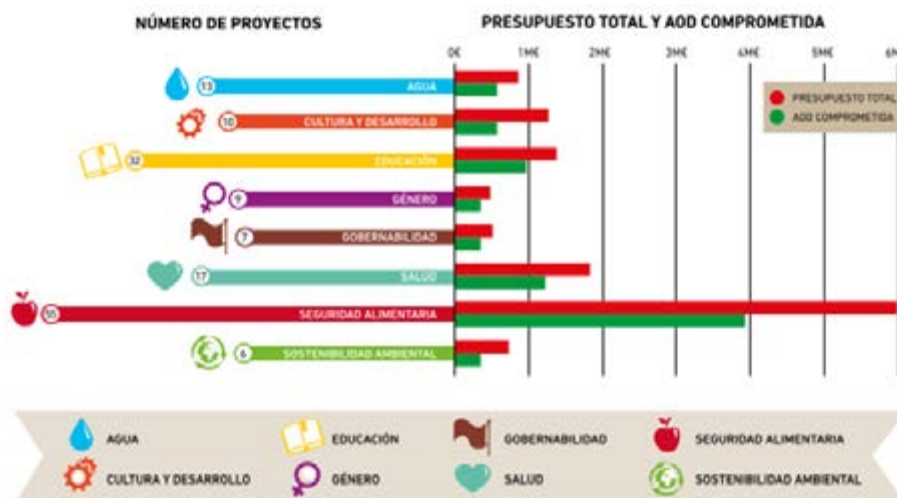


Fuente. Elaboración propia

En relación a los sectores de actuación, el MAP 2011-2015 indica que “los sectores de actuación territorial, serán fundamentalmente los relacionados con temas de Salud y Soberanía Alimentaria (además de los sectores integrales implícitamente incluidos de educación, agua y gobernabilidad)”.

En este sentido, al realizar un análisis por sectores, la Seguridad Alimentaria es sin duda el principal sector al que se destina el esfuerzo de la AOD andaluza, seguido de las intervenciones en materia de Salud y en el sector de la Educación, que despuntan tanto en inversión de AOD comprometida como en presupuesto total asignado y número de actuaciones de cooperación (Figura 5).

Figura 5: N° de proyectos, AOD y presupuesto asignado por sector de intervención



Fuente. Elaboración propia

Como se hacía referencia anteriormente, además de los resultados derivados de los datos de AOD sobre la cooperación andaluza con Bolivia, se considera un aspecto clave los resultados intangibles que ha aportado todo el proceso de identificación de las intervenciones llevadas a cabo. Es meritorio el efecto “bola de nieve” producido y que ha intensificado el intercambio de información entre los diferentes actores, lo que podría generar otros impactos a medio y largo plazo en aspectos relativos a la calidad de la cooperación y la eficacia de la ayuda.

Una importante parte del trabajo cualitativo se centró en el análisis de los resultados más allá de las cifras económicas, recogiendo las sensaciones sobre las experiencias de cooperación estudiadas. Todas valoraban esta experiencia como buena o muy buena, a la par que compleja. El 100% de las personas entrevistadas aseguraron que entre sus proyectos existen relaciones de continuidad y sinergias y que las experiencias vividas, así como las formas de intervención, son replicables en cuanto a la metodología de trabajo, siempre que se adapten a las realidades de cada país o región. Destacan de su experiencia la vinculación con el territorio y las comunidades con las que trabajan así como la especialización en las temáticas que abordan.

Mayoritariamente las organizaciones entrevistadas consideran necesario contar con personal expatriado para que el proyecto avance en los plazos definidos. Con personas expatriadas en terreno, aseguran, las comunicaciones y la relación con la contraparte mejora.

En términos generales, la cooperación descentralizada se percibe como una cooperación menos vinculada a intereses políticos o comerciales, donde se promueven otro tipo de relaciones con objetivos menos estratégicos en cuanto a política exterior.

En su mayoría, las personas entrevistadas respaldan que la cooperación descentralizada, en este caso la andaluza, puede aportar un valor añadido a los proyectos planteados. Opinan que gracias a la proximidad con la sociedad en general y la

cercanía entre actores la cooperación andaluza tiene la oportunidad de marcar la diferencia con otros modelos de cooperación, y hacen un llamamiento a apostar por una mayor implicación en la elaboración de los planes estratégicos y los procesos de desarrollo y connivencia entre las entidades financiadoras y los agentes de cooperación que ejecutan acciones en terreno.

Además, las organizaciones consultadas comparten de forma prácticamente unánime la opinión acerca de la importancia tanto de incorporar el Enfoque Basado en Derechos Humanos como de transversalizar la equidad de género. En este sentido, defienden que Andalucía, a nivel de su política de cooperación, está muy impregnada de valores como la equidad de género, los Derechos Humanos, o la justicia social, estando muy en línea con las estrategias que generalmente caracterizan a las ONGD que operan en el territorio.

Todas las organizaciones entrevistadas animan a pensar en la cooperación como un proceso y no únicamente en el impacto del proyecto a ejecutar, alentando a las instituciones que se impliquen y formen parte del entramado de la cooperación andaluza, más allá de la justificación técnica o económica de los proyectos.

Además de todo lo mencionado anteriormente, a través de los testimonios recogidos en las entrevistas semiestructuradas también se han desvelado ciertos cuellos de botella, algunos de ellos ya vienen siendo reclamados desde diversos ámbitos de la cooperación, como por ejemplo la necesidad de simplificar trámites y procesos burocráticos, o flexibilizar algunos requerimientos en cuanto a la justificación económica de las subvenciones públicas, etc. Parte de las conclusiones del análisis cualitativo podría ser entendido como una hoja de ruta para abordar los diferentes desafíos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada y, particularmente, la cooperación andaluza con Bolivia. Algunas de ellas están encima de las mesas de debate sobre hacia dónde deben encaminarse los esfuerzos de la cooperación.

5. Conclusiones

Con los resultados del estudio se puede concluir que hay coherencia con el MAP Bolivia 2011-2015 en cuanto al alineamiento con los sectores y a la concentración geográfica, a pesar de las dificultades que presenta un país tan grande y diverso como Bolivia.

Además, se han dado a conocer algunos mecanismos de coordinación entre los agentes que actúan en el territorio, principalmente a través de la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB), que articula a 15 entidades y con la que se ha establecido una comunicación más frecuente para indagar posibles colaboraciones a futuro.

En cuanto al análisis de los diferentes discursos recogidos a través de las entrevistas, se concluye que los principales cuellos de botella detectados son comunes a todas las entidades (ya sean instituciones públicas, ONGD o asociaciones de otro tipo). Estas respuestas sistematizadas en el documento pueden servir como documento base para generar propuestas de mejora.

Sumado a los resultados del estudio, el proceso realizado también ha dado sus frutos. Se han facilitado y mejorado algunas redes de comunicación entre los diferentes actores que cooperan en el territorio, lo que tiene un gran valor.

Otro aporte, difícilmente tangible, ha sido el intercambio de información originado entre la persona entrevistadora y las entrevistadas, ya que de la misma manera que se iba recogiendo información, ésta se iba compartiendo y haciendo una devolución casi inmediata de los aprendizajes surgidos.

Esta investigación es un significativo punto de partida para establecer procesos de desarrollo más coherentes con las líneas prioritarias de la cooperación andaluza con Bolivia e impulsar la construcción de alianzas que aborden los principales retos a los que se enfrenta.

Es muy destacable la gran acogida que ha tenido un proceso como el llevado a cabo entre las ONGD y demás agentes ejecutores de cooperación, así como entre las contrapartes y socias locales contactadas. Este esfuerzo podría verse acompañado por parte de las instituciones públicas, para que en un futuro se incorporasen a este tipo de análisis, liderando procesos similares que facilitarían la gestión y eficacia de la ayuda. Se trata de un primer ensayo, pero que evidencia la potencialidad de este tipo de estudios.

Es especialmente relevante el entramado de contactos que se han generado como resultado de la investigación y que ha permitido ampliar la red de organizaciones para otro tipo de colaboraciones. Por ejemplo desde el Área de Cooperación y Solidaridad de la Universidad de Córdoba se está trabajando en un plan formativo de mejora y actualización para algunos agentes de la cooperación andaluza con Bolivia.

Sin lugar a dudas, el hecho de que la investigación estuviera liderada desde una universidad, abre posibles vías de comunicación con otro tipo de agentes, por ejemplo en este caso concreto se contó con la participación de la Vicecónsul de Bolivia en España, que se interesó por los resultados obtenidos en el estudio y que incluso participó del evento divulgativo del mismo.

La cooperación universitaria al desarrollo ante los retos actuales del sistema de cooperación

University development cooperation and the current challenges of the cooperation system

María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)

Silvia Arias Careaga (Universidad Autónoma de Madrid)

Resumen

La cooperación universitaria al desarrollo se ha convertido en los últimos años en una de las líneas estratégicas de las universidades españolas, íntimamente vinculada a los procesos de internacionalización y responsabilidad social, y al impulso que las políticas universitarias están fomentando muy activamente en el campo de compromiso y la solidaridad.

Los cambios que se han ido produciendo en los últimos años tanto en el concepto de desarrollo, como con la irrupción de la Agenda 2030 y el camino abierto hacia la aprobación de una nueva ley universitaria, hace repensar el rol que asume la cooperación universitaria al desarrollo en este nuevo escenario no solo para alcanzar sus objetivos sino también en definir la contribución de la educación superior a los nuevos marcos globales.

Este trabajo toma como referencia el debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo y su incorporación en las políticas públicas, y la necesidad de reforma del sistema de cooperación español. Desde los mismos, se analizan elementos que la Universidad debe de fortalecer internamente para contribuir a la mejora del sistema de cooperación al desarrollo y a su creciente papel como actor de desarrollo.

La metodología utilizada se apoya en el método descriptivo, y orienta la investigación para responder a la pregunta: ¿qué cambios son necesarios en las políticas de cooperación universitaria al desarrollo para contribuir al desarrollo humano?

Los resultados obtenidos proporcionan aprendizajes valiosos para la mejora de la cooperación universitaria al desarrollo en todos sus ámbitos y para la incorporación de la coherencia de políticas para el desarrollo en las políticas públicas de las universidades españolas.

Palabras clave: universidad, coherencia políticas, desarrollo, cooperación

Modalidad de presentación: comunicación

Abstract

In recent years, university development cooperation has become one of the strategic lines of action for Spanish universities, closely linked to the processes of internationalisation and social responsibility, and to the impetus that university policies are actively promoting in the field of commitment and solidarity.

The changes that have been taking place in recent years both in the concept of development and with the emergence of the 2030 Agenda and the path towards the approval of a new university law, makes us rethink the role of university development cooperation in this new scene, not only to achieve its objectives but also to define the contribution of higher education to the new global frameworks.

This paper takes as a reference the debate on policy coherence for development and its incorporation into public policies, and the need for reform of the Spanish cooperation system. From these, it analyses elements that the University must strengthen internally in order to contribute to the improvement of the development cooperation system and its growing role as a development actor.

The methodology used is based on the descriptive method, and orients the research to answer the question: what kind of changes are necessary in university development cooperation policies in order to contribute to human development?

The results obtained provide valuable lessons for the improvement of university development cooperation in all areas and for the incorporation of policy coherence for development in the public policies of Spanish universities.

Key words: University, policy coherence, development, cooperation

1. Introducción

La cooperación universitaria al desarrollo (CUD) se ha convertido en los últimos años en una de las líneas estratégicas de las universidades españolas, íntimamente vinculada a los procesos de internacionalización y responsabilidad social, y al impulso que las políticas universitarias están fomentando muy activamente en el campo de compromiso, la solidaridad y su acercamiento a la sociedad.

En este trabajo se analizan elementos que la Universidad debe de fortalecer internamente para contribuir a la mejora del sistema de cooperación al desarrollo y a su creciente papel en el mismo. Los elementos se analizan en torno al debate de la coherencia de políticas para el desarrollo, un elemento importante y no tan visible en la gestión de la CUD. El análisis proporciona aprendizajes para la mejora de la CUD en algunos de sus ámbitos y para la incorporación de dimensión de la coherencia de políticas para el desarrollo en las políticas públicas de las universidades españolas.

Los cambios que se han ido produciendo en los últimos años tanto en el concepto de desarrollo, como con la irrupción de la Agenda 2030 y el camino abierto hacia la aprobación de una nueva ley universitaria, hace repensar el rol que asume la CUD en este nuevo escenario no solo para alcanzar sus objetivos sino también en definir la contribución de la educación superior a los nuevos marcos globales. En este sentido, por la naturaleza del trabajo en CUD (cooperación académica, científica-técnica, formación, investigación, sensibilización, etc.) la Universidad genera conocimiento e investigación sobre muy diversas contribuyendo al avance de los ODS y no quedando centrada únicamente en el ODS 4, referido a la Educación de calidad, inclusiva y equitativa, y que incorpora explícitamente la enseñanza universitaria.

El presente trabajo busca analizar, de manera relativamente comprehensiva, las potencialidades y desafíos que tiene la CUD en el panorama actual del sistema de

cooperación con objeto tanto de abrir nuevas perspectivas sobre la cooperación universitaria como de visibilizar el potencial de las universidades en su contribución a la cooperación al desarrollo.

2. Metodología

El objetivo y principal aportación del presente artículo es ofrecer una orientación sobre los cambios necesarios que deben de hacerse en las políticas de cooperación universitaria al desarrollo para que contribuyan adecuadamente al desarrollo humano. Se parte de la hipótesis que esta evolución es necesaria dadas las transformaciones actuales en el panorama internacional y nacional a los que las universidades deben de seguir ajustándose y adaptándose para responder adecuadamente, dado el innegable papel de agentes sociales que ostentan desde hace años.

Para sustentar los cambios propuestos y las conclusiones que se alcanzan en este artículo se ha seguido una metodología basada en el análisis de las políticas actuales de cooperación al desarrollo de las universidades españolas. Esta información se ha realizado identificando las estructuras de cooperación universitaria - de acuerdo a la definición propuesta hace años por una de las autoras (Arias & Simón, 2004)-, y analizando las acciones, programas y políticas seguidas por estas en los últimos 20 años.

Además, se han analizado las publicaciones y reflexiones más recientes realizadas desde el ámbito universitario en relación al papel de la universidad como agente de cooperación al desarrollo. Se apoya en las aportaciones de distintos autores que han contribuido a clarificar y visibilizar el rol de las universidades españolas en la cooperación al desarrollo (Arias y Molina, 2008; Unceta, 2007a, 2007b; Artigas, 2014; Boni, A., 2005, 2006, Gómez-Torres, 2018), en documentos oficiales de las universidades, y en la información y documentación elaborada en los distintos foros de debate en los que se ha abordado la cooperación universitaria al desarrollo, recogida a través del Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD). Así como la normativa referenciada a nivel estatal sobre el papel de la universidad en cooperación al desarrollo (V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021; LOMLOU, 2007).

Además, las autoras han aportado el conocimiento profundo que ambas tienen debido a su participación no sólo como directoras de estructuras de cooperación universitaria al desarrollo sino también en órganos de representación dentro de la CRUE directamente relacionados (en el Observatorio de Cooperación al Desarrollo y en el Grupo de Cooperación de la CRUE), lo que les ha permitido realizar aportaciones científicas a lo largo de más de 20 años en esta materia (Arias & Molina, 2008; Arias, 2008; Arias & Gamba, 2013; Arias & Rincón, 2015; Gamba & Arias, 2017; Gómez-Torres, Ll. y Monzó, J.M., 2003; Gómez, 2003; Gómez-Torres, Ll. y Boni, A., 2012; Gómez-Torres, Ll. et al, 2016; Gómez-Torres, 2018, entre otros).

3. Una universidad comprometida

A partir del año 2000 la mayoría de las universidades públicas españolas impulsaron de manera decidida políticas universitarias para fomentar, propiciar y encaminar a la universidad hacia el objetivo de transformar nuestro mundo en un mundo mejor.

Las movilizaciones sociales de principios de los años 90, que solicitaban al gobierno -entre otras cuestiones- dedicar el 0,7% de su producto interior bruto en Ayuda Oficial al Desarrollo a los países más empobrecidos, había permeado de una manera muy directa también en las universidades. A partir de ese momento varios rectores iniciaron un proceso imparable e irreversible de acercamiento de sus universidades a la sociedad, que desembocó finalmente en la aprobación por parte de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) de cuatro documentos que como hoja de ruta han guiado desde entonces a las universidades en el marco del compromiso, la responsabilidad y la solidaridad.

El primero de los documentos -Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo- fue aprobado en el año 2000 y sentó las bases de la universidad como actor de la cooperación al desarrollo. El segundo - Universidad: Compromiso Social y Voluntariado- se aprobó en el año 2001 y abordó el papel de la universidad comprometida teniendo como herramienta la promoción del voluntariado - no hay que olvidar que ese año se celebraba el año Internacional del voluntariado-. Varios años más tarde, en el año 2006, se aprobaron dos nuevos documentos: el Código de Conducta de las Universidades en materia de cooperación al desarrollo que complementaba la estrategia del año 2000, y el Protocolo de Actuación de las Universidades frente a situaciones de crisis humanitarias.

Estos cuatro documentos fueron fundamentales para que en el año 2007 la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril que modificaba la ley 6/2001 de 21 de diciembre, de universidades, recogiera y expusiera la importancia de este nuevo papel de las universidades. Así, en su prólogo dice textualmente: Esta Ley no olvida el papel de la universidad como transmisor esencial de valores. Y a lo largo del texto son varios artículos los que recogen este espíritu.

Más tarde, en el año 2007 se creaba el Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD) dentro del marco de la CRUE, en coordinación con la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). Y, por último, en marzo de 2019, y ratificado en la Asamblea General Extraordinaria de CRUE el 13 de mayo de 2020, se aprobaban las nuevas Directrices de la Cooperación Universitaria al Desarrollo que respondía así al llamamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas cuando - en septiembre de 2015 - aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un nuevo paradigma para erradicar la pobreza, el hambre y la desigualdad,

A partir de la LOMLOU se empezaron a crear en cada universidad - aunque previamente algunas universidades ya lo habían hecho adelantándose a la ley- las denominadas, en principio y de manera genérica, "estructuras solidarias", desde las cuales se iniciaron programas y proyectos enfocados a dar respuesta a este nuevo papel social adquirido por las universidades. Estas estructuras daban el soporte necesario para cumplir con todos los Documentos de la CRUE y además con la propia legislación de educación superior.

De esta manera, en la actualidad todas las universidades públicas mantienen estructuras de este tipo o políticas, programas o acciones, desde y a través de las cuales coordinar y abordar el papel de la universidad como agente, también, de cooperación al desarrollo.

3.1. Aproximación a la coherencia de políticas para el desarrollo en el ámbito universitario

El trabajo por la coherencia de políticas para el desarrollo podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo sostenible en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental (Millán, 2012). Trasladando esta perspectiva al ámbito universitario, consideramos dos elementos claves para tener en cuenta al abordar la CUD:

1) Si el objetivo del desarrollo internacional está entre los objetivos de los gobiernos, ya sean estatales o autonómicos, entonces también tendrá que estarlo entre los objetivos de cada una de las ramas de la acción exterior, independientemente de a cargo de quién estén. Para que la acción exterior sea congruente, coherente e integral, todos los departamentos de la Administración deberán trabajar de forma coordinada (Millan, 2012). La Universidad, como una administración más, desde ese planteamiento y en términos generales, debería de alinear sus actividades en el marco internacional dentro de sus propias capacidades e idiosincrasia.

2) Por otro lado, la Universidad es un espacio privilegiado para la incidencia política, de este modo, el papel que se puede jugar desde la misma puede contribuir a incidir la opinión pública hacia la problemática del desarrollo (pobreza, injusticia social, desigualdad, conflictos armados, preocupación por el medio ambiente...). El debate público se ve fortalecido cuando desde los espacios académicos se plantean y puede ser sin duda un elemento a tener en cuenta en el avance en la coherencia de políticas para el desarrollo.

3.2. Las universidades ante los retos del desarrollo

La cooperación universitaria al desarrollo (CUD) se ha convertido en los últimos años en una de las líneas estratégicas de las universidades españolas, íntimamente vinculada a los procesos de internacionalización, responsabilidad social universitaria, y al impulso de la acción social y la solidaridad. La gran variedad y diversidad de acciones de cooperación al desarrollo que las universidades ponen en marcha implican al conjunto de la comunidad universitaria. En este sentido, todos los miembros (alumnado, PDI y PAS) y sectores (servicios universitarios, departamento, institutos, etc.) son llamados a participar. La universidad, por su función específica en la sociedad, tiene una enorme responsabilidad en esta tarea y demuestra su contribución a la cooperación al desarrollo como una de sus señas de identidad y uno de los referentes de su función social. Pero para seguir siendo un actor en el sistema necesita también realizar esfuerzos para mejorar sus prácticas y contribuir de forma eficiente y eficaz al sistema de cooperación.

Los cambios que se están produciendo en los últimos años en el panorama del desarrollo y la irrupción de la Agenda 2030 interpela a la universidad en todos los ámbitos y hace repensar el rol que asume la CUD en ese nuevo escenario para alcanzar sus objetivos y definir la contribución de la educación superior a los nuevos marcos globales. En este sentido, la política de cooperación universitaria al desarrollo busca su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una política de cooperación que conecte la CUD con el conjunto de políticas universitarias como las de responsabilidad y compromiso social y con las prioridades de la cooperación

española, así como analizar y sistematizar las prácticas actuales de cooperación con el fin de generar conocimientos y aprendizajes relevantes.

Si miramos para atrás, los primeros instrumentos de la cooperación universitaria fueron promovidos a través de AECID aparecen a finales de los años 80. Los programas de becas, el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) y el programa de cooperación interuniversitaria abrieron paso a que la universidad participara activamente de esta política pública que estaba en proceso de construcción. Más tarde, llegó la respuesta de las universidades a la demanda de formación creciente del sector de la cooperación, la definición de normativa propia señalada en el punto anterior y la creación de estructuras de gestión.

Con más de 30 años de trabajo en cooperación y a pesar de los avances registrados, de la experiencia acumulada y de los nuevos escenarios favorables con los que las universidades se han ido encontrando, las universidades siguen encontrando los mismos obstáculos a la hora de escalar -cuantitativa y cualitativamente-, lo que comporta no poder aprovechar al máximo el potencial de las instituciones de educación superior en su rol de actores de cooperación.

La cooperación universitaria se ha caracterizado también por una mirada crítica, impulsada desde las propias universidades, hacia lo que se hace y se tiene capacidad de hacer y lo que se quiere o lo que se debería hacer. Reflexiones importantes que nos acerquen a responder a estas preguntas: ¿cómo participa la universidad en intervenciones en los países en desarrollo? Y ¿cómo se pueden movilizar las capacidades, más allá de la CUD? continúan sin tener respuestas claras.

Uno de los problemas con que se encuentran las universidades y ajeno a las mismas es la propia arquitectura actual del sistema de cooperación. La dispersión del mismo, lleva a que en muchas ocasiones no se conozcan muy bien las posibilidades que ofrece el sistema como por ejemplo para la captación de fondos (cómo buscarlos o canalizarlos), para gestar alianzas en el sector de la cooperación, u otras cuestiones relevantes, lo que supone sin duda, una pérdida de capacidades. Esta reflexión que no afecta solo a las universidades sino al sistema en general y que hace que las estructuras de gobernanza actuales no favorecen que los nuevos debates lleguen a todos los espacios. Tal y como recoge el documento elaborado por el grupo de trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación al Desarrollo bajo el título “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2030: propuestas de reforma” y elevado y aprobado por el Consejo de Cooperación en 2020.

Las acciones de cooperación internacional que las universidades desarrollan abarcan un variado número de temas impulsados desde distintos ámbitos. Éstos, van desde los estrictamente académicos (docencia e investigación) hasta otros más amplios, en los que se plasma la colaboración de las universidades con otros agentes sociales en la puesta en marcha de propuestas solidarias, asistencias técnicas y proyectos de desarrollo entre otros. En el debate la colaboración con otros actores de la cooperación, su importancia y el rol que puede jugar la academia es algo indiscutible, sin embargo, en este momento son muy limitados los instrumentos que favorecen el diálogo y las relaciones que se establecen con otros actores del sistema de cooperación. Si miramos algunos de los instrumentos disponibles (programas de la Fundación Carolina o la convocatoria de acciones de innovación por poner algunos ejemplos), no darían respuesta a todas las potencialidades que tiene la uni-

versidad como actor. Y esto no favorece una política de cooperación basada en la colaboración y en diálogo entre actores que nos está demandando la Agenda 2030, los cambios y necesidades del sistema de cooperación y la necesidad de avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo.

La necesidad en el avance de la coherencia de políticas en el entorno universitaria se hace especialmente visible en la dicotomía entre internacionalización/cooperación, que en muchas ocasiones adolece de falta objetivos de desarrollo compartidos. En muchas universidades la CUD forma parte de las RRH, sin embargo, cabe destacar que, tradicionalmente las prioridades son diferentes. En el ámbito de las RRH la visión se acerca a la promoción de las universidades a nivel internacional, el establecimiento de convenios y la captación de alumnado, pero no se relaciona tanto con los preceptos del desarrollo humano como la promoción de la paz, la sostenibilidad medioambiental, la lucha contra la pobreza y la desigualdad o la promoción de la solidaridad internacional. Esto supone en la práctica considerar a los elementos del desarrollo como ámbitos secundarios e incluso prescindibles. La preocupación por la captación de alumnado no puede estar alejada de la necesidad de contribuir al progreso de los países y entornos desfavorecidos, progreso que se ve mermado, por ejemplo, por los problemas emergentes, como la crisis sanitaria provocada por la Covid 19 o la seguridad mundial. En programas europeos, por ejemplo, en los que se canalizan muchos recursos, se observa que gran parte de los intercambios académicos no tiene en cuenta el debate del desarrollo y no contribuyen en la medida de sus posibilidades a las crisis globales y a la justicia social.

Pero más allá del debate de los instrumentos y la necesidad de coherencia de políticas también se necesitan en las instituciones personas con capacidades diferentes. Las universidades, en estos años hemos generado aprendizaje en los RRH destinados a la cooperación al desarrollo y se han instaurado nuevos modelos de gobernanza institucional de la mano de la CUD desarrollando estructuras que no solo gestionan, sino que en la práctica acompañan procesos, contribuyendo a una administración más cercana que propiamente gestora de programas. Es en la universidad donde se promueven espacios informales de trabajo que permiten innovar en una gestión con capacidad transformadora orientando su comportamiento en favor del bien común, que es el objeto del servicio público. Son modelos de trabajo necesarios en el sistema de cooperación de los que sin duda se pueden extraer aprendizajes valiosos para el conjunto del sistema de cooperación.

4. Lecciones aprendidas

Desde el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo y derivado de lo dicho anteriormente, a continuación, se señalan algunas de las lecciones aprendidas para la mejora de las capacidades de la CUD.

Como ya se ha señalado, uno de los elementos que ha irrumpido en los últimos años en el sistema de cooperación ha sido la Agenda 2030. La importancia de la universidad en el aporte de capital humano y social es sin duda fundamental. En este sentido la universidad ha hecho un esfuerzo para responder a la formación de las personas, ampliando destrezas y capacidades que el nuevo marco de la Agenda 2030 está demandando y contribuyendo a desarrollar conocimiento para alcanzar los ODS.

La formación ha sido y sigue siendo un pilar de la CUD. En los inicios de la cooperación universitaria se dio protagonismo a la formación que demandaba el sistema y en la actualidad se imparten numerosos programas de master y doctorado, pero después de más de 30 años con programas formativos urge plantear la pregunta de si ¿es esta la formación que precisa el sistema de cooperación? Sin duda, una de las lecciones aprendidas es que las necesidades del sistema ya no son las mismas y se necesita proporcionar una formación cada vez más especializada y compleja para los responsables y gestores del sistema de cooperación. Realizar una tarea de innovación y adaptación de los programas en el ámbito del desarrollo acordes con las nuevas exigencias (capacidades técnicas especializadas) es una de los retos futuros.

Las universidades son valoradas muy positivamente por la sociedad en general, como lugares neutrales para la reflexión y el debate crítico. Son instituciones con una valiosa experiencia en la generación del conocimiento, en la potencialidad de sus investigaciones, en favorecer el pensamiento crítico y en formar a las próximas generaciones que ocuparán en el futuro puestos de responsabilidad y de decisión. La coherencia de políticas para el desarrollo encuentra apoyo en una ciudadanía crítica y comprometida, la Universidad no solo necesitará formar a capital experto sino también contribuir a la formación de unos futuros egresados comprometidos con los valores de la cooperación. En el ámbito de la sensibilización y la Educación para el Desarrollo, la Cooperación Universitaria al Desarrollo ha tenido una especial relevancia. Esta transmisión de valores no solo es de las políticas en torno a la CUD sino también aquellas que pilotan sobre la responsabilidad social de la universidad. La universidad española tiene mucho andado en esta materia, pero en el momento de cambios actuales tendrá que realizar esfuerzos mayores y contribuir a ampliar con ello el respaldo social de esta política pública. Fomentar el pensamiento crítico, facilitar el diálogo, la participación y la ciudadanía activa, promover y propiciar los valores enmarcados en la solidaridad, el respeto, y la tolerancia, marcarán, sin duda, el destino de sus jóvenes, de su formar de encarar el mundo, de las posibilidades de transformación hacia un mundo más justo, igualitario, solidario, responsable, pacífico y tolerante.

De la mano de la Agenda 2030 encontramos también la necesidad de establecer y fortalecer redes de cooperación. La universidad, como espacio neutral, tiene un papel privilegiado para hacer posibles la generación de alianzas, potenciar la dinámica social y las colaboraciones con el resto de actores del sistema. Un elemento fundamental y diferenciador de las universidades es la cooperación interuniversitaria que forma parte también de las relaciones exteriores de un país. En este sentido, introducir elementos que propicien mecanismos de coherencia con el sistema será necesario para acoger y respaldar el potencial de la cooperación universitaria al desarrollo.

La incorporación de la fundamentación teórica en la toma de decisiones de la política pública es otro de los elementos a tener en cuenta en el papel que puede jugar la academia en el sistema de cooperación al desarrollo. El fortalecimiento de la incorporación de la elementos teóricos e investigación orientada al desarrollo contribuye sin duda a la coherencia de políticas y se necesitan esfuerzos mayores en esta línea que los realizados hasta la fecha. A esto se suma, un elemento fundamental que es la necesidad de mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento de las políticas de CUD que incorporen también el conocimiento experto de diversos actores del desarrollo y que contribuyan, volviendo de nuevo a poner el acento en la coherencia, a la mejora de las políticas a través de la evaluación y el monitoreo.

La responsabilidad de las universidades para ofrecer marcos para la mejora de la política de cooperación y contribuir a un adecuado desarrollo sostenible es innegable y debe de ser transversal a todas sus acciones, de las que no debemos olvidar dos especialmente relevantes, la gobernanza y la gestión.

5. Conclusiones

Las autoras de esta comunicación somos conscientes de las limitaciones del presente trabajo. Uno de los objetivos del mismo es extraer lecciones y recomendaciones para la mejora de la CUD en el panorama actual del sistema de cooperación y visibilizar el papel que puede jugar la universidad en el fortalecimiento de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en un momento, dónde se esperan cambios motivados por la futura implementación de la nueva ley de cooperación que guiará la reforma del sistema de cooperación y del que forma parte la universidad y de otros muchos avances esperados en la política y gestión de la cooperación al desarrollo en España.

Ante los nuevos escenarios internacionales, los nuevos modelos de sociedad, las inéditas situaciones generadas tan recientemente por la pandemia, las universidades han sabido reaccionar, evolucionar y adaptarse no sólo a educar y formar a sus estudiantes para responder de manera precisa y directa a los problemas actuales que enfrentan las sociedades, sino también para convertirse en instituciones ejemplares, comprometidas y responsables capaces de ofrecer soluciones. Y no sólo hacia las sociedades en las cuales se insertan, sino también apoyando y fortaleciendo a sus contrapartes desde las políticas de cooperación universitarias y a otras instituciones de países empobrecidos, cruciales para el desarrollo de sus países.

En este trabajo se ha querido destacar que nuevos preceptos de la CUD para el futuro, fruto de la reforma del sistema y otros elementos del panorama internacional, entre ellos incorporar la dimensión de la coherencia de políticas para el desarrollo en sus prácticas, instrumentos y formas de gobernanza. A modo de conclusión se señalan algunos elementos a tener en cuenta para el futuro:

- En primer lugar, la importancia de abrir el debate en el seno de las universidades y asegurar su plasmación en marcos estratégicos que permita ir generando discurso y cultura en las estructuras de gestión que favorezcan contribuir desde la CUD a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- Explicitar e identificar prácticas que podrían ser objeto de mejora desde esa perspectiva. El Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo podría ayudar en esta tarea jugando un papel relevante en la introducción de la coherencia de políticas.
- Consolidar un compromiso institucional más claro por parte de las universidades a través de una dedicación presupuestaria a la CUD que permita realizar programas y acciones a corto y largo plazo; y con la dedicación de personal exclusivamente para gestionar la CUD.
- La CUD responde no sólo a una política propia sino también a una demanda de grupos externos que ven en las universidades un lugar donde encontrar soluciones a los problemas que viven las sociedades. Es innegable la influencia que movimientos políticos y sociales pueden tener en la construcción de las

políticas CUD. Facilitar esa comunicación y apertura a la escucha es de vital importancia para realizar políticas de CD coherentes y eficaces.

- Alinear la política universitaria tradicional (enseñanza e investigación) con una política amplia de compromiso social de manera que las acciones CUD se trasladen a todo el organigrama universitario de forma coherente y eficaz, especialmente en los ámbitos de gobernanza y la gestión.
- Revisar los objetivos en materia de CUD desde la perspectiva de la coherencia de políticas. Especialmente de aquellas acciones vinculadas a la internacionalización de la Universidad.
- Poner en práctica mecanismos reales de medición del impacto de la CUD en colaboración entre las universidades y cuáles son las principales lecciones aprendidas y evaluar el aporte de las CUD en la promoción del desarrollo y trabajando de forma coordinada con el conjunto del sistema. Aparejar siempre la evaluación a toda acción CUD de manera que se normalice como un proceso más con el objetivo de poder mejorar constantemente y sumar con ello a la CPDS.
- Aprovechar el marco que nos ofrece la Agenda 2030 para avanzar en esta dirección y mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, donde se expliciten los procesos de toma de decisiones. Escuchar a todos los estamentos universitarios en la construcción de una política CUD de manera que ésta esté basada en una construcción bidireccional (de arriba a abajo y de abajo a arriba), con el objetivo de que toda la comunidad universitaria se apropie de las políticas de cooperación universitaria al desarrollo.
- Reforzar el papel de la academia ante las instituciones y la difusión hacia la opinión pública, haciendo visible que mayores niveles de coherencia de políticas en todos los actores y niveles del sistema contribuirán positivamente en el sistema de cooperación.
- Asumir que la CUD requiere de innovación, lo cual implica manejar un margen de error, que hay que entender como un proceso continuo de aprendizaje.

Agradecimientos

A todas las personas que durante todos estos años

Referencias

ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P.; y SANTANDER, G. (2019): El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes, Madrid, La Catarata.

ARIAS, S. y SIMÓN, A. Las estructuras solidarias de las universidades españolas: organización y funcionamiento. Edita: Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Telefónica. Madrid, 2004. Depósito legal: M-50.045-2004.

ARIAS, S. y MOLINA, E. Universidad y Cooperación al Desarrollo. La experiencia de

las universidades de la ciudad de Madrid. Catarata. Madrid, 2008. ISBN: 978-84-8319-378-5

ARIAS, S. "La Cooperación Universitaria al Desarrollo. Un desafío permanente". En: TABANQUE. Revista pedagógica, 20 (2006/2007), pp. 11-26. 2008. ISSN: 0214-7742

ARIAS, S. y GAMBA, A. Educación superior y cooperación al desarrollo. Propuesta metodológica de las universidades frente a las desigualdades del sur. UAM Ediciones. Madrid, 2013. ISBN: 978-84-8344-299-9.

ARIAS, S. & RINCON, C. "La cooperación universitaria al desarrollo: funcionamiento y organización en la actual coyuntura de crisis económica". En Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 35, año 2015: 151-163. ISSN: 1137-8875.

BONI, A. (2005). La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria como una estrategia de la cooperación orientada al desarrollo humano. (Dissertation/Thesis, Unpublished), Universidad de Valencia.

BONI, A. (2006). La educación universitaria: ¿hacia el desarrollo humano?

CRUE (2000). Estrategia de Cooperación Universitaria. Documento adoptado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas en septiembre de 2000.

CRUE (2020). Directrices de la Cooperación Universitaria al Desarrollo. Documento adoptado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas mayo de 2020.

GAMBA, C. & ARIAS, S. "El papel de la universidad y la Cooperación Universitaria al Desarrollo en el nuevo escenario de la Agenda 2030". En Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 41, año 2017: 13-24. ISSN: 1137-8875.

GIL-PAYNO, M. L. y MARTÍNEZ-OSÉS, P. J. (2017): "El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", Iberoamerican Journal of Development Studies. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5989592>

GÓMEZ-TORRES, LL. y MONZÓ, J.M. (2003). El futuro del papel de la institución universitaria como sujeto activo en los procesos de desarrollo humano sostenible, justo y equitativo Libro Blanco de la Cooperación al Desarrollo, pp. 447-468. Generalitat Valenciana.

GÓMEZ-TORRES, LL. (2004). El papel de la Universidad como actor en la cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación internacional para el desarrollo, pp. 129-146. Editorial UPV.

GÓMEZ-TORRES, LL. y BONI, A. (2012). Aproximación al análisis de la cooperación universitaria al desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano. I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Red Española de Estudios del Desarrollo, Santander, 14 y el 16 de noviembre de 2012.

GÓMEZ-TORRES, LL. et al (2016). Internacionalización de las universidades españolas: el papel de los programas de movilidad vinculados a las estrategias de cooperación al desarrollo. III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Red Española de Estudios del Desarrollo, Zaragoza, 29 de junio-1 de julio.

GÓMEZ-TORRES, LL. (2018) Análisis de los programas de movilidad de cooperación

al desarrollo de la Universitat Politècnica de València bajo el enfoque de capacidades para el desarrollo humano. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco.

Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo Cooperación al Desarrollo (2020). Informe “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: Propuestas de Reforma”. Disponible en https://www.consejocooperacion.es/wpcontent/uploads/2020/07/5_NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Pptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf

LOMLOU, 2007. LEY ORGÁNICA 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

MILLÁN, NATALIA (2012): “Coherencia de políticas para una gobernanza global”, en Políticas coherentes para una ciudadanía global, Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid.

MILLÁN, N. y MEDINA, J. (2018): “Manual sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo”, Red ONGD de Madrid. Disponible en: <https://redongdmad.org/wp-content/uploads/2018/06/MANUAL-CPD.pdf>

OLIVIÉ, I. y SORROZA, A. (2006): “Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo”, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/mas-alla-de-la-ayuda-coherencia-de-politicas-economicas-para-el-desarrollo/>

UNCETA, K. (1999). *Globalización y desarrollo humano*. Revista de Economía Mundial, 1; pp. 49-162.

UNCETA, K (2004). Análisis del papel de las universidades en la estrategia general de la cooperación al desarrollo. AECID.

UNCETA, K (2007a). La cooperación al desarrollo en las universidades españolas. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

UNCETA, K (2007b). Cooperación al desarrollo y asistencia técnica: el papel de la Universidad. *Ágora*. Revista de Ciencias Sociales (16), 39-52.

UNCETA, K (2007c). El nuevo papel de la Universidad. En M. Iglesia (Ed.), *Avances y retos de la cooperación española reflexiones para una década* (pp. 443-454). Madrid: Siglo XXI.

UNCETA, K (2011). La educación superior en tránsito: ¿Es Bolonia la ruta idónea para la innovación?. *Arbor*, 187(752), 1119-1131.

UNCETA, K (2014). La Universidad como ámbito para la promoción del desarrollo humano. En A. Boni, C. Calabuig, & A. Pérez (Eds.), *Universidad y cooperación al desarrollo. contribuciones de las Universidades al desarrollo humano* (pp. 23-38). Valencia: Universitat Politècnica de València.

V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Los ODS en las políticas de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas españolas

Javier Sánchez Cano (Generalitat de Catalunya)

Resumen

En el marco del proyecto Plataforma, financiado por la Comisión Europea, el gobierno de Cataluña ha impulsado una investigación con el **objetivo** de analizar cómo la cooperación al desarrollo de las diferentes CCAA españolas está integrando los ODS, muy especialmente en sus procesos de planificación estratégica. Se trataba también de entender mejor cuál está siendo el impacto de la Agenda 2030 y de los ODS en las funciones de la cooperación al desarrollo y en su relación con el resto de políticas públicas gubernamentales, con un énfasis especial en el nivel regional.

Igualmente, se ha querido elaborar, afinar y testar una **metodología** de análisis –con un cuestionario como elemento central– que facilitase que otras administraciones, especialmente en la Unión Europea, puedan emprender un examen similar y llegar a conclusiones para su propio contexto. Para el caso español se creó un grupo de trabajo integrado por las CCAA que decidieron formar parte del estudio: Andalucía, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, País Vasco y Valencia. Éstas debatieron, validaron y completaron el formulario que ha servido de base para la recopilación de datos.

El trabajo ha permitido recoger las tendencias en materia ODS y cooperación al desarrollo en las CCAA, realizando un examen comparado donde contrastar sus diferentes experiencias. Sus **resultados** muestran que la mayoría de las CCAA abordan los ODS no tanto como un nuevo marco de resultados, sino más bien como esquema que permite innovar en el ciclo de la política, flexibilizando el marco de sus procesos de planificación y diversificando y ampliando las interlocuciones con los diferentes agentes. Se constata el rol fundamental de la cooperación en las estrategias regionales de *localización* de los ODS, así como la naturaleza evolutiva, con avances y retrocesos, de la integración de la Agenda 2030 en la planificación de la cooperación.

Palabras clave: Agenda 2030, política pública, planificación, integración de los ODS, localización de los ODS

Modalidad de presentación: póster

SDG integration in the development cooperation policies of Spanish regions

Javier Sánchez Cano – Generalitat de Catalunya



Objectives

- Understanding the impact of the SDGs on the development cooperation policies of Spanish regions (*comunitats autònomes*), with an emphasis on strategic (4-year) planning processes.
- Examining the position and the role of development cooperation in the regional strategies for the 2030 Agenda (SDG localization), and its dialogue with other public policies.
- Preparing and fine-tuning a questionnaire to be used in other sub-state donor settings.
- Setting up a community of practice to exchange experiences and lessons learned.

Methodology

- Limited theoretical approaches to SDG integration into development cooperation policies, most with an emphasis on Sustainable Development Results, but beyond the capacities of sub-state cooperation.
- Working group with officers from development planning units from the main Spanish donor regions (Andalusia, Balearic Islands, Basque Country, Castilla y León, Extremadura, Region Madrid, Region Valencia, Region Catalonia).
- Designing of a questionnaire including 6 questions on development policy formulation and use of ODA; 6 on SDGs and changing relations with other (private) development agents (whole-of-society); and 7 on development policy dialogue with other government areas and overall SDG strategy (whole-of-government).
- Questionnaire discussed, fine-tuned and agreed upon in the working group. Findings and conclusions presented and discussed. Final version of the report agreed upon by all participant regions.

References

Bratya, S., Vandenbroucke, S., Van Orgevalle, J., Molenaers, N., & Huyse, H. (2020). "SDGs as a compass for the Belgian development cooperation". Leuven Guerrero-Ruiz, A., Schnitz, J., & Verger, C. (2021). A baseline survey of the guiding principles on managing for sustainable development results. OECD Pub. OECD. (2021). Achieving SDG results in development co-operation. A summary for policy makers. Paris, OCDE Pub.

Acknowledgements

Rudolph, A. (2017). The concept of SDG-sensitive development cooperation. Implications for OECD-DAC members. Bonn, DIE.

Joan Cortés, Bee & Butterfly Consulting (questionnaire design), Araya Griso, Generalitat de Catalunya (infographics).

Results

- SDG integration is sophisticated and operates at different levels, going always beyond "labelling." Specific SDGs targets and means of implementation are less cited than principles and ideas in the "new agenda."
- Regions welcome SDGs into their strategic planning exercises as they allow for greater flexibility in the stakeholder dialogue, notably with NGOs, as well as for longer-term planning and for broadening the scope of relations to new actors and issues. Limited use of SDG-based results indicators in M&E.
- Sustainable development principles are highly coherent and congruent with the long-term doctrinal development of Spanish regions.
- SDG universality connects well with current narratives in regional cooperation, and has quickly fed into the new approaches to development education and global citizenship, and also development modalities (technical assistance and mutual learning, focus on issues of shared concern, as urban poverty, social exclusion or climate change).
- Instruments and aid modalities change slowly; transitions to new partnerships (beyond traditional subsidies and grants) are challenging, ODA is hardly ever seen as a catalyst, new development financing schemes are seen as necessary but challenging –and not demanded by traditional agents.
- SDG buy-in varies with the agent: universities, research centers, firms and non-traditional development actors are early SDG promoters. Many traditional NGOs initially see SDGs as a challenge to their and bargaining power and narratives, but reception gets better over time.
- Policy coherence for (sustainable) development can enhance the position of development cooperation units within the government, however progresses is slow.

Conclusions

- In a context of strong path-dependency, SDGs are used according to the political economy of regional cooperation, and notably to reinforce and legitimize new visions and priorities and open up this policy to new actors and issues.
- SDGs create interesting opportunities for division of labor among development agents in the same territories (municipalities, provinces), and regions are already leading the way. Also at the national (Spanish) level the Agenda 2030 opens up opportunities for enhanced harmonization.
- Progress in SDG mainstreaming is general, but ambition and pace are linked to political leadership, public choice and bureaucratic interests. SDG integration is not linear and there are advances and setbacks. Future research should be able to assess this evolution.
- Regional Agenda 2030 localization strategies work better when external / decentralized cooperation units have a leading role. Decentralized cooperation units have an untapped potential for SDG implementation.
- The report and its preparation were useful to both generate new knowledge and foster mutual learning among participating regions.



El rol del componente de paz en el enfoque de triple nexo en la crisis migratoria venezolana

The role of the peace component of the triple nexus
in the Venezuelan migration crisis

Beatriz Abellán
Francisco Rey
Andrés Gómez

(Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH))

Resumen

El componente de construcción de paz ha sido el último elemento agregado a la vinculación acción humanitaria y desarrollo en la formación del triple nexo, y es el que tanto a nivel conceptual como práctico supone mayores retos. Por un lado, la ausencia de un entendimiento común de que significa paz, que tipo de actividades abarca y cuál su alcance supone un reto a la hora de ponerlo en práctica. Por otro lado, el justificado recelo por parte de los actores humanitarios de politización de la asistencia humanitaria y el riesgo de instrumentalización de la misma en aras de intereses políticos particulares dificulta su puesta en marcha, en especial, en contextos sensibles.

En base al estudio, “La aplicación del enfoque de “triple nexo” en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela” realizado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria en colaboración con WeWorld, planteamos que la paz en el triple nexo debe entenderse en su sentido amplio de paz positiva, con actividades enfocadas a la prevención y mitigación de la violencia y dirigidas hacia una sociedad libre de discriminación, no obstante, es imperativo que las organizaciones locales e internacionales adquieran experticia en el manejo de herramientas para minimizar los riesgos, véase el enfoque de acción sin daño, y que se adecúe a cada contexto.

Palabras clave: Triple nexo, construcción de paz, acción humanitaria, desarrollo, migración.

Abstract

The peace component has been the last element added to the humanitarian and development nexus in the configuration of the triple nexus, being the element that poses the greatest difficulties both conceptually and practically. On the one hand, the absence of a common understanding of what peace means, what kind of activities it encompasses and the scope, poses a challenge in its practical implementation. On the other hand, the justified fear on the part of humanitarian actors of the politicization of humanitarian assistance and the risk of its instrumentalization in the name of particular political interests renders its application difficult, especially in sensitive contexts.

Based on the study, “The application of the “triple nexus” approach in the context of migration flows in Venezuela” drafted by the Institute of Studies on Conflict and Humanitarian Action in collaboration with WeWorld, we propose that peace in the triple nexus should be understood in its broad sense of positive peace, with activities focused on the prevention and mitigation of violence and directed towards a society free of discrimination. Yet, it is imperative that local and international organizations acquire expertise in the management of tools to minimize risks, such as the *do no harm* approach, and that it is context sensitive.

Keywords: Triple nexus, peacebuilding, humanitarian action, development, migration.

1. Introducción

La articulación, la coordinación y la búsqueda de sinergias y logros comunes entre los diversos instrumentos y modalidades que componen la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es, clásicamente, un problema tanto para los organismos de cooperación como en el ámbito académico. La creciente compartimentalización entre los instrumentos de ayuda y entre las instituciones encargadas de su planificación y ejecución, han hecho que sea frecuente referirse a “silos” para enfatizar esta existencia de divisiones que dificultan, en no pocas ocasiones, la consecución de los objetivos de las estrategias o proyectos de cooperación o ayuda.

A lo largo de la evolución de las políticas de cooperación se han ido proponiendo diversas vías para resolver o reducir este tipo de problemas. La reciente propuesta del llamado Triple Nexo Humanitario-Desarrollo-Paz (HDP) supone, sin duda, un avance conceptual y político relevante que está generando un importante consenso entre los organismos humanitarios, de desarrollo o más centrados en las tareas de construcción de la paz. Sin embargo, así como la relación entre las actuaciones humanitarias y el desarrollo cuenta con gran tradición y experiencia acumulada entre los actores de cooperación, la inclusión de elementos de construcción de la paz plantea nuevos retos e interrogantes en un escenario internacional cada vez más incierto y con amenazas para la paz cada vez más complejas.

En este contexto, el presente artículo pretende explorar la posible aplicación del enfoque de triple nexo HDP en contextos en los que no existe un conflicto armado convencional ni situaciones de violencia directa. Una parte del artículo está basado en el trabajo llevado a cabo por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) en colaboración con la ONG italiana WeWorld durante el año 2021 sobre la crisis migratoria venezolana y la utilidad del enfoque de triple nexo HDP en el trabajo con los flujos migratorios en la región (Rey et al, 2022). Las opiniones expresadas en el artículo son del equipo de trabajo y no comprometen a las instituciones mencionadas.

2. El componente de paz en el triple nexo

2.1. Origen del triple nexo

La aspiración de fortalecer la coordinación entre los actores de acción humanitaria y de desarrollo es un objetivo que lleva presente más de cuatro décadas en el sector de cooperación, comenzando con la aparición de la propuesta conoci-

da como la “Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo” (VARD) en los años 80 (IECAH, 2010). A pesar de su amplia aceptación por numerosos organismos tanto gubernamentales como ONG, y su mención en documentos programáticos, hasta la fecha no existen guías específicas que detallen su aplicación práctica o que evalúen el posible impacto de su aplicación. De este enfoque surgieron dos propuestas que representan una cierta evolución conceptual y adaptación a contextos cambiantes. La primera es la del *continuum* en los años 80, que propone una sucesión cronológica lineal, con tres fases consecutivas: la emergencia, la rehabilitación (vista como puente entre las otras dos, al compartir características de ambas) y el desarrollo. La segunda es la del *contiguuum* en los 90, que plantea una combinación simultánea tanto de tareas de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo (IECAH, 2010). Por otro lado, también, desde los años 90 empiezan a plantearse los posibles impactos, positivos y negativos, de la acción humanitaria sobre la construcción de la paz y surge una abundante literatura al respecto. Entre ellos, el enfoque conocido como “acción sin daño” introducido por Mary B. Anderson que implica ser consciente de los posibles impactos negativos que la acción humanitaria o el desarrollo puedan tener y que pueden exacerbar tensiones y conflictos armados.

En este sentido, aunque la voluntad de mejorar la vinculación entre los tres diferentes elementos del triple nexo de manera aislada se lleva trabajando desde hace tiempo, no fue hasta 2016, durante la Cumbre Humanitaria Mundial donde se trató sobre la necesidad de trabajar hacia una acción humanitaria más eficiente e inclusiva, en la que se planteó avanzar hacia una propuesta de formalizar claramente el doble nexo entre la acción humanitaria y la paz que se sumaba al ya clásico de vinculación con el desarrollo. En concreto, en mayo de 2016, António Guterres, entonces recién nombrado Secretario General de la ONU, llamó a incluir el concepto de “paz sostenible” como tercera pata del triángulo (ONU, 2016) y, de esta manera, se empezó a popularizar este nuevo enfoque de triple nexo.

La propuesta recibió una aceptación positiva por parte de la gran mayoría de organizaciones internacionales como la OCDE (OCDE, 2021), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (Red Cross EU Office & ICRC, 2018), el Banco Mundial y ONG internacionales de desarrollo, y de redes de organizaciones humanitarias no gubernamentales como Voice (Voice, 2020) o ICVA (ICVA, 2018). Aunque no existe una guía oficial sobre la aplicación del triple nexo HDP, la OCDE en su Reunión de Alto Nivel en 2019 redactó la Recomendación sobre el Nexo Humanitario-Desarrollo-Paz, un instrumento legal no vinculante, para guiar y apoyar en la implementación a los Estados adheridos a dicho documento. Este documento se considera la orientación básica que establece los elementos del triple nexo y establece orientaciones y criterios al respecto.

2.2. Significado del componente de paz en el triple nexo

El componente de construcción de paz ha sido el último elemento agregado a la vinculación acción humanitaria y desarrollo en la formación del triple nexo. La Unión Europea no añadió el componente paz hasta el 2018 (Comisión Europea, 2020). Como hemos visto, el doble nexo desarrollo-acción humanitaria es una vinculación que se lleva trabajando más tiempo. El componente de paz tanto a nivel conceptual

como práctico plantea grandes retos. Por un lado, no está claro qué actividades se entienden como contribuyentes a la paz, a qué tipo de paz se refiere, y cuáles son sus límites. La Recomendación IV del documento de la OCDE engloba, dentro lo que se podría considerar como paz el “promover la prevención, la mediación y la construcción de la paz, el apoyo a la prevención, la mediación y la construcción de la paz y la recuperación temprana” (OCDE, 2021). Tampoco es evidente cómo se vinculan el componente paz con las otras áreas de desarrollo y acción humanitario. En los siguientes apartados, profundizaremos sobre estas cuestiones y plantearemos que la falta de una definición clara y formalizada sobre lo que supone el componente de paz y, más en general, qué se entiende por paz, condiciona mucho las posibles aplicaciones del nexo HDP.

2.3. Retos prácticos del componente paz en cuanto al respeto de los principios humanitarios

Esta indefinición de componente paz plantea una serie de amenazas que han sido señaladas por algunos actores, en particular por organizaciones humanitarias. Por un lado, el riesgo de instrumentalización de los esfuerzos humanitarios en agendas de construcción de la paz, que pueden tener un fuerte carácter político, ha sido evocado en numerosas ocasiones como un posible riesgo para llevar adelante el Nexo HDP (Rey, 2020). La acción humanitaria se rige por los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad, en consonancia con los instrumentos del derecho internacional humanitario (DIH). Por otro lado, la ambigüedad de lo que significa paz ha creado un recelo de parte de los actores humanitarios a la vinculación con el componente paz ya que puede ser entendida de una forma securitaria y limitada en línea con lo que suele denominarse paz liberal. Uno de los lugares de aplicación práctica donde estos riesgos se han materializado es en Mali, un contexto armado complejo, donde el componente paz se incluyó dentro de la agenda antiterrorista lo que generó malestar entre los actores humanitarios al percibir una posible contaminación de su actuación en base a los principios (Tronc et al, 2019).

Otra dimensión de este riesgo para la acción humanitaria unida a su instrumentalización es la amenaza de que la paz se entienda como mera seguridad militar lo que conlleve a una mayor militarización de las respuestas en aras de avanzar determinadas agendas políticas en contextos frágiles. Esta priorización puede llevar a un menoscabo de los esfuerzos hacia una paz duradera (Tronc et al, 2019). Otros conceptos como estabilización, de ambición estrecha, o una visión securitaria como parte de la agenda antiterrorista supondría desaprovechar una oportunidad para asegurar fortalecer la resiliencia comunitaria y adelantarse a un desarrollo violento de conflictos sociales de una manera preventiva.

2.4. Interpretación del componente paz en contextos dónde no existe guerra o violencia directa

La ausencia de una definición concreta del componente paz, junto al escaso conocimiento sobre las implicaciones del triple nexo en la implementación por parte de la mayoría de los actores, tanto no gubernamentales -y en particular las organizaciones

locales- como gubernamentales, representa un desafío, como señala nuestro estudio sobre la aplicación del triple nexo al contexto migratorio venezolano.

Ante la ausencia de una definición consensuada formalizada del alcance del componente de paz y un catálogo de acciones consideradas de paz, investigaciones de ONG multimandato (Oxfam, 2019) y centros de investigación humanitarios (CHA, 2019) (Rey et al, 2022) plantea la consideración del componente de paz en un sentido positivo y amplio más allá de la ausencia del conflicto armado. Este entendimiento de paz positiva surge del concepto desarrollado por Johan Galtung que establece que un estado de paz no supone solo aspirar a una situación de ausencia de violencia directa, sino que también incluye abordar las desigualdades estructurales y causas que generan violencia estructural y cultural. Dentro de este concepto de paz positiva se englobarían actividades para estrechar vínculos entre las comunidades y para promover una cultura de igualdad y no discriminación. Otra clasificación muy sugerente y explicativa de las concepciones de paz es la diferenciación entre Paz con mayúsculas, entendido como soluciones políticas y más visibles a nivel de procesos de alto nivel, y paz con minúscula, enfocada en promover la cohesión social a nivel local entre las comunidades. Esta última conceptualización permite incluir actividades de “paz positiva” de lucha contra la xenofobia o a favor de la igualdad de género.

Esta visión de paz como proceso también está en sintonía con conceptos más actuales de uso creciente como el de “fragilidad” adoptado por el Banco Mundial por la cual amplía su clasificación de países en los que considera necesario estar vigilante con el fin de mitigar fuentes potenciales de conflictos a través de intervenciones tempranas. Este estándar considera como frágiles aquellos países con niveles del Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) menores del 3,2%, o bien con presencia del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (Banco Mundial, 2021).

Este entendimiento de la paz y por tanto de su construcción en su sentido más amplio permite que se aplique en contextos donde no necesariamente existe un conflicto armado y permite alejarse de concepciones militarizadas de la paz. Un ejemplo de ello es América Latina y Caribe, una región que se caracteriza por la ausencia de conflictos armados, a excepción de Colombia sumida en conflictos internos desde hace más de 50 años. No obstante, está lejos de ser un lugar libre de violencia, discriminación y desigualdad. En este sentido, el continente sufre de altos niveles de violencia por parte del crimen organizado, con la proliferación de bandas criminales y narcotráfico y violaciones de derechos humanos (feminicidios, asesinatos de defensores ambientales, indígenas y derechos humanos, desapariciones forzadas...) entre otros elementos de desigualdad y exclusión económica y social que dista de categorizar a la región como pacífica (HRW, 2022). Asimismo, los altos flujos migratorios que experimenta la región por una variedad de motivos socioeconómicos, políticos y medioambientales, generan tensiones, alimentadas tanto por factores administrativos y económicos como políticos, y expone a las personas migrantes a situaciones de explotación y abusos (OIM, 2021). Es por ello, que nos parece pertinente plantear la cuestión de la aplicación del enfoque de triple nexo en este contexto libre de conflicto armado, yendo más allá de la vinculación de la acción humanitaria y el desarrollo, e introduciendo el componente de paz en su dimensión positiva de prevención de violencia y construcción de una sociedad donde se promueva la igualdad, los derechos humanos y las soluciones alternativas a la violencia para la resolución de conflictos sociales y políticos.

3. Aplicación del triple nexo al contexto migratorio venezolano

Enmarcada en la crisis migratoria regional, nuestro estudio, realizado junto a We-World analiza la relevancia del enfoque de triple nexo en los países de acogida de población migrante venezolana (Rey et al, 2022). En este apartado, nos adentraremos en los esfuerzos de varios actores gubernamentales y no gubernamentales para dar respuesta a esta crisis migratoria de carácter prolongado. Considerando la necesaria coordinación, coherencia y complementariedad en la respuesta, nos centraremos en la concepción del componente de paz dentro del triple nexo entre los distintos actores, y si esta coincide con la visión “galtuniana” que proponemos.

3.1. El reto regional de la crisis migratoria de Venezuela

Uno de los mayores retos de la región de América latina y el Caribe en los últimos años ha sido responder a la crisis migratoria causada por la inestabilidad política en Venezuela. De los más de seis millones de migrantes y refugiados venezolanos, casi cinco millones se han asentado en Latinoamérica y el Caribe. De estos, la gran mayoría se encuentran en Colombia (1,8 millones), Perú (1,2 millones), Ecuador (508 mil), y Chile (448 mil). La respuesta a la crisis migratoria en la región inicialmente se dio de manera descoordinada en la cual la mayoría de los gobiernos optaron por la creación de mecanismos de regulación ad-hoc para atender a la población venezolana (Chaves, Amaral, & Mora, 2021). Posteriormente, en 2018, varios gobiernos de la región firmaron la Declaración de Quito para coordinar sus acciones y compartir buenas prácticas en materia de atención a refugiados y migrantes de Venezuela. Ese mismo año, el Secretario General de las Naciones Unidas dio directrices que llevaron a la creación de R4V, una plataforma regional coordinada por ACNUR y OIM e integrada por otras organizaciones no gubernamentales locales e internacionales de 17 países en toda la región. Esta Plataforma desarrolló una herramienta de planificación anual conocida como RMRP (Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes). Este instrumento se caracteriza por adoptar una visión a medio plazo que combina la atención a las necesidades humanitarias, junto al trabajo en integración socioeconómica de la población migrante principalmente. La Plataforma Regional a su vez está conformada por plataformas a nivel nacional y subregional llamadas Grupos de Trabajo sobre Refugiados y Migrantes (GTRM) u otras denominaciones, que coordinan la aplicación operativa y que trabajan con los países de acogidas.

Desde su puesta en marcha hasta ahora, el rol de la plataforma R4V como mecanismo de coordinación en el manejo de la crisis migratoria venezolana se ha ido fortaleciendo. En particular, se ha valorado muy positivamente su papel en la recogida e intercambio de información. Si bien es cierto que hay críticas respecto al riesgo de suplantación de una respuesta más localizada, es destacable que un gran número de ONG y OSC locales se han ido incorporando a este mecanismo. La combinación de acciones humanitarias y de desarrollo, junto a la visión a largo plazo adoptada tanto por las agencias de Naciones Unidas, como las organizaciones que forman parte de los mecanismos de coordinación, conduce a plantear si se está actuando bajo un enfoque nexo. En este sentido, el componente de paz del triple nexo es el que plantea las mayores incógnitas por los motivos que hemos expuesto en la primera parte.

3.2. La aplicación del enfoque de triple nexos HDP a la crisis migratoria venezolana

En un subcontinente enfrentando una importante crisis migratoria de carácter mixto, pero en ausencia de conflictos a gran escala, sería de esperarse que la respuesta a la crisis fuese pensada en clave principalmente de las primeras dos patas del triple nexos -respuesta humanitaria y de desarrollo- más no en clave de paz. Sin embargo, el último estudio del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria dedicado a la aplicación del triple nexos en esta crisis demuestra que tal enfoque tiene cabida en escenarios donde el componente de paz no es tan evidente como en otras emergencias en contextos de alta conflictividad¹.

De hecho, el estudio muestra que el 100% de las organizaciones encuestadas que están participando en la respuesta a la crisis migratoria consideran pertinente aplicar un enfoque que incorpore, simultáneamente, elementos humanitarios, de desarrollo, y de construcción de paz. Para la mayor parte de las personas entrevistadas, esto se debe a varias razones. En primer lugar, la crisis migratoria no parece tener un fin cercano. Inicialmente, se dio una respuesta muy inmediata, tradicionalmente asociada al componente humanitario del nexos, la cual incluyó acciones de protección, de salud y de seguridad alimentaria entre otras. Sin embargo, la prolongación de la crisis económica y social en Venezuela ha llevado a que, después de más de seis años desde que se intensificó el éxodo de personas de Venezuela por toda la región, los flujos de personas a través de las fronteras regionales sigan siendo relativamente altos. Adicionalmente, hay un acuerdo general en que la gran mayoría de personas de Venezuela han migrado con una vocación de permanencia en los países de destino. Tal factor ha llevado a que, de acuerdo a la encuesta realizada para el estudio, el 98% de las organizaciones consideraran que es necesario incorporar una perspectiva de largo plazo en la respuesta.

Adicionalmente, tal vocación de permanencia impone retos que trascienden las necesidades humanitarias y entran en los campos del desarrollo y la paz. En materia de desarrollo, nuevamente un 100% de las organizaciones encuestadas consideraron que se requería un mayor énfasis en este componente. Esto se debe a que los altos niveles de desempleo y de informalidad en la región imponen un desafío para la integración socioeconómica de la población migrante. Varias organizaciones están tomando acciones puntuales para abordar tal reto. Por ejemplo, varios GTRM nacionales crearon subgrupos de trabajo especialmente enfocados en fomentar la integración socioeconómica, y un grupo significativo de las organizaciones entrevistadas manifestaron estar trabajando en actividades como incidencia política para que los gobiernos incorporen mecanismos de regularización, organización de ferias de empleo, proyectos de fortalecimiento de medios de vida y capacidades para el trabajo, y asistencia a la población migrante en el trámite de los permisos y documentos necesarios para incorporarse en el mercado laboral.

Esto, sin embargo, no significa que la atención humanitaria deba quedar de lado. De hecho, el 74% de las organizaciones que participaron en la encuesta consideraban que la respuesta humanitaria sigue siendo la prioridad en la actual situación. Algunas organizaciones entrevistadas resaltaron que, en la medida en que el flujo de personas a través de las fronteras continúa, sigue habiendo necesidades humanitarias apremiantes que deben ser atendidas.

¹ Pueden verse en el estudio en profundidad los aspectos metodológicos del mismo.

Particularmente, la encuesta arrojó que las actividades más apremiantes en lo humanitario son la protección (calificada por un 76% de las organizaciones como de alta importancia), salud (74%), y seguridad alimentaria (70%).

Tabla 1: Prioridades a mediano-largo plazo.



(Rey et al, 2022)

3.3. El componente de paz en la respuesta a la crisis migratoria en la región

En nuestro estudio indagamos en profundidad cuál era la posición de las organizaciones que trabajan en la crisis migratoria venezolana sobre la aplicación del enfoque del Triple nexo HDP y sobre cada uno de sus componentes. Uno de los hallazgos más sorprendentes del estudio es que, luego de haber encuestado a 47 organizaciones de Colombia, Perú, Ecuador, Panamá, Chile, Brasil y Bolivia que están participando en la respuesta a la crisis migratoria, 34 (72%) afirmó trabajar en tareas de construcción de paz. Sorpresivamente, la proporción de organizaciones que afirmaron trabajar en construcción de paz era similar o incluso mayor en países como Perú, Brasil o Ecuador que en Colombia, el único país de la región sumido en un conflicto armado interno. Al ser indagadas en las entrevistas sobre las acciones que estaban llevando a cabo en materia de construcción de paz en el contexto de la respuesta a la crisis migratoria, hubo significativas diferencias entre las organizaciones basadas en Colombia y las basadas en el resto de la región.

Las organizaciones basadas en Colombia principalmente dieron respuestas que muestran una visión más clásica del componente de paz, atada estrechamente a las dinámicas propias de un conflicto armado y a la mitigación de los impactos que tal conflicto puede tener sobre la población migrante. Desde la intensificación del flujo migratorio terrestre en la frontera colombo-venezolana, segmentos significativos de la población migrante han vivido una doble afectación por migración forzada y victimización en el marco del conflicto armado colombiano. En el lado colombiano, las zonas fronterizas de Norte de Santander y Arauca atraviesan un período de alta conflictividad entre actores armados como resultado del vacío de poder dejado por las FARC desde su desmovilización en 2016, un escenario que se replica en varias zonas rurales del país. Las personas de Venezuela que atraviesan los pasos fronterizos irregulares y que posteriormente se desplazan por vía

terrestre a través del territorio colombiano se ven expuestas a diferentes vulneraciones en el marco del conflicto (OIM, 2021). Por ejemplo, al llegar a Colombia con escasos recursos y necesidades extremas, muchas personas son contratadas por grupos armados para trabajar en economías ilegales como la producción y tráfico de drogas ilícitas o en minería ilegal. Además, los niños, niñas y adolescentes no acompañados corren un alto riesgo de ser reclutados por estos actores. En zonas fronterizas, hay evidencia de que mujeres migrantes venezolanas han caído en redes de trata y explotación sexual.

Por ello, varias medidas tomadas por las organizaciones entrevistadas incluyen campañas de prevención frente al reclutamiento de menores por parte de los actores armados ilegales, especialmente en zonas fronterizas con Venezuela y con Ecuador; la incidencia para que la población migrante puede acceder a las prerrogativas estipuladas por la ley en caso de ser víctimas del conflicto armado; y la atención para prevenir que la población migrante en situación de vulnerabilidad se vincule a actividades de economías ilícitas controladas por los actores armados ilegales.

A diferencia de las organizaciones en Colombia, otras organizaciones entrevistadas en países como Perú o Ecuador tendieron a reconocer la dificultad de concebir la aplicación del componente de paz del triple nexo en la respuesta a la crisis migratoria en sus respectivos países. Sin embargo, hicieron mayor énfasis en que sus acciones habían estado dirigidas a aspectos más relacionados a la paz positiva, como promover una cultura de igualdad y sana convivencia entre las comunidades receptoras y la población migrante, al igual que generar condiciones para la defensa de los derechos de las comunidades migrantes marginalizadas.

Por ejemplo, la mayoría de las organizaciones resaltaron las campañas en contra de la xenofobia y de sensibilización frente a la situación de las personas migrantes. En varios países de la región, ha crecido el discurso de odio hacia la población migrante venezolana, especialmente contra la población marginalizada y de bajos recursos, a la cual se le relaciona con actos de delincuencia y se les acusa de quitar empleo a los locales. En el caso de las mujeres, ha proliferado un imaginario hipersexualizado, lo que las expone en mayor medida a acoso sexual en las calles y en el ambiente laboral, hostigamiento y explotación sexual (CEPAZ, 2017). La magnitud de la discriminación es alta, ya que, de acuerdo a un estudio de la OIM, las personas venezolanas que han reportado discriminación oscilan entre un 21% y 35% en Brasil y asciende a más del 50% en Ecuador (OIM, 2021). Por ende, la gran mayoría de las organizaciones entrevistadas insistieron en que medidas para mitigar este fenómeno eran fundamentales dentro del marco de lo que consideraban construcción de paz en sus países.

Tabla. 2: Actividades prioritarias dentro del componente “paz” del nexo.



(Rey et al, 2022)

Aparte de acciones en contra de la xenofobia, otras organizaciones entrevistadas resaltaron que para promover la sana convivencia y la exigencia de derechos han desarrollado acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de liderazgo de las comunidades de migrantes. Esto ha implicado financiar organizaciones de base integradas por migrantes que se dedican a la incidencia política a favor de su población y a generar redes comunitarias de solidaridad y apoyo.

Estas diferencias no significan que las organizaciones en Colombia hayan dejado de lado la visión más “galtuniana” de la paz positiva. Al comparar las respuestas a la encuesta frente a qué acciones de paz se consideran prioritarias en la respuesta a la crisis, tanto las organizaciones colombianas como las del resto de países priorizaron en mayor medida las actividades de lucha contra la xenofobia. En este sentido, es de resaltar que la mayoría de la población refugiada y migrante en Colombia se ha asentado en zonas urbanas donde los riesgos del conflicto armado son significativamente menores y las necesidades y retos son más similares a las de otras ciudades y poblaciones urbanas del resto de países suramericanos, por lo que algunas organizaciones entrevistadas en Colombia dijeron que, a pesar de que hay esfuerzos específicos relacionados a la migración y el conflicto armado en la periferia, buena parte de la atención en materia de paz también ha ido dirigida a prevenir y minimizar las tensiones entre la población receptora y la población migrante en zonas más centrales del país.

4. Retos en la aplicación del nexo al contexto migratorio venezolano

Unos de los hallazgos más relevantes y sorprendentes de este estudio es precisamente el acuerdo generalizado entre los distintos actores de la pertinencia y los beneficios de la aplicación del triple nexo al contexto migratorio venezolano. Paralelamente, en la práctica, su aplicación es insuficiente tanto por las agencias

internacionales como las ONG y OSC nacionales y locales. Tampoco los planes de trabajo y sistemas de evaluación y seguimiento realizan menciones al enfoque de triple nexos (Rey et al, 2022).

A nivel de coordinación, es notable la falta de definición de resultados colectivos y estrategias con enfoque conjunto como establece la Recomendación del CAD-OCDE (OCDE, 2021). A pesar de los positivos avances de los mecanismos de coordinación regional, en particular en la transmisión de información a través de la plataforma R4V, las estrategias en las distintas áreas, de acción humanitaria, desarrollo y paz, sigue estando separadas. Hay que señalar, no obstante, que esta carencia no recae únicamente en estos mecanismos, sino que son consecuencia de una arquitectura institucional de silos con instrumentos de financiación muy rígidos que impiden una respuesta coordinada, coherente y complementaria.

El conocimiento de lo que supone cada parte del triple nexos HDP también sigue siendo superficial. En concreto, el componente de paz es aquel que presenta menos claridad en su relación con las otras dos patas de desarrollo y acción humanitaria. La ambigüedad conceptual del término, así como su asociación a procesos políticos de alto nivel, lo que hemos explicado antes como Paz con mayúsculas, genera cierta reticencia por parte de algunos actores, en particular, los actores humanitarios que no quieren ver su trabajo asociado a objetivos políticos, lo que supondría una violación de sus principios y pondría en riesgo su capacidad de actuación en contextos sensibles políticamente. En el caso de Colombia, estas reticencias son más notables debido a la existencia en paralelo a la crisis migratoria venezolana de un proceso de paz inacabado y un conflicto armado que continúa. Otra de las precauciones de tratar el componente de paz en este contexto migratorio, es la alta carga política de la crisis venezolana e incluso de su instrumentalización por parte de gobiernos regionales (Pardo, 2021). Este miedo también se percibe en el recelo a la participación de las organizaciones de la diáspora en los mecanismos de respuesta a la crisis.

A nivel práctico, una de las mayores carencias en la aplicación del componente de paz es la falta de herramientas adecuadas de sensibilidad al conflicto y de acción sin daño por parte de los actores involucrados en la respuesta. En este sentido, el desarrollo de experticia en este tipo de instrumentos como el enfoque de acción sin daño es fundamental ya que permite minimizar los riesgos de la intervención y analizar los efectos no voluntarios. Para ello, es fundamental que las organizaciones sean conscientes de los factores que crean tensiones y divisiones entre la población tanto local como migrante, conocidos como divisores y aquellos elementos que unen a las comunidades y disminuyen la desconfianza y la desigualdad, los llamados conectores. En este contexto, esta visión implica estimular los lazos entre las comunidades de acogida y la migrante y también abordar desigualdades preexistentes en las intervenciones. También en este sentido, es fundamental contar con estrategias que incluyan los distintos flujos de migración existentes en los países de acogida y no únicamente los venezolanos.

5. CONCLUSIONES

La información recogida del estudio sobre la aplicación del enfoque de triple nexos en el contexto migratorio venezolano unida a otros estudios mencionados en este artículo refuerza el argumento de que el enfoque de triple nexos es adecuado para

contextos donde no existe un conflicto armado. En este sentido, el componente de paz se interpreta en su sentido positivo de actividades enfocadas a avanzar a una sociedad con una cultura de paz robusta. Esto incluye realizar actividades de fomento de la paz, mitigación de posibles violencias y actividades contra la xenofobia e incluso la realización de este último tipo de intervenciones con tareas clásicas de protección., No obstante, para que dicha implementación sea beneficiosa es clave que se planifique y se coordine este componente con las otros dos componentes y que las organizaciones adopten enfoques de sensibilidad al conflicto.

Por otra parte, es importante resaltar que la propuesta del triple nexo HDP no aborda solo la necesidad de relación entre esos tres ámbitos sino el que eso debe hacerse de modo coherente, complementario y coordinado en la búsqueda de resultados comunes. Es en este sentido en el que, tanto en el caso de la respuesta a la crisis migratoria venezolana, como en otros casos, se observan importantes carencias. La visión generalizada sobre el triple nexo HDP sigue siendo bastante superficial y en ocasiones continúa teniendo una concepción lineal, de fases consecutivas en línea con una visión de *continuum*, ya superada. Además, no existen todavía instrumentos de planificación y seguimiento que incorporen una verdadera visión de Triple nexo HDP. Los instrumentos puestos en marcha en el caso de la respuesta a la crisis migratoria venezolana incluyen acciones de desarrollo a través, básicamente, de la integración socioeconómica, cultural y social de la población migrante sin apenas alusiones al componente paz. Tampoco establecen objetivos de medio plazo que incluyan los tres componentes del triple nexo en un horizonte común.

Referencias

BANCO MUNDIAL. (2021). *CPIA Africa*. Obtenido de World Bank Group: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/cpia/cluster/overall-cpia-score>

CEPAZ. (2017). “Mujeres al límite. El peso de la emergencia humanitaria. Vulneración de derechos humanos de las mujeres en Venezuela”. <https://cepaz.org/noticias/mujeres-al-limite-el-peso-de-la-emergencia-humanitaria-vulneracion-de-derechos-humanos-de-las-mujeres-en-venezuela/>

DUBOIS, M. (2020). “The Triple Nexus. Threat Or Opportunity for The Humanitarian Principles?” <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-triple-nexus-threat-or-opportunity-dubois-en.pdf>

CHAVES, D., AMARAL, J., & MORA, M. (2021). Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Washington, DC y Ciudad de Panamá: Instituto de Políticas Migratorias y la Organización Internacional para las Migraciones

HRW, (2022). “Latin America: Alarming Reversal of Basic Freedoms Judicial Independence, Free Press, Civil Society under Attack; Humanitarian Needs Rising <https://www.hrw.org/news/2022/01/13/latin-america-alarming-reversal-basic-freedoms>

ICVA, (2018) “Learning Stream: Navigating the Nexus, Topic 1: The “nexus” explained”. <https://reliefweb.int/report/world/learning-stream-navigating-nexus-topic-1-nexus-explained>

IECAH. (2010). “La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de acción humanitaria de AECID”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) junio de 2010. Disponible en internet: https://www.iecah.org/documentos/La-vinculacion-entre-ayuda-de-emergencia-rehabilitacion-y-desarrollo_IECAH_2011.pdf

OCDE. (2021). *DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus*. OCDE

OIM. (8 de Octubre de 2021). *IOM Crisis Response Plan: Large Movements of Highly Vulnerable Migrants in the Americas from the Caribbean, Latin America and Other Regions, August 2021— July 2022*. Obtenido de Reliefweb: <https://reliefweb.int/report/world/iom-crisis-response-plan-large-movements-highly-vulnerable-migrants-americas-caribbean>

OIM. (8 de Octubre de 2021). *IOM Crisis Response Plan: Large Movements of Highly Vulnerable Migrants in the Americas from the Caribbean, Latin America and Other Regions, August 2021— July 2022*. Obtenido de Reliefweb: <https://reliefweb.int/report/world/iom-crisis-response-plan-large-movements-highly-vulnerable-migrants-americas-caribbean>

ONU. (2016). “Secretary-General-designate António Guterres’ remarks to the General Assembly on taking the oath of office.” <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>

OXFAM. (2019). “The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What does it mean for multi-mandated organizations?” <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-humanitarian-development-peace-nexus-what-does-it-mean-for-multi-mandated-o-620820/>

PARDO, D. (9 de febrero de 2021). Colombia y Venezuela: por qué Duque se “arriesga” ahora con la ambiciosa medida deregularizar a los migrantes venezolanos. Obtenido de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55990601>

RED CROSS EU OFFICE & ICRC. (10 de Diciembre de 2018). *Recommendations from the Red Cross EU Office and the International Committee of the Red Cross - The European Union Humanitarian - Development Nexus*. Obtenido de: <https://red-cross.eu/positions-publications/the-eu-humanitarian-development-nexus>

REY, F. (2020). “El Nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz: algunas precauciones desde una perspectiva humanitaria. La Acción Humanitaria en 2019-2020: Una agenda condicionada por la pandemia”. <https://iecah.org/el-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-construccion-de-la-paz-algunas-precauciones-desde-una-perspectiva-humanitaria/>

REY, F., ABELLÁN, B. & GÓMEZ, A. (2022). “La aplicación del enfoque de triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela.” <https://iecah.org/lanzamiento-del-estudio-la-aplicacion-del-enfoque-de-triple-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-paz-en-el-contexto-de-los-flujos-migratorios-de-venezuela/>

TRONC, E. AND GRACE, ROB AND NAHIKIAN, ANAÏDE. (2019). Realities and Myths of the 'Triple Nexus': Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali <https://hhi.harvard.edu/publications/realities-and-myths-%E2%80%9Ctripple-nexus%E2%80%9D-local-perspectives>

VOICE. (2020). "VOICE Report: NGO's Perspectives on the EU's Humanitarian - Development - Peace Nexus." <https://reliefweb.int/report/world/voice-report-ngos-perspectives-eus-humanitarian-development-peace-nexus>

Acompañamiento Internacional, descolonizando desde el privilegio y la Cooperación Internacional

International Accompaniment, decolonizing from privilege
and International Cooperation

Inés Gesa Beascoa (International Action for Peace (IAP))

Resumen

Al igual que participar de la lucha antirracista desde la identidad blanca o ser aliado feminista desde la subjetividad masculina, descolonizar desde la cooperación internacional al desarrollo (CID) representa un reto. Requiere un profundo trabajo de (auto)análisis situado de un sistema que ya se encuentra en crisis y presenta dificultades para materializar su discurso transformador en prácticas que lo sean. Pero en todo análisis de un sistema impositivo, como lo es también el colonial, hay que poner la mirada también en los márgenes del sistema. En esos espacios crece la verdadera transformación y desde donde el Acompañamiento Internacional (AI) entendido como una estrategia de protección a personas, organizaciones o comunidades en riesgo de sufrir violencia política debido a su trabajo como defensoras de derechos humanos, se presenta como una propuesta metodológica que ha sabido asumir la complejidad desarrollando una experiencia interesante.

El artículo propone el AI como una buena práctica para descolonizar la CID gracias a su actuar no injerente y dinámicas no asistencialistas, paternalistas o impuestas. Una propuesta desconocida para la población en general y con poco recorrido en la academia de la que pueden extraerse aprendizajes compartidos. Y todo ello, desde conceptos clave de los estudios decoloniales como las relaciones de poder, interseccionalidad, racialización o agencia política, y a pesar de haber sido invisibilizado de los principales análisis sobre la materia, el privilegio es el verdadero sustento del AI; por lo que una aproximación decolonial será necesaria para extraer su potencial. Lejos de ofrecer respuestas cerradas al debate de la descolonización del CID, el AI se presenta como una pieza del puzzle; no es el puzzle. Una pieza valiosa que no se centra en el qué ni en el cuánto: sino en el cómo, y guarda un gran potencial transformador y descolonizador que merece ser difundido y potenciado.

Palabras clave: No Injerencia, Privilegios, Voluntariado Internacional, Defensoras/es de Derechos Humanos.

Abstract

Just as participating in anti-racist movement from white identity or being feminist ally from male identity, decolonizing from international cooperation means a challenge. It requires a deep (self)situated analysis of a system that is already in crisis and faces huge difficulties to materialize its transformative discourse into real practices. But as in any imposed system, as the colonial one, we should also look at the margins of the system. In these spaces takes place true transformation and from

where International Accompaniment (AI), understood as a strategy to protect individuals, organizations or communities at risk of suffering political violence due to their work as human rights defenders, is presented as a methodological interesting proposal.

This paper proposes AI as a good decolonizing practice due its non-interference and non-assistance dynamics, neither paternalist or imposed. An unknown practice to general population and little background in academy from which many shared lessons could be learnt. And all of this, from key concepts of decolonial studies such as power relations, intersectionality, racialization, or political agency. Moreover, despite being invisible from the main analysis on the subject, privilege is the true sustenance of AI: therefore, a decolonial approach will be needed to extract its potential. Far from offering closed answers to the debate on decolonization, AI is presented as piece of the puzzle: not the puzzle itself. A valuable piece not focusing on 'what' or 'how much', but on the 'how'. This 'how' possess a great transformative and decolonizing potential that deserves to be disseminated and enhanced.

Keywords: Non-interference, Privileges, International Volunteering, Human Rights Defenders.

1. Introducción

El presente artículo profundizará entorno a la figura del Acompañamiento Internacional (AI), ubicada dentro de las dinámicas de Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) descentralizada. El objeto de estudio es el AI desde los conceptos clave decoloniales, y tiene dos objetivos principales: 1) analizar la práctica del AI desde una perspectiva amplia e integral y 2) determinar sus potencialidades transformadoras para avanzar hacia un horizonte descolonizador de la CID. Asimismo, la siguiente afirmación se presenta como la hipótesis del artículo: el AI es una buena práctica para descolonizar la CID gracias a su no injerencia, paternalismo, ni imposición.

El contenido de este artículo se enmarca dentro de un proceso de investigación más amplio y extenso realizado previamente como Trabajo Fin de Máster (TFM) del master en Desarrollo y Cooperación Internacional del instituto HEGOA-UPV, y puede consultarse en la bibliografía. En lo que respecta a la metodología, se basa en un análisis bibliográfico de la principal bibliografía especializada en AI, materiales elaborados y difundidos por las propias organizaciones internacionales que realizan AI como International Action for Peace (IAP) y Peace Brigades International (PBI)¹, así como algunos de sus materiales internos de formación. Además, se ha realizado un análisis de los autores y textos clave dentro de los trabajos existentes con el fin de contextualizar esta práctica, su funcionamiento, así como sus principales enfoques, donde se destaca principalmente el trabajo desarrollado por Liam Mahony y Luis Enrique Eguren. En segundo lugar, tras un proceso de investigación propio, se ha elaborado una base de datos que sistematiza la práctica del AI según las organizaciones de AI, el país de actuación, y la naturaleza de las organizaciones defensoras de derechos humanos acompañadas, con el objetivo de comprender las principales tendencias entorno al objetivo de estudio.

¹ El material disponible de forma pública sobre el AI es escaso, por lo que se ha recurrido a material interno de las organizaciones a las que se ha tenido acceso.

En tercer lugar, se han extraídos algunos conceptos clave del enfoque decolonial para hacer una aproximación e interpretación propia del AI desde un marco y potencial descolonizador; proceso en el cual los aportes de la doctora en geografía Sarah Koopman y su enfoque del territorio desde los espacios generadores de paz han sido crucial.

Sobre la estructura, el artículo presenta dos apartados diferenciados. Por un lado, se ofrece una conceptualización descriptiva y explicativa sobre la propuesta misma del AI, desarrollando mediante 3 sub apartados un análisis de los principales elementos que constituyen el objeto de estudio. Y por otro lado, a lo largo de 4 sub apartados, en la segunda parte se ofrecerá una aproximación propia mediante una (re)interpretación crítica y propositiva de la figura del AI desde la mirada decolonial.

2. El Acompañamiento Internacional como propuesta

Si bien podemos encontrar individualmente publicaciones que analicen experiencias concretas de organizaciones como PBI (Checa, 2008), contextos específicos como el colombiano (Saiz, 2019), o comparativas entre organizaciones (Coy, 2012), hasta el momento la cuestión ha sido poco analizada desde un enfoque integral de abajo hacia arriba; aunando experiencias situadas para trazar una visión global de la figura. Este enfoque integral de abajo hacia arriba no implica trazar recetas universalizadoras y estáticas sobre la cuestión, sino resaltar aprendizajes que permitan sistematizar buenas prácticas que deberán adaptarse a los contextos concretos donde sean replicadas.

Para ello, el presente apartado comenzará con la definición, conceptualización y contextualización histórica del AI, profundizando en sus objetivos y principios de actuación. En segundo lugar, se explicarán los pilares que sostienen el AI, para entender su actuar en los contextos donde se desarrolla. Para finalmente, analizar las principales experiencias y organizaciones, entendiendo su alcance, distribución geográfica y principales actores.

2.1. Definición, Conceptualización y Desarrollo histórico

El AI es generalmente entendido como una herramienta de disuasión no violenta de posibles vulneraciones de derechos humanos a organizaciones y personas defensoras de derechos humanos que sufren represión por su trabajo de articulación política. El objetivo de las organizaciones de AI es acompañar procesos políticos y sociales mediante una estrategia global que garantice espacios de protección y fortalezca liderazgos e iniciativas comunitarias. Para ello, se focaliza en la generación de espacios de seguridad, tal y como sintetiza el lema *Abriendo Espacios Para la Paz* (Peace Brigades International). Las organizaciones de AI trabajan bajo petición expresa, y no realizan ningún trabajo directamente con los procesos que acompañan, sino que ofrecen su presencia como protección. Actúan siempre bajo el principio de la no injerencia, por el cual las acompañantes no intervienen en las dinámicas internas de los procesos que acompañan, normalmente articulados en organizaciones sociales de base, denominadas de ahora en adelante organizaciones acompañadas. Además, en su gran mayoría, el AI lo llevan a cabo personas voluntarias, trabajando desde una óptica de solidaridad internacional, vida colectiva y toma de decisiones horizontal.

Aunque también utilicen la presencia internacional como estrategia de disuasión, el AI difiere de conceptos como los de *peacekeeping* o *peacebuilding* en la medida en que no pretende necesariamente presionar hacia una negociación, sino que busca proteger a las partes más vulnerabilizadas para equilibrar la desproporción de poder entre actores. Por ello, en el AI no se habla de neutralidad, sino de no partidismo, posicionándose a favor del balance hacia el respeto de los derechos humanos. Además, en general, las misiones históricamente más conocidas de *peacekeeping* o *peacebuilding* suelen tener un enfoque más militarista, mientras que contextos de AI van más allá de la violencia directa. Disuaden también violaciones de derechos humanos provenientes de violencias estructurales, estableciendo relaciones más duraderas y horizontales con la población y arraigándose de manera casi permanente al territorio². Sin embargo, la complejidad y el desconocimiento general sobre este tipo de intervenciones ha hecho común nombrarlos *escudos humanos*, una simplificación con denotaciones militaristas de las que el AI se desliga desde su enfoque de la no-violencia y solidaridad internacional (Sulé, 2020).

El concepto de protección mediante la presencia internacional de ONGs surge con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el año 1983, primera organización que convenció a naciones beligerantes a respetar la fuerza simbólica de una tercera parte neutral. Más adelante, el surgimiento de Amnistía Internacional en los años 60 incrementó la presencia internacional mediante campañas de presión directa para el respeto de los derechos humanos en el mundo. Sin embargo, el AI no surge hasta los años 80 a raíz de las iniciativas de organizaciones como PBI y Witness for Peace (WFP) (Griffin, 1991). El contexto centroamericano es clave en el origen, dado que surge como respuesta a las políticas de terror de Estado de los años 80 y 90 en el curso de graves conflictos de carácter interno. Y en este contexto, en Nicaragua surge la primera experiencia, en alianza entre población civil organizada nicaragüense y voluntarias de PBI en Canadá. En septiembre de 1983, un grupo de diez voluntarias mantuvieron una corta presencia en la frontera con Honduras, interponiéndose entre los grupos rebeldes apoyados por Estados Unidos y las fuerzas Sandinistas, con la intención de disuadir las hostilidades. Este trabajo fue posteriormente absorbido por WFP, y PBI estableció su primer equipo permanente en Guatemala para replicar y (re)establecer la experiencia. Tras este punto de partida, las experiencias de AI han ido expandiéndose, adquiriendo un nivel más alto de organización y siendo capaces de responder a un panorama más amplio de vulneraciones de derecho humanos en otras regiones del mundo, tal y como se verá más adelante.

Por tanto, podemos afirmar que el AI se basa en la observación internacional, dando seguimiento *in situ* al cumplimiento acuerdos o normas internacionales, bien sea consensuada a nivel internacional, o como resultado de negociaciones *ad hoc* (como serían acuerdos de paz específicos). Desde finales de los años 90, Naciones Unidas convierte la norma internacional de lo derechos humanos en prioridad, aprobando un documento de referencia como es el *Entendimiento Común* (GNUDS, 2003) y exigiendo su vinculación con la CID (ONU, 2009). Desde entonces, el enfoque basado en los derechos humanos cobra más fuerza, vigencia y aceptabilidad internacional, afianzándose como norma jurídica imperante de la cual el Estado deberá ser garante (IDHC, 2014).

² La experiencia ininterrumpida más longeva vigente de AI es la de PBI en Colombia, presente desde 1994. Normalmente, las organizaciones de AI se establecen en el territorio hasta que las organizaciones acompañadas determinen que son necesarias, pero dada su disuasión a violencias estructurales, estos procesos sociales de transformación requieren de periodos mucho más largos.

En esta línea, a pesar de ser considerada *soft law*, el AI asume que si un Estado rompe abiertamente este consenso público internacional podría pagar costes políticos por ello, a pesar de que su efectividad dependerá mucho de la posición geo-económica y estrategia que este ocupa. Estos costes políticos que un gobierno asume por sus violaciones a los derechos humanos varían en función de la posición de poder que ocupa en el escenario internacional, y si estas afectan de un modo u otro a otras personas extranjeras, los costes políticos tienden a aumentar.

Profundizando un poco más en su efectividad, resulta imposible determinarla inequívocamente, pues interactúan múltiples factores en cada contexto. Sin embargo, las peticiones de AI no paran de crecer, y este artículo asume que el AI es efectivo y eficaz siempre y cuando se materialicen las condiciones idóneas para ello. Entre ellas, se destacan algunas de las más relevantes. El pretexto de partida es determinar si el entorno cuenta con un gobierno que mantenga su papel vertebrador: solo si el gobierno es la autoridad ejecutiva podrá ser responsable de sus actuaciones ante los demás gobiernos, de ahí que las experiencias de AI estén centradas en contextos con conflictividad de carácter interna o intraestatal. Una segunda condición es determinar si el agente potencialmente transgresor verá afectados sus intereses ante la presión internacional. A pesar de que el agente transgresor no suele ser unitario, sino múltiple, debe tener una cierta escala de jerarquía, y la amenaza de una reacción internacional deberá ser creíble³. En tercer lugar, el balance que hace el transgresor entre costos y beneficios debe ser efectivo, por lo que las organizaciones de AI deberán definir claramente en qué situaciones se puede persistir o cuales son demasiado cerradas. Por otro lado, cuanto más apoyo, legitimidad y autoridad tengan las organizaciones acompañadas en sus territorios, existirán garantías más sólidas de efectividad y eficacia. De igual forma, será crucial el vínculo entre la organización internacional y la acompañada. Necesariamente tendrá que haber una razón y origen de ese vínculo, así como una avenencia y convergencia entre ambas. Este vínculo deberá conllevar una confianza y respeto mutuo, dado que mientras una parte ofrece garantías de protección y seguridad política, la otra cuenta con toda la información y conocimiento de las dinámicas regionales. Y para lograr esta última condición, la regularidad y convivencia es clave, por lo que las organizaciones de AI deberán poder garantizar un apoyo logístico y humano estable para poder instaurarse a largo plazo.

2.2. Pilares de actuación

Una vez habiendo abordado los aspectos teóricos más relevantes, el presente apartado lo baja práctica profundizando en sus tres pilares básicos de actuación, igualmente importantes e interdependientes entre ellos.

- Presencia Física en Entornos de Alto Riesgo: las acompañantes se desplazan junto a las organizaciones acompañadas a las actividades que estas tienen programadas en su agenda política. En entornos de alto riesgo, la presencia física puede ser un importante elemento disuasorio ante amenazas directas, dado que esta muestra de reconocimiento y apoyo internacional genera un espacio de seguridad simbólico que permite a las activistas llevar a cabo su trabajo con más garantías.

³ Presidentes como el yugoslavo Slobodan Milosevic o el israelí Benjamin Netanyahu han identificado la escasa voluntad que tienen las grandes potencias de castigar realmente las repetidas violaciones de derechos humanos de sus gobiernos, por lo que en esos contextos el la eficacia del AI se dificulta.

- En términos generales, este acompañamiento físico en terreno puede materializarse teniendo en cuenta una hoja de ruta que incluye: coordinación de la actividad, visibilización (el chaleco como elemento más característico), desplazamiento, interlocución (con fuerza pública en caso de haber retenes, por ejemplo), desarrollo de la actividad y evaluación.
- Incidencia Política: la presencia física es efectiva en la medida en que la organización de AI puede ofrecer una respuesta rápida y eficaz ante las violaciones de derechos humanos que presencie. Por ello, tejer una red de apoyo internacional es fundamental para la estrategia global del AI, pues se considera un pilar fundamental para cumplir con el objetivo de generar espacios de seguridad para las organizaciones acompañadas y garantizar la seguridad de la propia organización. La generación de estos espacios de presión internacional se materializa mediante reuniones periódicas con diversos actores, clasificables según su alcance: internacional, nacional y regional. A pesar de que las organizaciones de AI tengan una agenda, deberán seguir respetando la no injerencia, y no posicionar temas que no han sido pactados. El objetivo global sigue siendo el mismo: generar espacios de seguridad para las organizaciones y no ponerlas más en peligro.
- Sensibilización y Difusión de Información: las organizaciones defensoras enfrentan invisibilización y estigmatización del contexto que les rodea, y el despliegue de observadoras internacionales proporciona información valiosa sobre el contexto. Sin embargo, la situación de seguridad conlleva que el tratamiento de los datos sea cauteloso, comportando que la mayor parte de información se reserve a uso estrictamente interno. En esta línea, por regla general las organizaciones de AI no realizan denuncias públicas, y las publicaciones que realizan están basadas en información pública. Una fina línea que separa la denuncia pública, que sobrepasaría el principio de la no injerencia, de la difusión de información que apela a la sensibilización internacional en materia de derechos humanos y la transformación positiva del conflicto.

2.3. Experiencias y organizaciones existentes

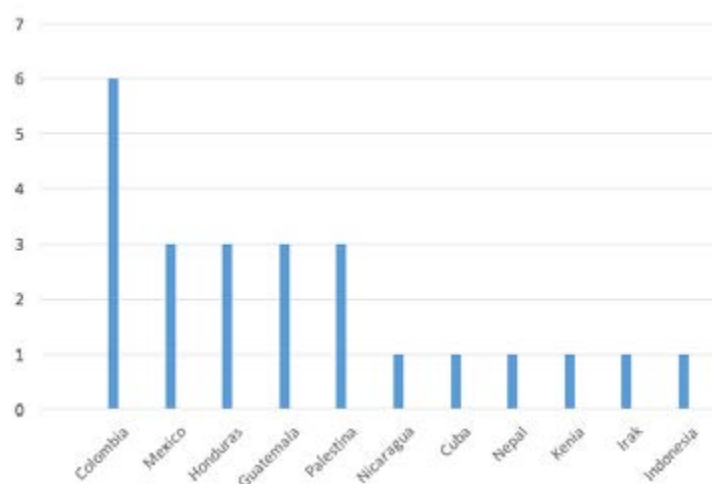
Una vez analizado el concepto, surgimiento, y condiciones apropiadas para su desarrollo, este apartado profundiza sobre el panorama actual de experiencias de AI. No existe ningún registro o fuente que las aglutine, por lo que se elaboró una base de datos no exhaustiva titulada 'Panorama Global de Experiencias de Acompañamiento Internacional' teniendo en cuenta las siguientes variables: contextos de actuación, organizaciones de AI, y organizaciones acompañadas. La base de datos puede encontrarse íntegramente como anexo del trabajo, y a continuación se presentan las principales conclusiones.

Según la información que ha podido contrastar este trabajo, actualmente existen 24 proyectos activos de AI, distribuidos en 11 países y llevados a cabo por 9 organizaciones de AI diferentes. Y como resultado de todo ello, la investigación ha concluido que existen un total de 105 procesos que están siendo respaldados por proyectos de AI en todo el mundo.

Sobre la primera variable analizada, contextos de actuación y distribución geográfica, la región latinoamericana aglutina la gran mayoría de estas experiencias, con

un especial énfasis en la región mesoamericana. Sin embargo, tal y como muestra el gráfico a continuación, Colombia agrupa el mayor número de organizaciones, seguido por México, Honduras y Guatemala. Otros países de la región como Nicaragua⁴ o Cuba también cuentan con 1 organización de AI trabajando en sus fronteras, aunque lejos de la región latinoamericana también existen otras experiencias puntuales. Estas se encuentran en Asia y en África, aunque dado el contexto de seguridad y coyuntura sociopolítica, el trabajo de AI suele tener que centrarse más en el pilar de sensibilización y difusión de información, dados los retos para materializar los pilares de presencia física e incidencia política.

Gráfico 1. Proyectos de AI según países de actuación.



Fuente: elaboración propia

Como muestra el gráfico, de los 11 países donde existen proyectos de AI, más de la mitad (6 países) se encuentran en la región latinoamericana. Este artículo distingue algunos factores que podrían explicar esta tendencia, sintetizados a continuación. En primer lugar, la proximidad geográfica del origen del AI y la confluencia de varios proyectos en una misma región ha utilizado las facilidades geográficas, lingüísticas, para intercambiar y replicar experiencias. El segundo factor tiene que ver con las condiciones de efectividad y eficacia, condiciones que han encontrado en la región latinoamericana un escenario idílico común para su materialización: gobierno vertebrador⁵, la persistencia de la conflictividad interna (conflictos armados al inicio transformados en conflictos de violencia estructural o postconflicto), y siendo los principales perpetradores de violaciones de derechos humanos el Estado y sus ramificaciones. El tercer y último factor explicativo apunta a la necesidad constatada de su actuar. Según el último informe Análisis Global (Front Line Defenders, 2020), al menos 331 defensoras fueron asesinadas en 2020 (287 hombres y 44 mujeres). De entre los 7 países con más asesinatos, se constata que más de la mitad están en Latinoamérica, región que congrega la mayoría de proyectos de AI.

⁴ De mano de PBI, el proyecto de AI en Nicaragua trabaja físicamente desde Costa Rica acompañando defensoras en el exilio.

⁵ Como mínimo de manera formal, siendo esta la imagen que le interesa proyectar en su política exterior hacia la Comunidad Internacional.

En lo que respecta a la segunda variable, han podido contrastarse 9 Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGIs) que a día de hoy tengan activos proyectos de AI, siendo esta su principal actividad permanente. A pesar de su gran heterogeneidad, comparten mandato, y mediante la siguiente tabla puede observarse la diversidad de ONGIs que realizan AI en relación con su número de proyectos activos.

Gráfico 2. Proyectos de AI según organizaciones acompañantes internacionales.

Ranking	Nombre de la Organización de AI	Nº Proyectos
1º	Peace Brigades International (PBI)	8
2º	Witness for Peace (WFP)	4
3º	Movimiento Sueco por la Reconciliación (SWEFOR)	3
4º	Equipos Cristianos de Acción por la Paz (ECAP)	3
5º	Peace Watch (PW)	2
6º	International Action for Peace (IAP)	1
7º	Fellowship Reconciliation Peace Presence (FORPP)	1
8º	Network Solidarity with People of Guatemala (NISGUA)	1
9º	International Solidarity Movement (ISM)	1

Fuente: elaboración propia

La organización con más recorrido y consolidación es Brigadas Internacionales de Paz (PBI), fundada en Canadá en 1981. Cuenta con la mayor experiencia acumulada y capacidad de incidencia política, y a día de hoy tiene 8 proyectos activos⁶ y otros 5 cerrados⁷. En segundo lugar, tras absorber el primer trabajo de PBI en Nicaragua (1983), surge la organización estadounidense Witness for Peace (WFP), contando con 4 proyectos activos actualmente. Seguidamente, es interesante resaltar las propuestas surgidas en dos países históricamente comprometidos con la construcción de paz: Suecia y Suiza. Por un lado, el Movimiento Sueco por la Reconciliación (SWEFOR) surge en 1919 de la mano de la sociedad civil sueca, y en 2001 Peace Watch Switzerland (PW) de la suiza. SWEFOR trabaja en 3 países⁸, y PW tiene actualmente 2 proyectos⁹ a pesar de que en su trayectoria acumula 3 experiencias más¹⁰. También es interesante resaltar aquellas propuestas incentivadas por la fe, como sería el caso de Equipos Cristianos de Acción por la Paz (ECAP), fundado en 1987 por iglesias anabaptistas procedentes de la teología de la paz. El presente trabajo

⁶ Colombia (1994), Indonesia (1999), México (1999), Guatemala (2003), Nepal (2006), Kenia (2012), Honduras (2013) y Nicaragua (2020).

⁷ El Salvador (1987-92), Sri Lanka (1989-98), Canadá (1991-99), Filipinas (1998-99) y Haití (1995-2000).

⁸ Guatemala (2000), México (2000) y Colombia (2004).

⁹ Honduras (2018) y Palestina en colaboración con el Consejo Mundial de las Iglesias (2002).

¹⁰ Colombia en colaboración con Pensamiento y Acción Social (PAS) (2010-20), Guatemala con ACOGUATE (2000-19), México (no hay dato - 2013).

ha podido contrastar la existencia de 3 proyectos activos¹¹. En cambio, también existen otras organizaciones que surgen como respuesta solidaria a un contexto concreto, sin intención de ser replicado. En solidaridad a las vulneraciones de derechos humanos en Colombia surgen las organizaciones International Action for Peace (IAP) y Fellowship of Reconciliation Peace Presence (FORPP); en Guatemala surge Network in Solidarity with the People of Guatemala (NISGUA), y en Palestina International Solidarity Movement (ISM). Finalmente, es interesante mencionar que existen otros proyectos surgidos del trabajo conjunto de varios actores. Sería el caso de ACOGUATE, proyecto constituido en Guatemala en 2000 e integrado por comités de 6 países diferentes¹² y el proyecto PEAPI, surgido de la organización suiza PW en conjunto con el Consejo Mundial de las Iglesias en Palestina.

A modo de conclusión, es interesante resaltar que aunque la movilización norteamericana ha sido clave en el surgimiento y consolidación del AI, las iniciativas europeas van cobrando más fuerza. Además, cada organización surge para proponer, responder y trabajar de forma diferenciada, enriqueciendo el AI desde una lógica cooperativa.

La tercera y última variable son las organizaciones acompañadas, clasificadas según su tipología. A pesar de que contrastar esta información sin un exhaustivo trabajo de campo es complejo, se han consultado páginas oficiales de las organizaciones de AI y se concluye que a día de hoy un total de 105 procesos aproximadamente forman parte de proyectos de AI en Colombia (38), México (18), Honduras (9) y Guatemala (36). La tipología de organizaciones acompañadas responderá a cada contexto, representando la diversidad de actores en cada lugar. Para sistematizar esta diversidad, este trabajo ha clasificado estas organizaciones en 13 categorías. Entender y conocer cómo y cuáles son, aporta información novedosa y valiosa sobre el objeto de estudio. En la base de datos anexa al trabajo puede consultarse en profundidad los datos de cada caso, y a continuación se señalan algunas de las principales conclusiones.

Profundizar en las dinámicas propias de cada proyecto de AI ha permitido visibilizando que existen 3 tipologías de organizaciones acompañadas que son una constante: organizaciones de derechos humanos, indígenas y feministas. A pesar de las grandes diferencias, estas tipologías han estado siempre presentes, coincidiendo en gran medida con los ámbitos de defensa de los derechos humanos más perseguidos según Front Line Defenders (2021): los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la tierra y el medio ambiente (21 %), los derechos LGTB (14 %) y los derechos de la mujer (11 %). Por tanto, una vez más, el arraigo a las necesidades de cada contexto hace del AI una propuesta útil para seguir (re)abriendo espacios de seguridad a defensoras.

Finalmente, también vale la pena resaltar que existen muchos elementos internos que influyen a la hora de escoger qué organizaciones acompañar (y viceversa), cómo, y en qué circunstancias: un proceso que visibiliza una aproximación que se aleja de la neutralidad. Dependerá de alianzas políticas, priorizando determinados enfoques y discriminando otros. Además, otros factores podrían ser los recursos humanos disponibles, la situación de seguridad de las regiones, el acceso y movilidad a determinadas zonas, y la disposición de los actores locales a trazar alianzas internacionales.

¹¹ Palestina (1998), Colombia (2001), e Irak (2002). Sin información contrastada sobre proyectos en Grecia, frontera México-Estados Unidos y la Isla Tortuga (acompañando población indígena de Canadá y Estados Unidos).

¹² Procedentes de Francia, Alemania, Austria, Suiza, Suecia y Canadá.

Asimismo, la gran mayoría de sujetos acompañados están articulados en organizaciones, a pesar de que en casos concretos son acompañadas activistas individuales. Por ello, una tendencia a resaltar es la dimensión del AI como una herramienta de protección colectiva, extendiéndose las garantías de seguridad a liderazgos y comunidades en las que cada organización se enraíza trascendiendo la dimensión individual y privada de la defensa por los derechos humanos.

3. Aproximación del AI desde la mirada decolonial

Mientras el primer apartado ha tenido un carácter descriptivo sobre el objeto de estudio, este segundo ofrece una (re)interpretación propia, crítica y propositiva de la figura del AI desde la mirada decolonial para ofrecer una aproximación al objeto de estudio que sea más transformadora y permita vislumbrar el AI como una propuesta práctica de descolonización del sistema de cooperación. Para ello, este artículo (re)define y posiciona el AI como *un mecanismo comunitario de autoprotección a organizaciones y comunidades en riesgo de sufrir violencia política debido a su trabajo como defensoras de derechos humanos*.

Los diversos sub apartados irán desgranando algunos de los principales conceptos introducidos en dicha definición: profundización entorno a la categoría de privilegio, problematización de la categoría de Comunidad Internacional, interseccionalidad de privilegios y relaciones de poder, y finalmente se introducirán dos conceptos novedosos del AI desde la mirada decolonial, como serían la autoprotección y la colectividad.

3.1. El Privilegio como Sustento

Introducir la categoría de privilegio es fundamental para entender qué papel juega en la creación de espacios de seguridad. Las acompañantes utilizan el hecho de que en el actual sistema geopolítico su vida vale más que la de las personas que acompañan para tratar de construir un mundo donde verdaderamente la vida sea respetada, y donde todas las vidas valgan por igual. El tipo de privilegio que lo sostiene es el que proviene del pasaporte: “privilegio pasaporte para la paz” (Koopman, 2014). Sin embargo, para la instrumentalización de este, no basta con el pasaporte: las acompañantes tienen que performarlo y visibilizarlo. La indumentaria del chaleco representa el principal elemento cristizador, pero acompañantes coinciden en la importancia del caminar con confianza, mostrar seguridad, y permanecer siempre vigilantes. El acento con el que se comunican (inglés, sueco, español...), representa también un instrumento para seguir potenciando este privilegio-pasaporte. Dada la importancia que cobran embajadas, nacionalidades y pasaportes, se ha tomado el concepto del privilegio-pasaporte (Koopman, 2014) como categoría central, a pesar de que existen otras aproximaciones que han tratado cuestiones comunes. Algunas de las más relevantes para este trabajo son las relacionadas con la *racialización*.

Por todo ello, se utilizará la mirada decolonial para aproximarse al AI, dado que posiciona el privilegio en la centralidad y tiene en cuenta las relaciones de poder que lo envuelven. Los imaginarios coloniales son claves en los contextos donde se desarrolla el AI, potenciando su sustento y eficacia. De ahí que el epicentro del AI sea

América Latina, región que a pesar de haber finalizado formalmente su proceso de descolonización, la colonialidad sigue vigente tomando diversas formas. Bajo estos imaginarios coloniales, tiene lugar un proceso de *racialización* por el cual las acompañantes son entendidas en su totalidad como personas blancas, civilizadas y poseedoras de un privilegio de clase en base a su nacionalidad (Koopman, 2013). Por tanto, las desigualdades coloniales de raza, clase y nacionalidad, creándose e interseccionando mutuamente, son parte fundamental de cómo funciona el AI. Reconocer cómo funciona esta supremacía blanca no significa perpetuar el racismo, sino intervenir para desmontarlo. El AI desafía las relaciones neocoloniales cuando se acompaña mano a mano a organizaciones sociales, legitimando y visibilizando su trabajo. Sin embargo, no todas las acompañantes internacionales reconocen el clasismo y racismo que envuelve el AI: sostienen una ideología liberal que lo deniega, claro reflejo de su incomodidad al reconocer el sistema colonial, racista y clasista del que se benefician (Koopman, 2013).

Los principales autores especializados han obviado el privilegio, verdadero sustento del AI. A modo ilustrativo de dicha tendencia, podemos ver rápidamente cómo ha sido totalmente invisibilizado de los análisis hegemónicos. Si buscamos la palabra *privilegio* en dos de las principales obras, podremos observar lo siguiente: por un lado, en el libro *En Buena Compañía* (2006) de Liam Mahony y Luis Enrique Eguren, aparece un total de 2 veces en más de 300 páginas, y más concretamente en la introducción y agradecimientos. Y por otro lado, Liam Mahony sigue obviando esta dimensión en su libro *Proactive Presence* (2006), a pesar de que esta aparece 3 veces en 168 páginas. En cambio, los aportes de Sarah Koopman, vinculada a la organización FOR, han sido fundamentales para sustentar el enfoque decolonial. alta ordenar2021 Instituto Hegoa, trobas partes y rompiendo con las I Review of Faith & International Affairs, 16:3, 34-47, DOI: 1 Sus análisis se han centrado en entender cómo se crean estos espacios de seguridad, profundizando entorno a la categoría de *espacio*. Alejándose de la conceptualización del *espacio* como categoría unidimensional y física, y entenderlo como categoría multidimensional y relacional, donde la sociedad y el espacio se configuran mutuamente (Koopman, 2013). El espacio relacional es producto de relaciones sociales (físicas, mentales, emocionales, políticas...) en cada contexto, y cambia constantemente. El AI cambia la configuración del espacio, utilizando redes de poder de ese y otros espacios. Es decir, siendo capaz de trasladar al espacio físico, por ejemplo, un reten militar, el poder derivado de su red de apoyo. El AI no se basa en una sola relación de poder, sino en muchas, y lo más cerca que se esté al final de una de ellas, más acceso tendremos al centro de dicho poder (Koopman, 2014). Y lejos de parecer complejo, este proceso de (inter)conectar cadenas de poder se lleva a cabo con acciones tan cotidianas como un correo, una llamada o un comentario en un almuerzo.

A modo de conclusión, cabe apuntar que analizar y entender el AI desde la decolonialidad es fundamental para (re)conocer(nos), y para un ejercicio transformador y sin daño de la cooperación internacional. Hasta el momento, hablar explícitamente de desigualdad, clase o privilegio es inusual. Sin embargo, se ha normalizado la premisa de que unas vidas valen más que otras. Es importante que tanto desde la academia como las mismas organizaciones, pública e internamente, se empiece a hablar directa y explícitamente sobre el privilegio. De otra forma, no podremos tener la certeza de si el AI realmente destruye o fortalece las estructuras racistas y clasistas que ponen en peligro la vida.

3.2. La Comunidad Internacional como (Des)acuerdo

Hasta el momento, este artículo ha heredado la conceptualización hegemónica asumiendo el carácter internacional del AI como una característica neutra, nominal o categórica. Entendiendo la Comunidad Internacional como un un bloque homogéneo, universal e igualitario en el que toda persona que trascienda sus fronteras nacionales se convertiría en una potencial representante. Sin embargo, interpretar el AI desde el marco decolonial implica problematizar este tácito acuerdo y plantearse cuestiones como: ¿quién es representante de la Comunidad Internacional? O bien dicho de otra forma, ¿todas las personas extranjeras logran movilizar la atención internacional?, ¿Qué pasaportes importan y por qué?

La literatura previa fundamenta que las intervenciones internacionales no violentas se materializan mediante la presión de la Comunidad Internacional, pero si desgrahamos esta cuestión desde las gafas decoloniales vislumbramos una realidad distinta. No toda presencia física extranjera ejerce la presión disuasoria que sostiene el AI, y por ende no todas las internacionales pueden representar a la Comunidad Internacional. Aunque pueda parecer una obviedad, es una traslación que el sistema colonial imperante ha conseguido naturalizar. Un sistema tan bien instaurado que consigue la interiorización de desigualdades de forma automática. Pero, ¿cómo se maneja a nivel interno esta cuestión? Las organizaciones de AI presentan el dilema de ser potenciadoras del privilegio-pasaporte, pero al mismo tiempo tratan de sucumbirlo a nivel interno, dado que como resultado tendrían que discriminar a toda personas no nacional de las potencias dominantes en la escena geopolítica. A grandes rasgos, las personas capaces de capitalizar el privilegio-pasaporte deberían ser nacionales de países norteamericanos y Europa Occidental, a pesar de que esta concepción podría expandirse si seguimos las lógicas del sistema de la CID, en el cual se ubica frecuentemente al AI. De ahí que podemos afirmar que las únicas acompañantes nacionales de países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) serían capaces de hacerlo, dado que pertenecen a los países más poderosos. Por tanto, objetivamente una representatividad de la Comunidad Internacional cuanto menos discutible, pues mientras hay alrededor de 35 países en el CAD, a día de hoy en el mundo hay cerca de 198. En esta línea, podría incluso cuestionarse la denominación misma de *Acompañamiento Internacional*, pues como se ha demostrado, el carácter y representación *internacional* es limitado y heredero de un sistema colonial y perpetrador de desigualdades. Sin embargo, no debe perderse de vista el fin del AI y entenderlo como una instrumentalización consensuada del privilegio en pro de la vida rompiendo desde dentro con las lógicas discriminatorias. Y en este sentido, visibilizar el carácter internacional del acompañamiento ha demostrado su eficacia estratégica hasta el momento.

Aunque desde la teoría el privilegio ha sido invisibilizado, desde la práctica las organizaciones han desarrollado estrategias para lidiar con y contra él. Como hemos visto en el bloque anterior, a pesar de que originariamente las organizaciones han surgido en países como Estados Unidos, Canadá, Suecia o España, la globalización ha permeado la solidaridad, y los equipos de AI son cada vez más interculturales. Como resultado, organizaciones como PBI cuenta en sus equipos con voluntarias de nacionalidades de países en los que en otro contexto a su vez hacen AI; por ejemplo, el proyecto de PBI Colombia ha contado con voluntarias de nacionalidad guatemalteca, o el proyecto de PBI Honduras con voluntarias de nacionalidad colombiana.

Para enfrentar este dilema, hay que tener en cuenta otros elementos como la red de apoyo e incidencia política que haya conseguido capitalizar. Cuando se resalta el hecho de ser nacional de un país, la importancia recae en el estatus de poder que tiene la embajada que le representa, e igualmente importante el vínculo con ella. Cuanto más sólida sea la red de apoyo internacional trabajada mediante el pilar de incidencia política (y de la mano de las acompañantes internacionales-nacionales), más posibilidades tendrá la organización de contar con acompañantes de más nacionalidades y garantizarles la eficacia y seguridad de su trabajo. Por ello, para organizaciones con una mayor red de incidencia (por ejemplo PBI) contar con equipos interculturales será más fácil de asumir que para organizaciones con menos recorrido e influencia (por ejemplo IAP). Por otro lado, otro elemento importante tiene que ver con la nacionalidad de la persona acompañante en relación el contexto en el que trabaja. Cuanto más estrecho sea el vínculo entre los dos países, la (co)relación de poder será más fuerte. Este vínculo podría tener en cuenta elementos como las relaciones históricas coloniales, comerciales, armamentísticas, políticas, culturales, o migratorias, entre otras. Por ejemplo, el hecho de que Estados Unidos esté tan involucrado en el conflicto colombiano implica que cuando las acompañantes generan una llamada a un comandante colombiano de la embajada estadounidense tendrá mucho más impacto que una llamada de la embajada boliviana. A modo de síntesis, se presenta un gráfico que recoge los principales factores y elementos desarrollados anteriormente en relación al dilema de Comunidad Internacional y los equipos de AI.

Gráfico 3. El dilema de la Comunidad Internacional en la AI.



Fuente: elaboración propia

Para enfrentar este reto, las organizaciones han desarrollado diversos enfoques y prácticas interesantes. Por un lado, PBI Colombia ha establecido la estrategia de formar parejas de acompañamiento *mixtas*, formadas por una acompañante de nacionalidad poseedora de privilegio-pasaporte y otra voluntaria con nacionalidad de un país que ha estado relegado a los márgenes de la influencia geopolítica. Por ejemplo, una acompañante española y otra guatemalteca. De esta forma, si ocurriera algún incidente de seguridad o grave vulneración a los derechos humanos, la acompañante guatemalteca podría utilizar la protección y disuasión ofrecida por la embajada española gracias al estrecho vínculo de PBI con dicha embajada.

Un segundo ejemplo sería IAP Colombia, quien tiene un margen de acción más limitado dado que su red de apoyo es menor y no ha contado prácticamente con voluntarias que no sean europeas. Sin embargo, para romper con esta limitación, ha establecido un margen de riesgo que podría asumir gracias a lo que he denominado *protección de rebaño*, la cual podría garantizar por sí misma a sus voluntarias. Es decir, en lugar de garantizar la protección por la nacionalidad (y su consecuente embajada), esta vendría a darse por el hecho de ser voluntarias de la organización en sí misma. Y una proporción asumible para IAP hoy en día, no podría sobrepasar el balance de 1 voluntaria no europea por cada 6 que sí lo sean.

Y finalmente, la organización ECAP afronta este desafío de una forma totalmente distinta, pues cuenta con acompañantes nacionales e internacionales. Esta apuesta ha suscitado críticas en otras organizaciones de AI, pues se cuestiona si podría desvirtuar o invalidar la eficacia del AI. Sin embargo, a pesar de encontrarse en debate interno, esta convivencia entre locales e internacionales es una realidad plausible que afrontan con determinación, desafiando desde su cotidianidad los sistemas de opresión racistas. E incluso, esta apuesta crítica ha llevado a la organización a empezar a utilizar el término Acompañamiento Solidario en lugar de Internacional (CAP, 2021).

Como conclusión, cabe resaltar que a pesar de ser un dilema complejo y en construcción, las organizaciones de AI deben enfrentarse esta complejidad y avanzar hacia equipos diversos, interculturales y verdaderamente representantes de la Comunidad Internacional. Solo de esta forma lograrán ser coherentes con el trabajo que desempeñan, y posicionar las dinámicas internas como herramienta para dinamitar el sistema de desigualdad desde dentro.

3.3. La Interseccionalidad de los Chalecos

Abordar la interseccionalidad y sus diferentes ejes de opresión y privilegio es clave para cualquier análisis decolonial. Especialmente impulsado desde los debates feministas decoloniales y sus reivindicaciones por situar el género y la raza como categorías indisociables, señalan que el estar en una situación de subalternidad respecto a una estructura no imposibilita estar en posición de poder en el contexto de otras relaciones. Esta cuestión se materializa claramente en el AI, tal y como muestra el siguiente dilema: el privilegio-pasaporte que otorga ser española permite eficazmente el AI, pero la acompañante es minusvalorada por ser mujer. A pesar de que el privilegio-pasaporte sustente y eclipse las relaciones de poder, las identidades son múltiples y complejas. De ahí que la nacionalidad de las acompañantes internacionales interseccionen con otros elementos de su identidad.

En línea con lo mencionado, el poder es contextual, y las dinámicas deben observarse desde distintos prismas: desde lo más micro, a lo más estructural y sistémico. Por tanto, siendo el poder una forma de relación, nunca podrá ser entendido como una cualidad inherente del ser. Entender cómo se interrelacionan y por qué los distintos ejes de poder que rodean el AI es esencial para comprender el contexto y actuar en consecuencia. El chaleco es la indumentaria más distintiva, y pretende cristalizar el privilegio-pasaporte, pero interacciona con otros ejes (algunos de opresión y otros de privilegio) que forman parte de la identidad de cada persona y contexto. Uno de estos ejes de intersección más relevantes es el género. Las mujeres sufren una discriminación sistemática dado el sistema patriarcal que rige y organiza las

sociedades. De igual forma, en las relaciones de poder también pueden interseccionar otros elementos de la performatividad del género, como serían la orientación sexual (heteronormatividad), el canon de belleza hegemónico o la edad. Algunas de las situaciones donde esta interseccionalidad es muy plausible son las interlocuciones con fuerza pública, conformada principalmente por hombres cuyas estructuras son altamente jerárquicas y patriarcales. Durante este tipo de reuniones es frecuente que acompañantes internacionales sufran deslegitimaciones, sexualizaciones e infantilizaciones sistemáticas, dinámicas que cambian completamente si está presente un acompañante internacional. Por ello, los equipos (especialmente los hombres) deben identificar y facilitar la interlocución y posicionamiento de sus compañeras, así como dotar de herramientas a las acompañantes para afrontar estos comportamientos desde la diplomacia (IAP, 2020).

Por otro lado, también es importante visibilizar que estas discriminaciones pueden generarse con los liderazgos de las organizaciones acompañadas, en convivencia con las comunidades de las mismas, o bien en cualquier otro momento. El sistema patriarcal es pancultural, e impregna todas las relaciones sociales. Sin embargo, los vínculos horizontales y de confianza que garantizan el buen funcionamiento del AI sirven para buscar espacios y tomar las acciones necesarias para cesar con cualquier tipo de discriminación de este tipo. Así como las organizaciones internacionales ofrecen espacios de protección y seguridad, las organizaciones acompañadas deberán cuidar y guiar a los equipos de AI.

En cada situación se crearán unas relaciones de poder únicas, dependiendo del contexto y personas presentes. Por ello, existirían muchos otros elementos que influenciarían las relaciones de poder como podría ser la clase social, religión, fenotipos o acento, e incluso otros elementos simbólicos y de facto como podrían ser las armas o la ubicación del espacio. A modo de síntesis, se presenta un gráfico ilustrativo de algunos de los elementos que podrían interaccionar en las dinámicas de poder que envuelven al AI.

Gráfico 4. Relaciones de poder entorno al Acompañamiento Internacional.



Fuente: elaboración propia

Es esencial analizar constantemente cómo se dan estas relaciones, y si se crean las garantías y espacios seguros para su desarrollo. En caso contrario, las consecuencias podrían ir desde la profundización de desigualdades y consolidación del racismo, hasta situaciones de gran peligro donde lo que realmente necesiten las acompañantes no sea un chaleco cristalizador de privilegios, sino un chaleco antibalas.

3.4. El AI como Mecanismo Comunitario de Autoprotección

Esta aproximación decolonial al AI permite (re)definir y posicionar el AI como *un mecanismo comunitario de autoprotección*, entendiendo que la labor de una lideresa social es indisoluble de la de su comunidad, y las amenazas que recibe son también amenazas a toda la comunidad a la que representa. Las comunidades en las que tienen lugar los proyectos de AI han generado mecanismos de autoprotección que trascienden el plano individual y responden a una dimensión colectiva de las amenazas (ABColumbia, 2016), y uno de estos mecanismos y experiencias colectivas es precisamente la presencia de acompañantes internacionales.

Por ello, se considera fundamental cambiar el foco y matizar entre lo que se entiende en el AI como *protección* y *autoprotección*, para así situar, arraigar y apropiar a las organizaciones acompañadas de una herramienta que es de ellas y para ellas. Este enfoque de abajo hacia arriba permite visibilizar el trabajo comunitario por la defensa de los derechos humanos, así como señalar qué vidas son las que verdaderamente están en peligro; a pesar de que tanto lideresas como acompañantes ponen el cuerpo en entornos de alto riesgo, el peligro y la labor está claramente diferenciada. Tal y como se ha mencionado anteriormente, el AI es entendido como un mecanismo comunitario de autoprotección, pero es lejos de ser el único. En este ejercicio por situar el AI, es fundamental entenderlo como un recurso más que las organizaciones sociales pueden utilizar, dependiendo de la estrategia que adopten. Es decir, el AI convive, coexiste e interacciona con otros mecanismos de autoprotección colectiva que las organizaciones y comunidades han desarrollado.

Cada contexto y proceso será único, además de que va evolucionando. Por ello, cada proyecto de AI deberá hacer su propio (auto)análisis. Mediante el Programa de Prevención, Protección y Seguridad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Nororiente Colombiano, IAP facilitó el espacio para que organizaciones acompañadas pudieran hacer este ejercicio con el objetivo de visualizar este panorama de mecanismos de autoprotección más amplio, entender mejor el contexto, y fortalecer el tejido social. A continuación, se muestra una infografía surgida de dicho proyecto, la cual resume las principales conclusiones alcanzadas en el proyecto desarrollado en el Nororiente Colombiano.

Gráfico 10. Mecanismos comunitarios de autoprotección del campesinado del Nororiente Colombiano.



Fuente: International Action for Peace (2020). Luchar por una vida más bonita y más libre, Líderes y lideresas sociales en Colombia. pp.19.

Visibilizar este panorama de autoprotección más integral y global contribuirá a la defensa de los derechos humanos desde el fortalecimiento del tejido social, único camino para lograr cambios estructurales. Utilizar el prefijo *auto* permite visibilizar la apropiación de la figura, así como entenderla desde una contextualización necesaria. Por ello, si analizamos de forma independiente el AI hablamos de *protección*, mientras que si lo hacemos desde la apropiación de las comunidades hablamos de *autoprotección*. Además, la acción de *acompañar* implica en sí misma una acción relacional, por lo que es necesario tener en cuenta las dos dimensiones. A pesar de que puede ser útil o estratégico en algunos casos, analizar el AI de forma independiente y descontextualizada, pierde parte de su potencial transformador dado que se malgasta espacio para visibilizar el trabajo de las organizaciones sociales. Entender el AI desde la autoprotección y enmarcado en un panorama más amplio contribuye a eliminar el síndrome de salvación blanca imperante en la mayoría de dinámicas de CID, entendiendo el AI como una propuesta concreta, limitada y estratégica para algunas organizaciones, en algunos momentos y algunos lugares.

Por otro lado, el AI tiene un gran potencial transformador gracias a su dimensión de colectividad, siendo capaz de extender la protección individual a defensoras a las organizaciones y comunidades que pertenecen y representan. Son las mismas

organizaciones quienes deciden según su estrategia qué personas acompañadas serán capaces de extender esta protección individual a una más colectiva, decisión que podría tener en cuenta elementos como la situación de riesgo, o el nivel de representatividad o visibilidad de cada persona según el contexto.

Por último, es importante resaltar que la dimensión colectiva del AI debe ser bidireccional: no concierne únicamente a organizaciones acompañadas, sino también a la contraparte internacional. Para poder sustentarse, la organización de AI también debe ser una propuesta colectiva, sólida y estable para acompañar de forma continuada. Solo de esta forma, el AI será verdaderamente eficaz y transformador, pues el AI fortalece procesos sociales de largo alcance, quedando lejos de lógicas y acciones asistencialista. Y a pesar de que en ocasiones durante los acompañamientos las acompañantes tengan la sensación de que no hacen *nada* más que escuchar y presentarse, y que su acción puntual e individual pueda no tener ningún impacto de forma aislada, ese es precisamente su trabajo. Un valioso trabajo del que seguro no dejarán de aprender, sumando esfuerzos a un proyecto colectivo de largo alcance que apunta hacia cambios estructurales desde las bases.

4. Conclusiones

El objeto de estudio de este trabajo, el AI desde los conceptos decoloniales, ha permitido comprender esta figura analizando su desarrollo en el mundo partiendo de las diversas experiencias existentes. Y si bien ha demostrado ser una propuesta valiosa, es fundamental insistir en sus límites. No puede ser tomada como una receta universal, por lo que delimitar su actuar es fundamental para no crear falsas expectativas, cooptar espacios, ni responsabilidades. En esta dirección, la hipótesis del trabajo se ha visto corroborada, pues el AI ha demostrado que puede ser una buena práctica descolonizadora de la CID siempre y cuando se den las condiciones óptimas para su eficacia, así como un enfoque de trabajo crítico y decolonial.

Trabajando desde la no injerencia, necesidades manifestadas, lógicas horizontales y personas voluntarias, su origen se encuentra muy focalizado en el contexto centroamericano de los años 80, aunque el panorama actual se ha expandido a América Latina, siendo Colombia el epicentro y PBI la organización internacional referente. El panorama de experiencias ha resultado ser amplio, y desde una lógica cooperativa y colectiva se han identificado un total de 24 proyectos activos, distribuidos en 11 países, llevados a cabo por 9 ONGs, y un total de 105 procesos están siendo respaldados por proyectos de AI en todo el mundo. Su ejercicio es mayormente rural, y protagonizado por organizaciones defensoras de derechos humanos de naturaleza indígena, campesina y feminista.

Por otro lado, mediante el segundo objetivo del trabajo, se ha pretendido contribuir a la descolonización de la solidaridad, política de (re)imaginar el futuro y buscar un nuevo patrón de CID que coloque la sostenibilidad de la vida firmemente en su centro (Carrasco, 2018). Abandonar el enfoque paternalista, cortoplacista e impuesto, para colocar la sostenibilidad de las vidas en el centro. De todas las vidas, pero tomando las defensoras como lideresas y representantes de esta diversidad. Sin embargo, este trabajo ha permitido también demostrar que este potencial descolonizador y transformador varía en función del enfoque adoptado. Es decir, no es una cualidad inherente, sino que debe adoptar un enfoque crítico que sitúe los elementos que lo sustentan, privilegio, racismo y clasismo, en el centro. Hasta el momento,

un enfoque anecdótico en la academia, y que en la práctica también tiene mucho camino por recorrer.

Se han identificado algunos aprendizajes del AI que recogen su potencial transformador, y que a su vez podrían ayudar a avanzar hacia un horizonte descolonizador de la CID. A continuación se presenta una síntesis de las principales claves encontradas:

1. Reconociendo relaciones de poder. Mediante un (auto)análisis, llegando al punto de instrumentalizar consensuada y conscientemente el privilegio-pasaporte.
2. Contextualizando su intervención. Se adapta y entiende como una propuesta puntual dentro de un espectro más amplio. Además, re-evalúa su intervención periódicamente y tiene un enfoque sensible al conflicto.
3. Visibilizando los sujetos políticos. Los movimientos sociales se presentan como los principales actores de cambio, siendo los únicos protagonistas, líderes y representantes.
4. Adoptando una lógica de procesos. Abandona lógicas basadas en resultados e impactos en un corto o mediano plazo, y pone de manifiesto la importancia de trabajar desde cambios estructurales y multinivel. Y para ello, fortalece tejidos organizativos.
5. Actuando desde la no injerencia. Clave en su potencial descolonizador demostrando que es posible actuar desde la observación, visibilización y legitimación de otras formas de vida. Desafía los flujos de la CID Norte-Sur, y trabaja desde relaciones horizontales y una clara delimitación y confianza del trabajo de las partes.
6. Trabajando desde y para lo colectivo. Entendiendo la interdependencia de la vida, se presenta como una propuesta para abordar desafíos y amenazas colectivas y estructurales.
7. Vinculándolo a la co-responsabilidad. Reivindica la figura del voluntariado y la solidaridad internacional, siendo una propuesta valiosa para promover una ciudadanía crítica.
8. Coordinando acciones. La integración entre ONGIs está presente, y las dinámicas de competitividad son escasas. Cada organización surge en respuesta a una necesidad concreta. Los mandatos son claros, por lo que no amenaza la existencia de la otra.

Entender el AI desde la decolonialidad es un proceso de deconstrucción interesante para seguir construyendo, explorando y aprendiendo. Una propuesta de la que todavía quedan muchas temáticas por investigar, dialogar y transformar, pero solo será útil haciéndolo desde una mirada que sitúe las relaciones de poder en el centro. Solo así, el AI podrá ser un camino descolonizador de la CID que nos permita construir un presente y futuro justo globalmente. Es posible, trabajemos para que lo sea.

Referencias

ABCOLOMBIA (2016): “Mecanismos de Autoprotección: Comunidades Rurales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia”. Londres.

CARRASCO MIRÓ, GISELA (2018): “Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad”. Repensar el Desarrollo desde el pasado de la cooperación Internacional. Revista CIDOB d'afers internacionals, vol.120, pp. 147-166.

CHECA HIDALGO, DIEGO (2008): “Noviolencia en zonas de conflicto. Brigadas Internacionales de Paz”. Convergencia, vol.15, nº48, 137-161.

COMUNIDAD DE APRENDIZAJES PARA LA PAZ (CAP): “Diálogos Anabautistas: ¿Quién acompaña a quién? Una mirada crítica al acompañamiento de Equipos Cristianos de Acción por la Paz”. [Archivo de vídeo en línea]. Disponible en: <https://www.facebook.com/dialogoscap/videos/210590780985477> (consultado por última vez el 6 de abril de 2021)

COY, PATRICK (2012): “Nonpartisanship, interventionism and legality in accompaniment: comparative analyses of Peace Brigades International, Christian Peacemaker Team and the International Solidarity Movement”. *The International Journal of Human Rights*, vol.16, nº7, 963-981.

FRONT LINE DEFENDERS (2021): “Análisis Global 2020”. Bruselas y Dublín.

GESA BEASCOA, INÉS (2021): “Acompañamiento Internacional, Descolonizando desde el privilegio y la Cooperación Internacional”. Instituto HEGOUPV. Bilbao.

GRIFFIN NOLAN, ED (1991): “Witness for Peace: a story of resistance”. Westminster John Knox Press, Kentucky.

GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (2003): *Entendimiento común de las agencias de las Naciones Unidas sobre un Enfoque Basado en los Derechos Humanos para la cooperación al Desarrollo*.

INTERNATIONAL ACTION FOR PEACE (2020): “Plan de Género”. Barcelona.

INTERNATIONAL ACTION FOR PEACE (2020): “Luchar por una vida más bonita y más libre, Líderes y lideresas sociales en Colombia”. Barcelona.

INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA (2014): “Derechos Humanos y Desarrollo, el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo – EBDH”. Institut de Drets Humans de Catalunya. Barcelona.

KOOPMAN, SARAH (2013): “The Racialization of Accompaniment. Can Privilege Be Used Transparently?”. For Peace Presence. Online.

KOOPMAN, SARAH (2014): “Making space for peace: international protective accompaniment in Colombia”, En: MCCONNELL, FIONA; MEGORAND, NICK Y WILLIAM, PHILIPPA (Eds.): *The Geographies of Peace: New Approaches to Boundaries, Diplomacy and Conflict*. Londres. Bloomsbury Publishing, 109-130.

MAHONY, LIAM (2006): “Proactive Presence, Field strategies for civilian protection”. Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue. Suiza.

MAHONY, LIAM Y EUGUREN, LUIS ENRIQUE (2006): “En Buena Compañía. El acompañamiento internacional para la protección de los Derechos Humanos”. Universidad de Cantabria. Santander.

ONU (2009): *Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo*.

SAIZ MERINO, MARTA (2019): "El Acompañamiento Internacional en Colombia. Origen y retos del acompañamiento internacional en la protección de los Derechos Humanos en la ruralidad colombiana". Universidad de Barcelona, Barcelona.

SULÉ ORTEGA, JAVIER (2020): "Una red para proteger la vida de los activistas de derechos humanos". El País, Planeta Futuro.

Anexos

Anexo 1. Base de datos Panorama Global de Experiencias de Acompañamiento Internacional

Acceso online: https://drive.google.com/file/d/18amZZQinPPNups_3g2vmDdHz_4l49-Kt/view?usp=sharing

Principales conclusiones:

Organizaciones y Proyectos

Organizaciones de Acompañamiento Internacional (11):
1. Peace Brigades International (PBI)
2. Witness for Peace (WFP)
3. Movimiento Sueco por la Reconciliación (SWEFOR)
4. Equipos Cristianos Acción por la Paz (ECAP)
5. International Action for Peace (IAP)
6. Fellowship of Reconciliation Peace Presence (FORP)
7. Peace Watch Switzerland (PWS)
8. Network Solidarity with People of Guatemala (NISGUA)
9. ACOGUATE (SWEFOR)
10. International Solidarity Movement (ISM)
11. Ecumenical Accompaniment Program Palestine (EAPPI) / Peace Watch

Total Organizaciones y Proyectos AI (24):	
1. Peace Brigades International (PBI) (8)**	
1.1	Colombia
1.2	Mexico
1.3	Honduras
1.4	Guatemala
1.5	Kenia
1.6	Indonesia
1.7	Nepal
1.8	Nicaragua
2. Witness for Peace (WFP) (4)	
2.1	Colombia
2.2	Mexico
2.3	Honduras
2.4	Cuba
3. Movimiento Sueco por la Reconciliación (SWEFOR) (3)	
1.	Colombia
2.	Mexico
3.	Guatemala / ACOGUATE
4. Equipos Cristianos Acción por la Paz (ECAP) (3)	
1.	Colombia
2.	Palestina
3.	Irak
5. International Action for Peace (IAP) (1)	
1.	Colombia
6. Fellowship of Reconciliation Peace Presence (FORP) (1)	
1.	Colombia
7. Peace Watch (PW) (2)***	
1.	Honduras
2.	Palestina / EAPPI
8. Network Solidarity with People of Guatemala (NINSGUA) (1)	
1.	Guatemala
9. International Solidarity Movement (ISM) (1)	
1.	Palestina

Clasificación por Procesos Acompañados

Clasificación por Procesos Acompañados (101):	
COLOMBIA (38)	Org. acompañadas múltiples:
15 Organizaciones Campesinas	1. (O.C) ACVC (2): IAP, PBI
3 Colectivos Legales	2. (O.D.H) CREDHOS (2): IAP, PBI
3 Organizaciones Religiosas	3.(O.D.H) CONPAZ (2): WFP, FORPP
4 Activistas Individuales	4.(O.R): Comisión Interlesial Justicia y Paz (2): PBI, WFP
2 Organizaciones Indígenas	5. (E.H) Comunidad de paz San Jose
5 Organizaciones de DDHH	Apartadó (2): PBI, FORPP
1 Espacio Humanitario	6. (O.C) CAHUCOPANA (2): PBI, ECAP
1 Organización de Presos y Presas políticas	
2 Organizaciones Afro	
1 Organización Feminista	
1 Otros	
MEXICO (18)	Org. acompañadas múltiples
2 Organizaciones Religiosas	1. (O.DH) Comité Cerezo (3): PBI,
3 Organizaciones Indígenas	
11 Organizaciones de DDHH	
2 Organizaciones Feministas	
HONDURAS (9)	Org. acompañadas múltiples
1 Organización Campesina	1. (O.): COPINH (2): PW, PBI
2 Organizaciones Indígenas	
5 Organizaciones de DDHH	
1 Organización Feminista	
GUATEMALA (36)	Org. acompañadas múltiples
3 Organizaciones Campesinas	Ninguna (0)
3 Activistas Individuales	
2 Colectivos Legales	
1 Organización Religiosa	
6 Organizaciones de Víctimas	
3 Organizaciones Indígenas	
7 Organizaciones de DDHH	
1 Organización de Presos y Presas políticas	
7 Comunidades de Sociedad Civil	
3 Organizaciones Feministas	
PALESTINA (4)	Org acompañadas múltiples
(Población Civil) Hebrón	1. Hebrón (2): ECAP, ISM
(Población Civil) Ramallah	
(Población Civil) Cisjordania	
(Población Civil) Jerusalén	
KENIA, INDONESIA, NEPAL, NICARAGUA, IRAK, CUBA: No se especifica.	

Arte y cultura como herramienta innovadora de la cooperación para el desarrollo. El caso de la telenovela “Loma Verde” en Nicaragua

Art and culture as an innovative tool for development cooperation. The case of the soap opera “Loma Verde” in Nicaragua

Jesús Delgado Baena (Universidad Pablo de Olavide)
Juan de Dios García Serrano (Universidad Pablo de Olavide)
Yus Escobar (EMRTV)
Wendy Paiz (Fundación Luciérnaga)

Resumen

El concepto de desarrollo humano está implícitamente ligado al arte y la cultura como herramientas para generar bienestar social. La cooperación al desarrollo desde un paradigma crítico genera procesos de empoderamiento y dignidad humana en los territorios. Por ello, estos procesos deben generar herramientas innovadoras vinculadas al arte y la cultura, estableciendo el arte como generador de sensibilización y comunicación. La realidad centroamericana es diversa y con altos índices sobre violencia de género, donde la telenovela “loma verde” creada por la Fundación Luciérnaga de Nicaragua ha sido utilizada para generar procesos emancipatorios para el territorio en todos los países de la región, especialmente en Nicaragua. Este producto cultural ha sido implementado por la fundación con fondos de cooperación para el desarrollo a través de organizaciones similares en España. Este artículo pretende contestar la pregunta central ¿son los productos culturales artísticos herramientas innovadoras de cooperación al desarrollo? Para contestar esta pregunta se ha realizado un estudio de percepción de las personas claves que han participado en el proyecto a través de entrevistas semiestructuradas con los diferentes artistas, técnicos y personas que trabajan diariamente en la región para detectar el impacto del proyecto en la misma. Este proceso ha permitido poner en valor la participación ciudadana y la sensibilización en el territorio sobre la violencia de género. Esto permite ver la necesidad de seguir estableciendo herramientas innovadoras como la telenovela y la TV midiendo su impacto y sistematización.

Palabras Clave: Arte y Cultura, Cooperación para el desarrollo, Desarrollo Humano; Comunicación

Abstract

The concept of human development is implicitly linked to art and culture as tools to generate social welfare. Development cooperation from a critical paradigm generates processes of empowerment and human dignity in the territories. Therefore, these processes must generate innovative tools linked to art and culture, use art as a generator of sensitivity and communication. The Central American reality is diverse and with high rates of gender violence, where the telenovela “loma verde” created by the Fundación Luciérnaga de Nicaragua has been used to generate

emancipatory processes for the territory in all the countries of the region, especially in Nicaragua. This cultural product has been implemented by the foundation with development cooperation funds through similar organizations in Spain. This article aims to answer the central question: are artistic cultural products innovative tools for development cooperation? To answer this question, a perception study has been carried out on the key people involved in the project through semi-structured interviews with the different artists, technicians and people who work daily in the region to detect the impact of the project on it. This process has made it possible to value citizen participation and awareness in the territory about gender violence. This allows us to see the need to continue offering innovative tools such as cinema and TV, measuring their impact and systematization.

Keywords: Art and Culture, Development Cooperation, Human Development; Communication

1. Introducción

Acercarnos a la realidad de la cooperación internacional, y más concretamente a la comunicación para el desarrollo, implica el análisis de la hegemonía de las principales industrias culturales que generan obras audiovisuales para el consumo de masas. Conocer esta realidad, permitirá entender qué otro tipo de productos culturales vinculados a la comunicación (como la telenovela o la televisión) es posible y necesario al generar elementos de cambio social en los espacios donde se realizan estas obras.

La comunicación audiovisual, y más concretamente la telenovela, es un producto cultural y a la vez una herramienta social, ya que para la realización de la obra audiovisual es necesario un proceso de trabajo comunitario que establece potencialidades y elementos de análisis.

Este trabajo pretende acercarse a la realidad audiovisual desde una visión centrada en comunicación como industria cultural, pero teniendo en cuenta la potencialidad del mismo en comunidades y espacios territoriales para la intervención social comunitaria, como es el caso de la telenovela “Loma Verde” de la Fundación Luciérnaga de Nicaragua.

Es por lo tanto importante realizar un acercamiento a algunas realidades que establecen de la comunicación para el desarrollo a través del arte audiovisual un elemento que rompe con la industria hegemónica que se transmite de manera masiva en nuestros dispositivos de hogar y las salas comerciales.

El mayor acceso a recursos tecnológicos a nivel global que permiten la realización de obras audiovisuales, por comunidades que nunca habían tenido posibilidades de realizar este tipo de obras -como es el caso de comunidades en Centroamérica- permiten ver una nueva visión de la comunicación para el desarrollo, rompiendo con la telenovela y la TV hegemónico y estableciendo unas pautas diferentes que permiten una mayor emancipación de los territorios.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación nace de establecer la siguiente hipótesis: la telenovela Loma Verde, es generadora de cambio social en las comunidades representadas. Para poder afirmar dicha hipótesis nos realizamos la siguiente pregunta clave:

¿Genera Loma Verde un cambio social en los territorios representados?

Para esto el trabajo parte de una deconstrucción del concepto de la telenovela y los productos culturales, centrado en las teorías críticas de autores de la escuela de Frankfurt, donde analizamos la cinematografía como un elemento principal de las industrias culturales, para entender así, como la telenovela comunitaria, rompe con los elementos básicos de los productos audiovisuales comerciales o hegemónicos que se consumen de manera masiva. Para esto, autores como Walter Benjamin o Theodor Adorno, serán claves para entender la telenovela como un producto de masas donde se generan elementos de vital importancia para cualquier sociedad, como es la memoria histórica o la propaganda política. De ahí se establecerán ideas básicas para entender qué es la telenovela comunitaria y por qué es revolucionario, estableciendo el análisis del cineasta indígena Jorge Sanjinés como principal análisis conceptual.

Seguidamente la investigación se centra en conocer el contexto en el cual nos enmarcamos, en este caso de Centroamérica, una vez que hemos conocido los elementos conceptuales sobre cine hegemónico y cine comunitario.

Finalmente, para poder responder la pregunta clave, establecemos el análisis de la percepción de las personas que han trabajado en la telenovela “Loma Verde” para establecer una aproximación hacia la idea que han tenido las personas cercanas al proyecto, las cuales son en su totalidad, personas del territorio en Centroamérica y más concretamente en Nicaragua, a través de la Fundación Luciérnaga.

El resultado nos dará las herramientas necesarias para establecer una línea de investigación más amplia que se pueda abarcar a los productos audiovisuales, como herramientas innovadoras de la comunicación para el desarrollo, a través de la cooperación internacional.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta los elementos expuestos anteriormente, en este trabajo se busca la consecución de los siguientes objetivos:

Desde el Marco teórico

- Analizar los productos culturales audiovisuales hegemónicos como contrapartida de la telenovela comunitaria.
- Establecer y conceptualizar el Cambio social como antesala al cine comunitario introducido en un concepto cinematográfico
- Describir y analizar el concepto de cine comunitario como recurso del Cambio social

Desde el Marco contextual:

- Mostrar elementos de organización social a través de las entidades que generan comunicación para el desarrollo en Centroamérica como Fundación Luciérnaga.
- Analizar los elementos / productos relevantes de la telenovela “Loma Verde”

Desde el Acercamiento a estudio de Caso:

- Analizar “Loma Verde” como proceso comunitario establecido en un producto cultural.
- Desgranar “Loma Verde” desde un paradigma crítico comunitario

2. Cooperación Internacional y Comunicación para el desarrollo

La secuencia lógica de esta investigación va dirigida a la articulación de, por un lado, del discurso visual utilizado en la telenovela Loma Verde como estrategia innovadora para la transformación social y la construcción de significados desde las mujeres contra la violencia de género como parte de la construcción de la narrativa de la serie televisiva.

El marco teórico nos ayudará a ubicar y analizar la comunicación y las prácticas desde y por las mujeres y las comunidades con una mirada latinoamericana. En la comunidad científica Paulo Freire, Adolfo Colombes, José Marques de Melo, Marita Mata, Rosa María Alfaro han realizado grandes aportes al análisis de la comunicación desde la perspectiva y la relevancia de lo popular, alternativo, comunitario y educativo donde la praxis y la teoría se entrelazan en una retroalimentación permanente desde las particularidades de cada colectivo.

Formas de representación no vistas en Centroamérica en audiovisuales dramatizados es una de las aportaciones de la telenovela Loma Verde y su aporte a los procesos de resignificación o reconstitución de las mujeres y su vínculo con las comunidades. De ahí que la comunicación popular en la región como marco teórico es imprescindible enlazarlo con el pensamiento decolonial. En este sendero lo escrito en las últimas décadas sobre el postcolonialismo y la decolonialidad varios autores como Walter Dignolo, Arturo Escobar, Aníbal Quijano, Ramón Grosfel, Santiago Castro-Gómez, Enrique Leff, María Lugones, Catherine Walsh entre otros, han realizado grandes aportes que nos servirán de sostén para el análisis de los significados.

Dentro de esta corriente de pensamiento se ha derivado el feminismo decolonial, donde autoras como María Lugones comienzan a realizar críticas al propio pensamiento decolonial por la insuficiencia que hay desde la perspectiva de género y han contribuido a generar el feminismo decolonial. A día de hoy, autoras como Catherine Walsh, Rita Segato, Karina Ochoa, Yuderkys Espinosa, Ochy Curiel y Julieta Paredes van tejiendo ese otro modo desde la academia.

La perspectiva decolonial nos permite acercarnos a la comunicación popular para incidir a través de la oralidad articulada en sus luchas. Estas construcciones son históricas en América Latina. La comunicación popular es un empeño de romper con lo hegemónico y (re) conocer las necesidades sociales de una comunidad, de un colectivo. De ahí nacen y se proyectan sus voces, esas que permiten una cohesión y transformación social en la región porque concentran esfuerzos para transformar la realidad con base en esas necesidades sociales.

De ahí también tenemos que APREHENDER. Estos son ejemplos de nuevas narrativas que cambian el sentido de los discursos dominantes. Hay que reconocer las otras epistemologías y mirar a esos lugares, a esas comunidades que se han manifestado sobre otras maneras de vivir y producir su entorno, de esas otras maneras de enfrentar el patriarcado, esas campesinas que apuestan por salvar lo que les ha sido heredado de sus culturas ancestrales y no surgen desde la impronta de cuestiones que han llegado a las agendas políticas, sino que han luchado para que justamente lleguen a esos espacios, aún inacabados, incompletos y sesgado.

No siempre es posible investigar y teorizar sobre y desde la práctica. Las propias comunidades, según la estructura del saber que producen, no pueden legitimar o no se les permite, sus propios conocimientos. Es un desafío. El saber diverso es

también una responsabilidad de la academia. No se trata de negar la academia, sino que se conjuguen los pensamientos. Descolonizar nuestros imaginarios es fundamental para su consecución. Unir fuerzas y aprender de estas prácticas y discursos colectivos no como objetos de estudio sino como sujetos de conocimiento. Descolonizar el saber es a lo que nos invita Mignolo.

Según Ramón Grosfoguel, quien ha hecho grandes aportes a la decolonización del ser, no operan de la misma manera la gestión de las contradicciones y conflictos en las zonas del ser que en las del no ser. En la zona del ser están las normas y las leyes, en la zona del no ser intervienen la violencia como mecanismo de Estado. Para la comprensión de esos lugares de enunciación, no opera la categoría del género solamente, sino que hay que articular la categoría de raza, clase y género y así entender a las mujeres de la zona del no ser.

Teniendo en cuenta que el saber mediático se ha convertido en un valor social, la comunicación popular es incidir a través de la oralidad articulada en sus luchas, un empeño de romper con lo hegemónico a través de sus voces, esas que permiten una cohesión y transformación social en la región.

Como diría el antropólogo argentino Adolfo Colombres, distinguiendo la cultura de masas de la cultura popular.

“La cultura de masas es un producto elaborado para el contenido masivo mientras que la cultura popular es la construcción colectiva de esa cultura y de esos resultados y dinámicas culturales. Eso es Loma Verde, una construcción que en términos antropológicos donde no son objetos de representación sino sujetos que construyen su propio relato por lo que la incidencia se da desde la identificación directa con esas realidades.

El registro de la imagen del otro se torna una agresión intolerable si no se asume desde el compromiso de no negociarlo con quienes desactivan los mensajes presentándolos como exóticos, y utilizarlo de modo que la situación que padece ese sector social pueda llegar a ser modificada. (...) así la necesidad de establecer con los personajes una relación profundamente humana, de gran respeto (...)” (Colombres, 2005)

Destaca que según el propio Fernando Birri la riqueza del diálogo, es lo que le da su verdadero sentido. Donde el pueblo no se convierte en parte del paisaje. De ahí se deriva un realismo se aleja del costumbrismo para basarse en el de legitimidad, o sea, en la recreación fílmica de historias reales, con los mismos personajes que vivieron los hechos, y en lugares comunes. O sea, no en estudios con decorados de cartón ni ámbitos sofisticados. Su propósito era incorporar la telenovela a la vida de los sectores populares, para mejorar su capacidad perceptiva. (Colombres, 2005)

Es decir, los personajes y colectivos son sujetos y no como objetos. De tal manera que la imagen, los diálogos son parte de un proceso de deconstrucción-construcción de significados, que han permitido una implicación de las mujeres y el colectivo, y además el posicionamiento como sujeto político contra la violencia de género, la autovaloración de la cultura propia, la visibilidad y la toma de la voz, de las cuáles eran excluidas desde la cultura dominante.

El análisis de Loma Verde, como experiencia innovadora para la transformación social desde la Cooperación Internacional, parte de cómo destaca el investigador

brasileño José Marques de Melo que “la comunicación es un proceso que relaciona comunidades, sociedades intermedias, gobiernos y ciudadanos en la participación y toma de decisiones conjunta ante los estímulos y los factores que, de manera permanente, presenta a aquellos ambientes socio-económicos y políticos. Se aprecia también a la comunicación en función del conocimiento, expresión y fortalecimiento de los valores, tradiciones e identidades culturales. Así entendida, la comunicación no está limitada a la presencia de los medios, sino que implica además una suerte de transversalidad social y la interacción dinámica de una red de relaciones de personas y grupos donde media e intervienen otros elementos, espacios, factores, contenidos, instituciones, etc. que concurren en diversas formas y manifestaciones de comunicación. Además, sirve de soporte esencial y motor de actividades de desarrollo, como la educación y la cultura, la ciencia y el medio ambiente, etc.” (Marques de Melo, 1996: 35)

Como afirma Paulo Freire “la praxis teórica es lo que hacemos desde el contexto teórico, cuando tomamos distancia frente a la praxis que se ha realizado o se está realizando en un contexto concreto con el fin de clarificar su sentido” (Freire, 1979: 5), lo que no significa que refiera a una sola parte de la misma, sino que “sólo es auténtica en la medida en que no se interrumpe el movimiento dialéctico entre ella y la subsiguiente praxis realizada en el campo concreto. De ahí que ambas praxis sean momentos indivisibles dentro de un mismo proceso que podemos conocer en términos críticos” (Freire, 1979: 5). Teniendo como base esencial de la comunicación a los sujetos que la construyen, ya que “existir humanamente es pronunciar el mundo, es transformarlo. Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción en la reflexión” (Freire, 1972: 104)

Para analizar y hacer uso de la comunicación como herramienta para el cambio social enclavada en procesos de desarrollo, es necesario romper con la visión de que los medios alternativos, comunitarios tienen que ser dirigidos por “vanguardias intelectuales” ligadas a determinadas competencias exclusivas de profesionales. Además, que las dinámicas dentro de estos procesos de comunicación conllevan a que los colectivos se conviertan en sujeto activo de su propio discurso, así como en agentes de transformación, de acuerdo a su capacidad inmanente de generar lenguaje, conocimiento y acción, y por tanto de su destino.

Educomunicación se dirige a la creación y producción individual y/o colectiva de contenidos. En este caso multiformato con enfoque de género aplicado en Loma Verde, ha permitido por un lado la construcción de significados desde la propia realidad centroamericana, así como el acceso que permiten las nuevas tecnologías para la ampliación de su difusión e incidencia más allá de una pantalla de televisión. Mónica Chuji, reconocen el desafío que supone la participación de mujeres en los medios de comunicación al enfrentar obstáculos: “por un lado, es la relación frente a la sociedad externa al Estado y a los mismos medios masivos, y por el otro es la relación al interior de la comunidad y la organización” (2006: 287).

Es preciso destacar los elementos metodológicos innovadores que se transversalizaron a lo largo de las formaciones, tanto de los jóvenes, como del personal de las organizaciones sociales: la Edu-comunicación con tres finalidades: 1. Educación con la comunicación, que promueve en la ciudadanía la lectura crítica de la información difundida por los medios de comunicación; 2. Educación para la comunicación, donde se promueve la retroalimentación, la interacción y la participación entre el emisor (comunicador) y el receptor (ciudadano/a); y 3. Educación en la comunicación, donde

los medios de comunicación y las nuevas tecnologías son usados como medios de enseñanza y aprendizaje. Y el Edu-entretenimiento, que consiste en la utilización de formatos mediáticos y comunicacionales de entretenimiento con fines educativos. Estos dos campos, basados en los principios del diálogo; la empatía; el empoderamiento y el reconocimiento de las diferencias, permitirán que desde los medios de comunicación se eduque a ciudadanos/as críticos/as, participativos/as. De igual forma, creará un ambiente de diálogo y reflexión sobre las problemáticas que aborda el proyecto y sus posibles soluciones, y creará historias con las que el otro se identifique, conmueva y actúe. La Edu-comunicación y el Edu-entretenimiento son, en la voz de teóricos de la comunicación y la educación, la apertura a nuevas posibilidades de participación y democratización.

La violencia de género es la manifestación más cruenta del ejercicio de poder de los hombres sobre las mujeres, en el marco de las sociedades machistas y patriarcales, como son las de la región centroamericana. La violencia contra las mujeres ha dejado de ser un asunto de familia, para convertirse y ser ubicado como un problema social y de prioridad en las agendas políticas. Los cuatro países centroamericanos en los que se desarrollarán acciones del proyecto (Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras), han suscrito prácticamente todos los convenios internacionales y regionales en materia de derechos humanos relativos especialmente a los derechos de las mujeres; sin embargo, a menudo, este marco legal es incumplido o ignorado en la práctica. En la región se mantienen situaciones que implican retrocesos en la defensa de los derechos de las mujeres y limitan la eficacia de los marcos jurídicos y programas sociales en la región; es así que la acción de los movimientos de mujeres y las organizaciones feministas para promover cambios a favor de estos derechos, se desarrolla en un entorno desfavorable por las normas sociales sexistas y una cultura de tolerancia ante la violencia y el autoritarismo. De tal manera que la violencia de género se ha convertido en un flagelo en Centroamérica. La mayoría de los medios de comunicación no visibiliza de forma diferenciada la visión de las mujeres sobre la sociedad, y precisamente es a las mujeres a quienes con más frecuencia se les violan sus derechos.

Ante esta realidad, la Fundación Luciérnaga impulsó la producción de la telenovela Loma Verde, una serie de TV realizada en un formato de entretenimiento educativo para la prevención de la violencia de género. Es una herramienta de comunicación para el cambio social que mezcla el entretenimiento con la educación y la sensibilización con un lenguaje sencillo y accesible a todo público, y a la vez promueve cambios de actitudes y prácticas para la prevención de la violencia de género. La estrategia vincula actividades de promoción y capacitación diseñadas para promover el liderazgo y la educación comunitaria que permita cuestionar la cultura machista dominante y promover comportamientos alternativos para deslegitimar la justificación de los valores machistas y discriminatorios arraigados culturalmente, y a la vez generar cambios individuales y colectivos a favor del ejercicio de los derechos. Por lo que esta producción audiovisual lo que ha hecho es “integrar aspectos sociopolíticos, éticos y axiológicos, lingüísticos, e incluso estéticos, relacionados con los procesos de representación y producción mediática” (García-Ruiz, Gozávez, & Aguaded, 2014: 17) en función de la lucha contra la violencia de género

Además, ha sido utilizada como parte de un kit con una metodología específica para el trabajo con representantes de organizaciones sociales de El Salvador, Honduras y Guatemala, a través de técnicas participativas teniendo en cuenta cada colectivo meta. Siendo diseñada y adaptada de acuerdo con la realidad de los/as participantes,

construyendo colectivamente los conocimientos, y basada en el trabajo en grupos y en la participación activa. No se limita a proporcionarle argumentos para la reflexión teórica para poder sustentar las acciones en para la defensa del derecho a una vida libre de violencia, sino que también contempla proporcionarles herramientas y técnicas que puedan incorporar y replicar en su trabajo cotidiano y transmitir los contenidos aprendidos a la población que apoyan, de forma adaptada a las diferentes edades y sexos. La metodología está orientada a formar formadores/as, conscientes del efecto multiplicador que las organizaciones sociales tienen en las comunidades. Los materiales audiovisuales y las guías educativas han sido validados por las y los jóvenes, y las organizaciones sociales de la región. Se ha tomado en cuenta el lenguaje y la complejidad de los temas, el tipo de redacción, la pertinencia de los dibujos, el diseño gráfico, los colores y figuras, el tipo de letra, los títulos, la facilidad para comprender las instrucciones, el tiempo de duración de cada actividad propuesta, el logro de los objetivos, la comprensión de los enunciados, entre otros. De tal manera que Loma Verde no es una telenovela más, sino que a través del audiovisual dramatizado ha puesto en marcha otra manera de producción televisiva, otros discursos y lenguajes audiovisuales desde la educación popular y el pensamiento feminista decolonial y además como metodología innovadora para la transformación de las comunidades donde los y las jóvenes son los protagonistas del cambio al apropiarse de ella como herramienta para la educación y la sensibilización.

En América Latina y Centroamérica las prácticas comunicativas han precedido a la teoría y desde ahí se han construido marcos conceptuales que han permitido valorizarlos y ponerlos sobre el telón como ejemplos de buenas prácticas. Poner la teoría al servicio de las experiencias, supone un reto y un desafío en el campo de las metodologías de investigación y de planificación para que la gestión de los proyectos de comunicación-desarrollo se justifiquen y apliquen, con enfoques y métodos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo a partir de la comunicación y de las mediaciones. Lo que significa un enriquecimiento.

Loma Verde y los proyectos que ha permitido su culminación, diversificación y difusión han contado con los enfoques transversales que prioriza y pone en valor la Cooperación Internacional para el Desarrollo en España y de la Junta de Andalucía como son los DD.HH., Medioambiente, intergeneracional, salud, diversidad cultural desde un enfoque integral de género.

Enfoque de Ambiente Sano: Este enfoque retoma elementos de corrientes de pensamiento como el Ecofeminismo y el de Buen Vivir. Es básico considerar el ambiente como una realidad global e integral que se compone de dos dimensiones: la natural, y la social y de relaciones, de manera que contar con un ambiente sano es imprescindible para el desarrollo de la vida e implica: 1). Seguridad y un ambiente libre de violencias (especialmente la violencia de género). 2). Bienestar físico y mental. 3). Desarrollo integral en espacios sin discriminación, al mismo tiempo que en el ámbito natural se centra en la adaptación al cambio climático.

El Enfoque de Derechos Humanos: parte del reconocimiento de la dignidad de las personas, sujetas de derechos, a quienes los derechos le pertenecen de manera indivisible, no negociable, no son intercambiables. Se entienden los derechos como un marco que busca garantizar la vida y la dignidad humana, pero que está en continua adaptación al contexto, ya que es el contexto mundial el que define nuevos derechos. La calidad de la participación de las mujeres, según plantea Clara Murguialday (2008), se puede clasificar en 4 grados: a) Participación pasiva: las mujeres

son usuarias o receptoras de los servicios que ofrece el programa de desarrollo, pero no participan en su gestión ni controlan la continuidad de los mismos. b) Participación obediente: las mujeres realizan actividades decididas por otros, siguiendo instrucciones sobre las que no tienen incidencia ni control. c) Participación simulada: las mujeres expresan sus necesidades cuando son consultadas, pero no tienen garantías de que sus demandas o sus propuestas sean atendidas. d) Participación activa: las mujeres son estimuladas a organizarse para decidir autónomamente las acciones que solucionarán sus problemas, al tiempo que asumen la responsabilidad de ejecutarlas y evaluarlas. Se plantea, desde este enfoque, construir una propuesta política, donde el sujeto político son las juventudes y especialmente las mujeres.

El Enfoque Intergeneracional: En los sistemas de opresión como el patriarcado se pierde la riqueza cultural, el aporte de cada grupo poblacional y cultural para el desarrollo de la humanidad, sin reconocer y poner en marcha los aportes y propuestas de formas de desarrollo más coherentes con los valores humanos como la paz, la convivencia armónica con el medio ambiente, la solidaridad, inclusión, etc. propuesto por los grupos que son invisibilizados. Uno de los principales grupos afectados por este modelo hegemónico impuesto es la juventud y en mayor medida las mujeres. Las dificultades se deben a la falta de diálogo y de relaciones constructivas entre las juventudes y la población adulta, que se torna indispensable si se quieren promover cambios estructurales y sostenibles. Desde el proyecto se ha impulsado este diálogo intergeneracional.

En el proyecto, a través del proceso de formación y comunicación, ha puesto en evidencia la relación entre género y cambio climático, en la que la mujer como responsable del hogar es la principal afectada por esta problemática. La serie Loma Verde proyecta una realidad cotidiana donde se refleja el impacto del ser humano en el medio ambiente en comunidades, mostrando a su vez cómo se incrementan para las mujeres las cargas adicionales las actividades agrícolas y la tarea de suministrar agua. Las actividades derivadas de este proyecto se llevarán a cabo con el respeto total y la promoción del entorno en las que tendrán lugar. El equipo del proyecto realizó una intervención respetuosa con el medioambiente y generó una estrategia para promover modelos de desarrollo más sostenibles con el medio ambiente: 1) Fomentar el cuidado del territorio de forma sostenible. Las relaciones de equidad entre mujeres y hombres que se reflejan en los capítulos de Loma Verde, incluyen conceptos desde una perspectiva de sostenibilidad ecológica. 2) La gestión adecuada y sostenible del agua en las comunidades es un tema que abordó en el programa de televisión Loma Verde, abordando el problema de la escasez del recurso y también con un enfoque de visibilizar los roles de las mujeres y de los hombres en la gestión y el uso del agua potable en el ámbito familiar y en el comunitario.

3. Comunicación y cambio social: La telenovela y TV

. La telenovela y la TV forma parte de las industrias culturales, y como sus películas son productos de masas, y a la vez pueden ser utilizadas para la construcción de memorias colectivas con fines propagandísticos. Una vez que está construida esta maquinaria productiva que genera valores y estereotipos, es necesario un concepto emancipador que genere procesos de lucha por la dignidad de los grupos estereotipados o de los cuales existe una apropiación cultural y estigmatización de su historia.

Generar estos procesos, va en la línea de los Derechos Humanos desde un paradigma crítico (y no exclusivamente jurídico) “Los derechos humanos son procesos sociales, normativos, económicos, y políticos que abren o consolidan espacios de lucha por la dignidad humana” (Herrera Flores, J.2008.) el arte y la cultura como procesos sociales que deben generar un cambio hacia una mejora de la dignidad de las minorías de las que se muestra en este trabajo, este proceso será el cambio social.

El cambio social como definición es “la estructura del sistema social producidas por la aceptación de una innovación” (Colina, J ,1977) La utilización de la telenovela no como elemento de propaganda sino como elemento que genera procesos de cambio para la emancipación social, nos referimos a lo que las personas de un grupo desean para ellos y para sus semejantes, y cómo será este proceso.

Cómo realizar este proceso está vinculado a la necesidad de apropiación, de redefinir los conceptos y las formas con los que accedemos a un bien cultural o en este caso a una tecnología concreta como es la técnica audiovisual y la telenovela. Este nivel de apropiación permitirá calibrar su capacidad de transformación (Montero, D., & Domínguez, J. M. M. 2014)

La apropiación de las nuevas tecnologías de la comunicación (entre ellas la telenovela) para el desarrollo, “se ha convertido en uno de los fenómenos culturales y políticos clave de nuestro tiempo, en particular en lo que respecta a fórmulas comunitarias de representación cultural” (Sierra Caballero, F. 2013) por lo tanto la apropiación de la telenovela para realizar un cambio social que implique desmitificar los elementos conceptuales que ha generado el propio cine, se establece como un elemento emancipador por los grupos más afectados por la imposición hegemónica de la cultura y sus consecuencias.

La aparición de nuevas tecnologías y plataformas de distribución de películas de manera masiva, generan a su vez contra espacios que generan procesos sociales, y da pie a reflexiones hacia un espacio crítico.

Entender la telenovela desde una concepción emancipadora, requiere de colocar a un colectivo concreto o una comunidad en una posición desde la cual se pueda llegar a transformar para generar el cambio social (Montero, D., & Domínguez, J. M. M. 2014). Esto requiere no sólo en los contenidos sino también en las formas, en el caso de la telenovela y del mundo audiovisual romper con los elementos que Watkins explica en el punto anterior (elementos como la monoforma o el reloj universal). El director de Cine indígena Boliviano Jorge Sanjinés lo explica de la siguiente manera:

“un espectador participante no puede ser un consumidor y al ser participante deja de ser espectador para convertirse en parte viva del proceso dialéctico obra-destinatario. La obra, si consigue la integración, modifica al destinatario, y este modifica a su vez a la obra, aportando su experiencia humana y social. Las observaciones y críticas que recibimos en las proyecciones populares nos hicieron cambiar la telenovela que hacíamos...Hemos resultado más modificados nosotros de lo que pretendíamos modificar a los demás” (Sanjinés, J., & Ukamau, G. 1979)

Actualmente hay un acercamiento de la producción social a las organizaciones sociales debido principalmente al abaratamiento de las producciones, esto conlleva a la necesidad de utilizar metodologías diferentes, basadas en la participación y en la

innovación social para el cambio social.

Montero y Moreno plantean tres ámbitos que conectan las prácticas participativas con procesos sociales de comunicación y de incidencia política para conseguir el cambio social con los medios audiovisuales (Montero, D., & Domínguez, J. M. M. 2014):

1. La perspectiva de la comunicación para el desarrollo: No sólo la comunicación, el arte y la cultura como elementos de las industrias culturales, son esenciales para generar procesos de desarrollo crítico en pos a un paradigma crítico de los derechos humanos. Sin estrategias de comunicación no hay desarrollo.
2. La apropiación de las herramientas de comunicación por parte de colectivos sociales y comunitarios. Para este proceso de desarrollo crítico, es necesaria la apropiación de los medios de comunicación, entre ellos la telenovela para la democratización de la cultura y la comunicación.
3. El cuestionamiento de la televisión como medio hegemónico y la creación de propuestas alternativas a los grandes canales comerciales de comunicación. El nacimiento de nuevos espacios tecnológicos como ofrece internet permite una mayor diversificación de la información sobre todo en un momento aún inicial de la red.

El cambio social establece elementos de emancipación de los más desfavorecidos en todos sus espacios y entre ellos la telenovela y la cultura. En el caso de la región centroamericana, para realizar un acercamiento a la realidad general, es necesario contextualizar los medios de producción cinematográfica y televisiva en la región y realizar una revisión histórica de los productos audiovisuales para establecer, qué visión se ha realizado o se ha trabajado con las comunidades, y que elementos de innovación social dentro de la telenovela o la televisión comunitaria ha permitido o permitirá el cambio social.

4. El caso de Estudio: “loma Verde”

4.1. Metodología

La presente investigación se realiza con la metodología de evaluación de Cooperación para el desarrollo tomando como referente los manuales de metodología de evaluación de la Cooperación Española I1 y I12 , y la normativa de la AACID sobre evaluación, atendiendo en especial a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad/viabilidad y, atendiendo al tipo de intervención y las recomendaciones acerca de la Eficacia de la Ayuda (Declaración de París, Acuerdos de Accra), desde el equipo evaluador se incorpora los criterios de valor de: participación/apropiación para completar el análisis.

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Pertinencia:	El análisis de la pertinencia está relacionado con las prioridades de los territorios de ejecución del proyecto y en la relación de las prioridades de las organizaciones implicadas. Igualmente, el nivel de relación a los colectivos beneficiarios y sus propias necesidades.
Eficacia:	La principal preocupación de la eficacia tiene que ver con el logro del objetivo específico u objetivo del proyecto. Teniendo en cuenta que existe una cierta relación de subordinación entre la eficacia y la eficiencia, lo realmente importante es conseguir el objetivo. Los proyectos de desarrollo también tienden a ser en general ineficientes porque actúan en un contexto de incertidumbre. Por otra parte, se analizarán las ineficiencias y como se han trabajado los imprevistos, como parte de la incertidumbre existente en el marco de cualquier proyecto.
Eficiencia	<p>La eficiencia es un término que indica la productividad del proyecto, poniendo en relación los resultados obtenidos con los recursos utilizados. Por lo tanto, se valorará la eficiencia atendiendo a dos perspectivas complementarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cómo se ha alcanzado la mayor cantidad de prestaciones de bienes y servicios con los recursos facilitados para el proyecto. b) Cómo ha alcanzado un nivel determinado de resultados utilizando los mínimos recursos posibles (incurriendo en el mínimo coste posible).
Impacto esperado y conseguido:	El análisis del impacto supone preguntarse por los efectos que el proyecto ha provocado en el entorno en el que se circunscribe. En este aspecto daremos

Las herramientas metodológicas de recogida de la información utilizadas han sido las siguientes:

- Entrevistas abiertas: Como señala Alonso, las entrevistas abiertas son especialmente adecuadas cuando lo que queremos recoger en esa heterogeneidad son los discursos prototipo o arquetipo en torno a lo investigado, cuando se buscan los puntos de vista «representantes» de las diversas posturas que pudieran existir.
- Observación directa.

4.2. Resultados y Análisis.

Las organizaciones participantes de Loma Verde, han realizado una planificación teniendo en cuenta principalmente la sensibilización y la denuncia de la violencia machista en los territorios donde se ha visibilizado. La participación y un modelo educativo basado en el entretenimiento y la comunicación son elementos de especial incidencia y pertinentes debido al grado de aceptación de los ciudadanos.

La selección compartida por parte de las personas entrevistadas y las organizaciones participantes de los temas a tratar dentro de las actividades fortalecen la pertinencia del proyecto, haciendo hincapié en las necesidades de género de forma positiva y no mediante confrontaciones.

Aunque esta pertinencia ha sido generalizada cada territorio ha tenido sus propias singularidades, ya que en Nicaragua se ha dificultado las acciones de las organizaciones, mientras que, en El Salvador, Guatemala y Honduras, ha sido sustancial el apoyo de administraciones públicas (alcaldías, Ministerios) generando una especial incidencia en el territorio.

La aceptación por parte de las beneficiarias en todos los territorios a través de las proyecciones de la telenovela y material diseñado, permiten ver la pertinencia de la modalidad de actividades para la incidencia de la ejecución del proyecto.

La utilización de recursos audiovisuales y en específico de telenovela, ha sido una herramienta de gran eficacia para generar diferentes debates y sensibilización sobre violencia de género entre la población beneficiaria de los diferentes territorios donde se ha ejecutado el proyecto.

Fundación Luciérnaga trabajó en red con diferentes instituciones públicas vinculadas a derechos sociales. La situación política en Nicaragua ha impedido un acercamiento mayor debido a la situación de desconfianza y criminalización de las organizaciones sociales por parte del gobierno

Sin embargo, en el resto de los países como El Salvador y Guatemala a través de diferentes administraciones públicas como alcaldías (San Salvador) y ministerios realizaron fortalecimiento de capacidades locales en este ámbito, y en la sensibilización en género y violencia.

Estas alianzas público privadas entre las organizaciones locales del proyecto y el sistema público han demostrado una eficacia enorme para la realización de actividades educativas vinculadas a la prevención de la violencia de género y los derechos fundamentales y sociales de las mujeres y niñas beneficiarias, y por ende en el bienestar social territorial.

Otra fortaleza que ha facilitado la eficacia del proceso de comunicación para el desarrollo ha sido el trabajo en red con las diferentes organizaciones del proyecto especialmente en el fortalecimiento de capacidades locales facilitando logística y materiales para los procesos necesarios de las actividades del proyecto.

Entender la comunicación audiovisual, y en este caso, las telenovelas desde una concepción emancipadora, requiere de colocar a un colectivo concreto o una comunidad en una posición desde la cual se pueda llegar a transformar para generar el cambio social. Esto es algo que ha ocurrido y ha requerido no sólo en los contenidos también en las formas, en palabras del director de cine indígena Sanjinés:

“un espectador participante no puede ser un consumidor y al ser participante deja de ser espectador para convertirse en parte viva del proceso dialéctico obra- destinatario. La obra, si consigue la integración, modifica al destinatario, y este modifica a su vez a la obra, aportando su experiencia humana y social. Las observaciones y críticas que recibimos en las proyecciones populares nos hicieron cambiar la telenovela que hacíamos... Hemos resultado más modificados nosotros de lo que prendíamos modifica a los demás” (Sanjinés, J., & Ukamau, G. 1979)

Fundación Luciernaga con su experiencia en comunicación para el cambio social y años de trabajo en comunicación para el cambio social ha estado preparado para garantizar la eficacia del proyecto.

Por lo tanto, la experiencia en comunicación y cambio social, la experiencia en gestión de fondos de cooperación y sobre todo la capacidad de tejer alianzas con instituciones público privadas, son elementos fundamentales para entender el nivel de eficacia y eficiencia, para la ejecución de la transformación social que ha tenido el proyecto.

El impacto del proceso ha tenido una fuerte aceptación por los jóvenes tal como queda reflejado en las actividades de evaluación de los procesos de capacitación y sensibilización. Esto se debe principalmente a la atracción de por un lado de los temas tratados, que son de extrema interés entre el público joven (relaciones afectivas sexuales) como la atracción de los medios de comunicación en sí, al ser innovadoras y tecnológicas despiertan la atención y el interés de la población más joven. Estas actividades han facilitado información y han aumentado la capacidad crítica y de reflexión sobre las relaciones interpersonales y la violencia de género.

Decir también, que son grupos predeterminados para estos cambios, ya que son grupos auto gestionados y con predisposición al cambio social. Por lo tanto, el proyecto no es tanto que despierte una conciencia crítica sobre la temática, si no para reforzar sobre las temáticas y adquirir recursos y destrezas para poder realizar un análisis exhaustivo de la situación de las mujeres y el género en sus territorios y comunidades.

El proyecto también ha servido para fortalecer nuevos recursos para el cambio social que ya estaban realizando generando efectos positivos como la nueva incorporación de jóvenes en las organizaciones y el acompañamiento de mujeres que han sido y son víctimas de violencia de género creando una red de apoyo social de varios municipios.

Este impacto ha sido similar en los tres países participantes (El Salvador, Honduras y Guatemala) adquiriendo destrezas y recursos en la producción audiovisual y en la integración de la misma como nuevas herramientas innovadoras que son eficaces ante una sociedad patriarcal y machista que genera violencia sexual y reproductiva, contando historias cercanas a las comunidades que se representan y a sus ciudadanos.

La articulación pública privada, entre las diferentes organizaciones es otro impacto muy positivo, estableciendo lazos para generar políticas públicas y acciones de prevención ante la violencia de género contra las mujeres y niñas, estableciendo la equidad y el respeto como ejes fundamentales.

La participación de diferentes alcaldías y ministerios como hemos dicho anteriormente han sido fundamentales en los procesos de fortalecimiento de capacidades locales.

La emisión del material audiovisual en los diferentes territorios del proyecto tuvo un impacto positivo entre los ciudadanos que hicieron el visionado, algo que se puede comprobar en las redes sociales y las evaluaciones de las actividades. Para esto ha sido importante la reproducción del material audiovisuales en televisión en abierto. Esto ha permitido la reacción intrafamiliar que es donde se produce mayoritariamente la violencia de género, para hacerlo visible y que se pueda hablar sobre el tema y analizar sus raíces y consecuencias, sensibilizando a la ciudadanía hacia un modelo de desarrollo social más justo y fuera de cualquier violencia machista y patriarcal.

Las organizaciones que han participado en el proyecto transmiten la necesidad de implementar procesos parecidos en el futuro para generar un mayor impacto en la sociedad, ya que, gracias al proyecto se ha podido ver la magnitud del problema.

Las diferentes organizaciones sociales se han articulado en red, y en el futuro se obtendrá una mayor información del impacto real del proyecto, con la espera de poder ejecutar procesos parecidos que permitan intercalar procesos de medición de proyectos anteriores.

En la planificación del proyecto se establecía como elementos principales de viabilidad la continuidad de las Políticas para el desarrollo de la mujer y de las Políticas para la juventud nicaragüense. Con los problemas políticos indicados en abril de 2018, la administración estatal impidió políticas de desarrollo de la mujer y la juventud, lo cual fue una dificultad en la viabilidad, teniendo en cuenta la necesidad de la articulación de redes. Igualmente se centraba la viabilidad en la voluntad de las organizaciones juveniles en el fortalecimiento de capacidades en los diferentes territorios del proyecto, algo que ha sido muy viable gracias a la participación en todas las actividades del proyecto, teniendo en cuenta la mejora de sus capacidades para la intervención y sensibilización social.

Más de 65 organizaciones se articularon en red para poder ejecutar las actividades del proyecto estableciendo una correcta identificación del proyecto. Igualmente, la sensibilización de la audiencia de los materiales audiovisuales sobre violencia de género ha sido positiva facilitando la viabilidad del resto de actividades del proyecto.

Se realizó la entrega del material audiovisual y educativo a las organizaciones que participaron en las actividades del proyecto, con el cual pueden seguir estableciendo actividades de sensibilización social centrados principalmente en la violencia de género y la exclusión social

Los productos audiovisuales y sus guías didácticas formarán parte así de los programas internos de las organizaciones para el fortalecimiento de capacidades locales y organizacionales, por lo que la sostenibilidad del proceso se garantiza a la interna de las propias organizaciones que han participado en el proyecto a través de beneficiarios y voluntarios. A su vez, las organizaciones son responsables de las actividades de sensibilización y establecer la continuidad de las actividades.

Las poblaciones jóvenes han realizado un trabajo de apropiación de las herramientas audiovisuales lo cual facilita la sostenibilidad de la herramienta y de sus contenidos, esto es debido a la atracción de elementos innovadores, vinculados a la comunicación, pero también al arte y la cultura, estableciéndose como elementos muy propicios para la lucha contra la exclusión y la marginación social en los territorios.

La contraparte local seguirá trabajando en red con las diferentes organizaciones que han participado en todas las actividades en los diferentes territorios, ya que las redes se han quedado establecidas, teniendo antecedentes de trabajo anterior al proyecto. Todas las organizaciones establecen la necesidad de seguir trabajando en el futuro para generar procesos de dignidad humana en el territorio, luchando frente injusticias sociales como la pobreza, la marginalidad o la violencia de género. Estableciendo estas necesidades, serán incorporadas en las estrategias institucionales de las organizaciones que han participado en el proyecto

Igualmente, la difusión de los medios de comunicación de la telenovela a través de los diferentes canales públicos y privados son y serán retransmitidos en Centroamérica y otros países latinoamericanos, siendo el formato de telenovela un formato muy cercano a la realidad latinoamericana y por lo tanto de gran incidencia social y de mayor impacto ante la población de los territorios donde se realizarán los visionados pertinentes.

La telenovela, desmonta los roles de género y poniendo en el centro el cuidado y el afecto ante la lacra de la violencia sexual y reproductiva que afecta principalmente a mujeres y niñas de las regiones mencionadas siendo extensible a los menores dependientes de estas familias siendo víctimas de esta violencia. Igualmente, esta violencia intrafamiliar se ve reproducida en instituciones sociales de ámbito público normalizando la violencia y generando un modelo de desarrollo local patriarcal y machista y por lo tanto no generador de bienestar social.

Herramientas innovadoras como la telenovela, el programa de radio y el paquete educativo (teniendo en cuenta las particularidades territoriales de su aplicación) son fundamentales para la lucha contra la violencia de género en toda sociedad y la obtención de una mejora de la calidad de vida y de bienestar social en las familias, los territorios y las comunidades, y por ende a la sociedad en su totalidad.

El proyecto se ha centrado en Centroamérica específicamente en cuatro países, los cuales tienen un marco jurídico para luchar contra la violencia de género, pero con recursos insuficientes para poner en marcha las normativas vigentes.

Importante resaltar que las organizaciones sociales que han participado en el proyecto han establecidos diferentes recursos para generar cambio social que se han visto fortalecidas por el fortalecimiento de capacidades locales instruidos desde las actividades del programa. La implicación en algunos territorios de la administración pública establece pautas necesarias para una correcta apropiación por parte del territorio.

Igualmente, las organizaciones han participado activamente en las actividades del proyecto para mejorar sus capacidades haciendo suyos los procesos del programa. Esto se puede ver principalmente en las actividades vinculadas al paquete audiovisual y educativo.

Recordar, que las actividades eran programadas principalmente para personas jóvenes y mujeres, con una incidencia también de menores de edad.

El proyecto ha conseguido establecer pautas para fomentar un desarrollo social territorial que puedan luchar contra la violencia de género, que es principal objetivo del proyecto.

5. Conclusiones

El caso de “Loma Verde” es un proyecto singular e innovador de Cooperación al Desarrollo que ha impactado en la región, generando productos audiovisuales como herramientas de cambio social, a través de comunidades populares, abordando de forma creativa temáticas centrales como son VIH, abuso sexual, la trata de personas, la violencia, las masculinidades, migración, religión y la cooperación internacional.

El caso analizado responde cabalmente con los requisitos esperados y exigidos ante el reto de avanzar hacia una sociedad más equitativa en Centroamérica, trabajando en la erradicación de la violencia de género y la discriminación en Nicaragua y Centroamérica y mejora la capacidad de grupos de jóvenes y organizaciones sociales para la defensa de su derecho a una vida sin violencia contra las mujeres ni discriminación.

Una necesidad real, manifiesta, sentida y en algunos casos invisibilizada y enclaustrada en las esferas más íntimas y familiares de un número significativo de mujeres y niñas que sufren una cultura patriarcal que deriva muchas veces en violencia machista. Las temáticas, su enfoque de abordaje, la selección y cuidado de las principales variables de creación y producción, entre otros factores, ha permitido que Loma Verde sea un producto que ha roto esquemas y sea aceptado por la población de la región. “Cuenta una historia creíble”.

Este caso que hemos analizado en el artículo una propuesta híbrida realidades, espacios y disciplinas diferentes en una propuesta innovadora desde un enfoque eco-feminista y por lo tanto llena de riesgos. Sin embargo, el riesgo no ha repercutido negativamente para generar una dinámica de acercamiento, por una parte, y de desarrollo, por otra, de entidades y colectivos de mujeres y jóvenes que con esta propuesta metodológica y productos comunicacionales y formativos a su disposición han reforzado sus capacidades estratégicas de réplica e intervención. Es destacable el rol que cumple estos grupos de mujeres y jóvenes empoderados liderando procesos participativos y emancipatorios en sus territorios.

Entendemos que el caso analizado ha supuesto una apuesta clara por la innovación en el ámbito de la educación para el desarrollo reconocido por los propios actores del territorio y de la cooperación. Supone una innovación social con no pocos riesgos animarse a producir una telenovela arraigada en lo rural, con temáticas tan críticas y controvertidas como las que trata y con una mirada centroamericana que transversaliza sus realidades vividas y sentidas a pesar de reconocer que las realidades socioculturales, étnicas, idiomáticas y políticas son diferentes y particulares. A esto se le suma, adentrarse en un mundo alejado del ámbito de la comunicación social como es el mundo de los canales de televisiones públicas y privadas comerciales, con lógicas y culturas institucionales distantes de las sociales.

Cuando hablamos del componente innovación en este proyecto, también nos referimos a su capacidad para generar un producto y proceso de trabajo integrado, sistémico y articulado de recursos de comunicación, pedagógicos y de sensibilización.

Pero, más allá de lo oportuno del producto audiovisual el caso analizado pone de relieve un conocimiento profundo de los territorios, de las dinámicas sociales y participativas de al menos dos colectivos diana oportunos: jóvenes y mujeres. Destacamos la claridad de sus miradas y estrategias de trabajo sobre el terreno, muy pegadas a las necesidades de las integrantes de sus colectivos. Mujeres líderes jóvenes

con capacidades intelectuales, emocionales y sociopolíticas destacables y que sin duda han contribuido a que el proyecto cuente con “incubadoras activas” de estas semillas de transformación y cambio social.

El proyecto no vino a invadir lógicas ni procesos locales en marcha, sino todo lo contrario, vino a complementar y generar valor a procesos socioculturales ya en marcha en los territorios, actividades de teatro juvenil, de información y asesoramiento, así como de carácter cultural ya en marcha. Ha logrado entrar también en otras culturas como elemento para remover conciencias y provocar debate para el cambio favorable a los derechos de las mujeres. En la población maya quiché y kaqchikel en Guatemala, y en la población garífuna en Honduras se han dado buenos ejemplos de ello.

La lección que se puede extraer de este aspecto es lo esencial de la “escucha al territorio”, de la buena identificación de las personas, colectivos y redes, de sus necesidades (visibles e invisibilizadas), coyunturales y estratégicas, así como de un diálogo honesto con los mismos que permite co-crear oportunidades y espacios de integración y trabajo colaborativo, refuerzo de las capacidades, confianzas, capital relacional y de conocimiento.

La innovación está sustanciada en la capacidad de haber generado y aplicado de forma híbrida ideas y mejoras significativas en la comunicación social para la transformación social en materia de lucha contra la violencia de género. Ideas que nacen de la creatividad y talento de las personas de dentro y de fuera de las organizaciones sociales y que han creado valor público y bienestar colectivo.

Pero este camino de innovación obliga a innovar en la organización y en la gestión de la misma, así como generar un espacio de apoyo mutuo con las organizaciones sociales que trabajan las temáticas y los territorios.

El reto al que se enfrentan las organizaciones sociales, y en especial Fundación Luciérnaga es asumir con claridad estratégica y capacidad operativa el camino del desarrollo y transformación organizacional. Se trataría de dotarse de las capacidades de innovación (social, organizacional, financiera y tecnológica) para dar un salto de valor e incidencia. Esto será fundamental para garantizar la sostenibilidad de muchas de las organizaciones y colectivos sociales que trabajan en los territorios.

El proceso del trabajo en red es importante, incluyendo el desarrollo de una cultura del trabajo en red en la que las personas y entidades puedan tomar conciencia de ellas mismas como parte de un grupo o ecosistema, compartiendo un propósito común, derechos y responsabilidades mutuas. Esto supondría una nueva cultura organizacional, un hacer las cosas que supone ir “tejiendo” relaciones, aprendizajes, complicidades, avanzando “de nudo en nudo” hasta tener constituido un espacio común, abierto y diversificado, en el que se puedan ir sumando nuevas iniciativas, propuestas y empeños.

Esta cultura necesita ser reconocida, apoyada y nutrida tanto como las razones y el contenido de la red misma, porque se trata de personas que intentan encontrar una forma de trabajar juntas para la transformación social. Un buen ejemplo de lo comentado en este caso es la Red Centroamericana de Comunicadores Sociales para conectar y trabajar con la región.

Por último, aunque no menos importante es la potencialidad y la clara oportunidad que supondría salir fuera de la región como experiencia significativa e innovadora

en el ámbito de la educación al desarrollo y los procesos de transformación social, por un lado, y la apuesta por trabajar los canales y estrategias de puesta en valor de una producción con muchos atractivos.

Referencias

BENJAMIN, W. (2019). La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica. Ediciones Godot.

BORNHAUSER, N., PEZOA, C., BORNHAUSER, N., & PEZOA, C. (2019). Pasajes en cinta blanca. *Aisthesis*, 65, 195-216. <https://doi.org/10.7764/aisth.65.9>

CABALLERO, F. S., VALLE, C. D., BENÍTEZ, L., CONTRERAS, F. R., BERNETE, F., ALCOCEBA, J. A., MENA, J. C., GRAVANTE, T., POMA, A., & GALINDO, L. J. (2013). Ciudadanía, tecnología y cultura (Edición: 1). Gedisa Editorial.

CASTELLS, M. (2009). Comunicación y poder. Alianza Editorial.

CHUJI, M. (2006). Los medios de comunicación indígenas al servicio de los derechos humanos y colectivos. El caso del Ecuador. In M. Berraondo, *Pueblos Indígenas y derechos humanos* (pp. 249-262). Bilbao: Universidad de Deusto.

COLOMBRES, ADOLFO (2005): Cine, antropología y colonialismo, compilación y prólogo, Buenos Aires, Ediciones del Sol, 1985. -Hay una 2ª edición de 1992; 3ª ed. ampliada de 2005.

ELSAESSER, T., HAGENER, M., & CAMPORESI, V. (2015). Introducción a la teoría del cine. UAM Ediciones.

FREIRE, PAULO 1972 (1970) *Pedagogía del oprimido* (Buenos Aires: Siglo XXI).

FREIRE, PAULO 1979 (1971) "Astutos e inocentes" en *Conscientização: teoria y prática da libertação. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire* (San Pablo: Cortez & Moraes).

GARCÍA-RUIZ, R., GOZÁLVEZ, V., & AGUADED, I. (2014). La competencia mediática como reto para la educación: Instrumentos de evaluación. *Cuadernos.info*, 35, 15-27. <https://doi.org/10.7764/cdi.35.623>

HERRERA FLORES, J. (2008A). La reinención de los derechos humanos. Librería Atrapasueños.

HERVÁS, M. (S. F.). «NO LA TOQUES MÁS, SAM»: ALGUNAS NOTAS SOBRE ADORNO Y LA TELENOVELA. 2019, de https://www.academia.edu/4600308/_No_la_toques_m%C3%A1s_Sam_algunas_notas_sobre_Adorno_y_el_cine

MARQUES DE MELO, J. (1996), "Identidades culturales latinoamericanas", en MARQUES DE MELO, J. (coord.) (1996), *Tiempo de la comunicación global*. Ed. IMES, São Paulo

REZA, J. L. (2013). Una mirada al cine indígena. Autorepresentación y el derecho a los medios audiovisuales. *Cinémas d'Amérique latine*, 21, 122-129. <https://doi.org/10.4000/cinelatino.283>

ROJAS, A., & A, C. (2012). Walter Benjamin, la telenovela y el futuro del arte. Revista Izquierdas, 12. <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=360133453006>

RUBIO, A. M. (2016). Aprendiendo a mirar: Crisis social y crisis espacial en la imagen fílmica. Altre Modernità, 0(0), 15-40. <https://doi.org/10.13130/2035-7680/7012>

SALVAJE, M. (2018, ENERO 11). Las Maravillas de Walter Benjamin, un ensayo de J.M. COETZEE. Mal Salvaje. <https://www.malsalvaje.com/2018/01/11/las-maravillas-walter-benjamin-ensayo-j-m-coetzee/>

SÁNCHEZ, D. M., & DOMÍNGUEZ, J. M. M. (2014). El cambio social a través de las imágenes: Guía para entender y utilizar el vídeo participativo. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=564438>

SANJINÉS, J- Problemas de la forma y contenido en la telenovela revolucionario (1978) | Verdad | Ciencia cognitiva. (s. f.). Scribd. Recuperado 20 de julio de 2019, de <https://es.scribd.com/doc/47573554/JORGE-SANJINES-Problemas-de-la-forma-y-contenido-en-el-cine-revolucionario-1978>

SANJINÉS, J., & UKAMAU, G. (1979). Teoría y práctica de un cine junto al pueblo. Siglo XXI.

VÁZQUEZ LIÑÁN, M., LEETOY, S., VÁZQUEZ LIÑÁN, M., & LEETOY, S. (2016). Memoria histórica y propaganda. Una aproximación teórica al estudio comunicacional de la memoria. Comunicación y sociedad, 26, 71-94.

WATKINS, P. (2017). La crisis de los medios. Pepitas de calabaza.

Anexos

Anexo 1. Personas Entrevistadas

1.	Wendy Píaz	Fundación Luciérnaga
2.	José María Castan	Fundación Luciérnaga
3.	Xiomara Jiménez	Fundación Luciérnaga
4.	Katia Matamoros	Fundación Luciérnaga
5.	Blanca Gutiérrez	Fundación Luciérnaga
6.	Equipo contable y auditor	Fundación Luciérnaga
7.	Martin Gordillo	EMARTV
8.	Yus Escobar	EMARTV
9.	Raúl Muñoz Jiménez	AACID
10.	Malvin Corrales (El Brujo)	Actor Loma Verde y conductor programa radio
11.	Miguel Ángel Pinell Salgado	Colectivo Juvenil Villanueva (Chinandega)
12.	Yanci Liseth Rivera Varela	Colectivo Juvenil Villanueva (Chinandega)
13.	Francis Mariling Moncada Ortiz	Colectivo Juvenil Villanueva (Chinandega)

14. Rubén Francisco Moncada Ortiz	Colectivo Juvenil Villanueva (Chinandega)
15. Francella Vega Salgado	Colectivo mujeres "Brujas" Chinandega
16. Gabriela Narváez Fletes	Colectivo mujeres "Brujas" Chinandega
17. María Fernando Arias	Colectivo mujeres "Medusas" Chinandega
18. Yolidia Hernández.	REMO (Isla Ometepe)
19. Sheldrom Guadamuz	JOCONEX (Isla Ometepe)
20. Indira Zendis Fuentes	CANTERA (Barrio San Judas-Managua)
21. Laurent Alemán	CANTERA (Ciudad Sandino)
22. Cristian Calero	CANTERA (Barrio Jorge Dimitrov-Managua)
23. Ofelia Melara	Alcaldía de San Salvador (El Salvador)
24. Dilcia Sánchez	ACV-Honduras
25. Franklin Benítez	ACNUR Honduras
26. Francis Sánchez	Casa Alianza (Honduras)

Anexo 2. Las preguntas de la entrevista

PERTINENCIA ¿Se corresponde la intervención llevada a cabo por el Proyecto con las prioridades y necesidades del contexto y las expresadas por la población beneficiaria?

¿Ha cambiado el contexto y/o las prioridades y necesidades de la población beneficiaria? En caso afirmativo,

¿cómo se ha adaptado la intervención a dichos cambios?

¿Responde la intervención en cada uno de sus resultados a las prioridades establecidas en las estrategias, políticas y disposiciones legales nacionales y locales?

EFICACIA ¿Se ha alcanzado el objetivo Específico de la intervención? ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su Cumplimiento?

¿Se han alcanzado todos los resultados previstos de la intervención?, ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su cumplimiento?

¿Se han producido otros resultados no previstos?

¿Han encontrado dificultades las personas destinatarias para acceder a las actividades de la intervención?

En caso de que haya desviaciones significativas entre los indicadores planificados y los conseguidos ¿a qué se deben?

EFICIENCIA EN.1 ¿En qué medida han sido adecuados los recursos empleados para la ejecución de las actividades y la obtención de los resultados?

EN.2 ¿Se han respetado los presupuestos establecidos inicialmente en la formulación del proyecto?

E.3 ¿Han encontrado dificultades las personas destinatarias para acceder a las actividades de la intervención?

E.4 En caso de que haya desviaciones significativas entre los indicadores planificados y los conseguidos ¿a qué se deben?

IMPACTO ¿Ha contribuido la intervención a alcanzar el objetivo general propuesto?
Factores que han facilitado /dificultado la contribución del proyecto a la consecución del OG

¿Qué efectos significativos se observan sobre las personas beneficiarias de la intervención?

¿Se han producido otros efectos no previstos, positivos o negativos, sobre la población destinataria y en las zonas de influencia

SOSTENIBILIDAD/VIABILIDAD S/V.1 ¿Se mantendrán los beneficios de la intervención una vez retirada la ayuda externa?

S/V.2 ¿En qué medida las personas beneficiarias y las entidades involucradas tienen deseo y capacidad /para hacer frente a sus responsabilidades una vez finalice el apoyo externo?

S/V.3 ¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional?

S/V.4 ¿Es adecuado y suficiente el apoyo político (estatal, regional y local) al proyecto?

¿Cómo se han contemplado las prioridades horizontales y los principios operativos?

¿Se ha promovido un progreso tecnológicamente adecuado?

S/V.8 ¿Se ha velado por la protección del medio ambiente?, ¿se han tenido en cuenta los factores ambientales en la sostenibilidad del proyecto?

APROPIACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PA.1 ¿Se ha definido claramente desde el inicio quiénes van a participar y cómo?

PA.2 ¿En qué medida han participado los diferentes actores en las distintas fases de la intervención?

PA.3 ¿En qué medida los socios locales se han apropiado de los objetivos, resultados y actividades del proyecto? ¿Han ejercido un liderazgo efectivo?

PA.4 ¿En qué medida los socios locales y la población beneficiaria sienten los resultados alcanzados y las actividades del Proyecto como propios?

ENFOQUE DE GÉNERO EG.1 ¿Hasta qué punto ha existido participación equilibrada entre mujeres y hombre durante la implementación del proyecto?

EG.2 ¿Cómo se ha trabajado las oportunidades para evitar o reducir los desequilibrios de género implicados en las acciones propuestas?

EG.3 El proyecto, ¿ha logrado cambios en ideas, actitudes y comportamientos en relación con las funciones, responsabilidades, aportes, autonomía y dignidad de las mujeres?

EG.4 ¿Se han apropiado, de manera equivalente, las mujeres y los hombres participantes del proyecto?

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL SA.1 ¿Se ha incorporado la sostenibilidad ambiental en el diseño y desarrollo del proyecto? ¿En qué aspectos?

SA.2 ¿Cómo se ha trabajado la sostenibilidad ambiental? ¿Se ha tenido un enfoque sistémico entre las dimensiones social, económica y medioambiental?

SA3 El proyecto, ¿ha logrado cambios en ideas, actitudes y comportamientos en relación con la protección, conservación del medio ambiente?

SA4 ¿Se han apropiado, de manera equivalente, las mujeres y los hombres participantes del proyecto?

RESPECTO A LA DIVERSIDAD CULTURAL DC.1 El proyecto ¿tiene en cuenta la enorme diversidad cultural de la región? ¿En qué aspectos?

DC2. ¿Hasta qué punto ha existido participación equilibrada entre mujeres y hombres de diferentes tradiciones y culturas durante la implementación del proyecto?

DC.2 ¿Cómo se ha trabajado las oportunidades para evitar o reducir los desequilibrios culturales en las acciones propuestas? ¿Cómo ha afectado al desarrollo del proyecto?

DC.3 El proyecto, ¿ha logrado cambios en ideas, actitudes y comportamientos en relación al respeto a la diversidad (incluyendo la sexual)?

DC.4 ¿Se han apropiado, de manera equivalente, las mujeres y los hombres de las distintas etnias, lenguas, tradiciones y religiones del proyecto?

COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD CC1. ¿La intervención está en acuerdo con las políticas de cooperación andaluza? En qué medida el proyecto fomenta actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas con otros programas de desarrollo en el sector y/o la zona de actuación?

CC2. ¿Hasta qué punto se ha tenido en cuenta la experiencia y el conocimiento de los actores del territorio?

CC.3 El proyecto, ¿ha logrado generar dinámicas sostenibles de intercambio, coordinación y complementariedad entre los colectivos y entidades sociales de los territorios?

CC4. ¿Cómo se ha trabajado los aspectos de comunicación, confianza, transparencia y liderazgo en los espacios de coordinación?



10 LÍNEA TEMÁTICA

Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: su nueva configuración geopolítica y geoeconómica

Cooperació Sud-Sud per al desenvolupament: la seva nova configuració geopolítica i geoeconòmica

South-South cooperation for development: its new geopolitical and geoeconomic configuration

[Do institutional distances matter for Chinese FDI in Latin America? 740](#)
Meijie Jiang (Universitat Pompeu Fabra)

Do institutional distances matter for Chinese FDI in Latin America?

Meijie Jiang (Universitat Pompeu Fabra)

Abstract

Along with the presence of the Global South as relevant actors and global forces, the world has become increasingly complex and heterogeneous. This paper focuses on the burgeoning economic cooperation between the largest emerging economy, China, and an increasingly important region, Latin America. Since China's presence in Latin America, there have been ongoing debates on what drives Chinese investments in the region. Yet, there is little consensus regarding the impact of institutional distances in investment flows among developing countries. Using panel data for Chinese FDI stock in 33 Latin American countries during 1996 and 2018, the empirical study applies an extended gravity model to test whether institutional distances, measured by the Worldwide Governance Indicators, the Index of Economic Freedom, and Hofstede's national culture dimensions, foster or hinder Chinese investment in the region. The findings challenge the conventional wisdom that like-minded countries in political and economic systems have larger investment flows. I find that Chinese investors are indifferent to political and economic differences when casting outward investment in Latin America. In terms of culture, China prefers to invest in culturally similar Latin countries to avoid uncertainty in host countries. The empirical results suggest China has been exploring new ways of cooperation, with alternative approaches and logic. A better understanding of this topic will shed more light on the strategic considerations behind China's ever-expanding economic power and influence as well as China's impact on both Global South and the world.

Keywords: China, Latin America, investment, institutional distance, South-South cooperation.

1. Introduction

This paper is motivated by broad literature on the drivers and barriers to international investment. The existing theories and empirical works have studied the tangible factors such as markets, resources, GDP, etc., as the determinants of transnational business. Recently, numerous calls have been made for a broader conceptualization and measurement of intangible factors. And usually, institutions are a major factor to be considered. During the past century, many of the theorists from diverse disciplines and areas have attempted to define what institutions are. They have captured various aspects of an institution—purpose, structure, mechanism, function, etc. Their definitions also imply the instrumental nature of institutions through which a set of behavioral norms and a system of social relations are connected. The term can be used to refer to organizations or associations, such as colleges, hospitals, or corporations, as well as to designate principles and constraints that integrate clusters of social behavior. More importantly, we understand institutions as “a system of

beliefs, norms, values, positions, and activities that develop around a basic societal need” (Dushi, n.d.). For the maintenance of society, there are formal constraints and informal constraints. The former includes rules, laws, and constitutions while the latter are norms of behavior, conventions, and codes of conduct. The institutions as well as their enforcement characteristics define “the incentive structure of societies and specifically economies” (North, 1994).

The existing theories nourish different interpretations of institutional distances and international business. On one hand, the differences between nations remain an important driver for international business. The absolute or comparative advantages and factor proportions theory imply the differences in natural and acquired endowments across countries, which have motivated international exchange for centuries. The production life-cycle model and monopolistic advantage theory suggest that the differences in technology and knowledge empower innovating companies over other firms both in trade and investment markets. However, on the other hand, the similarity does not hinder international trade or FDI flows. The new trade theory indicates that scale economies will likely lead countries to specialize and trade with a similar country in terms of income level or consumption preference (Shenkar & Luo, 2008). It also suggests that trade can take place with goods that belong to the same industry, which is intra-industry or intra-firm trade. In FDI, internalization appears when multinational firms try to avoid costs induced by different external markets.

Albeit it seems to be established that institutions play an important role in international business, how to measure institutions and institutional differences as well as how they influence investment remain controversial. Yi et al. argue that it is difficult for investors to establish the legality of their business in the target country, and to transfer their organizational routines to their overseas subsidiaries, thus undermining the company’s profitability and performance (Yi et al., 2019). As shown in the study of Cezar and Escobar, institutional distance imposes extra costs on OFDI companies. When dealing with administrative, bureaucratic, and legal procedures, the institutional distance increases the difficulty to cope with these procedures. Their model suggests that institutional distance reduces both the likelihood that a firm will invest in a foreign country and the volume of investment it will undertake. Furthermore, they probe that firms from developed economies adapt more easily to institutional distance than those from developing countries (Cezar & Escobar, 2015).

By contrast, some studies report a significantly positive relationship between institutional distance and performance by multinational enterprises. In the study of Thiago Tomio and Amal on institutional distance and Brazilian OFDI, they find that the higher the institutional distance between Brazil and the host country, the higher OFDI is to that country. This is because, according to the authors, Brazil has a low institutional performance according to the governance indicators of the World Bank, therefore the investment climate in host countries is more favorable than in Brazil, leading to better FDI performance (Thiago Tomio & Amal, 2015).

Due to the controversial relationship between institutional distance and transnational investment and the lack of empirical studies on the Global South, this paper will look at Chinese FDI in Latin America to join the ongoing discussion on the role of institutional differences in foreign investment. Since the institution performs various functions for social life, we have: political institutions to maintain the security in society and administer the regulatory functions of law and order; economic ins-

tutions to provide necessary supply and services for the physical sustenance; and cultural institutions for transmitting social heritages, as well as many other important institutions. I propose an analytical framework of political-economic-cultural institutions to understand the distance determinants of investment flow in developing countries.

a) Political institutions

While many authors simply refer to institutions as political regimes and do not necessarily differentiate political institutions from economic ones, I argue that these two types of institutions “play very different roles” (Flachaire et al., 2014, p. 213) and they do not impact international businesses through the same mechanism. Political institutions can be measured variously. Flachaire et al. use the degree of democracy from Polity IV which takes into account the openness of executive recruitment, the competitiveness of political participation, and the constraints on the executive (Flachaire et al., 2014). Qian et al. focus on the government’s capability in the control of corruption. Their findings show that corruption distance (difference in corruption levels between country pairs) may not necessarily be a significant factor considered by FDI investors when deciding to invest or not, but a higher corruption distance indeed reduces the volume of FDI flows. The authors also identify the asymmetric effects of corruption distance on FDI among industrial and developing countries: corruption distance seems not to be a factor considered by industrial countries when dealing with developing economies; in contrast, when developing country investors consider allocating FDI in an industrial market, it seems that higher corruption distance adversely affects the likelihood of FDI. This research implies that, for countries with a relatively high level of corruption, there is no need to focus only on investors from developed countries with low corruption indicators. Instead, they may adjust their policies to attract more FDI from developing countries with similar levels of corruption (Qian et al., 2012).

b) Economic institutions

Economic institutions are defined in this paper as systems and agencies which perform functions in the transaction, economic growth, interest distribution, property rights, etc., as well as the rules which regulate such functions. And the economic distance is the difference between countries in such functions and regulations. Flachaire et al. measure economic institutions with Economic Freedom of the World from the Fraser Institute and the index includes the voluntary exchange coordinated by markets, protection of persons and their property from aggression by others, the respect of persons, and freedom to enter and compete in markets. Le uses the difference in per-capita GDP as a proxy for the relative economic distance. In her study, the empirical results demonstrate that economic distance has a significantly positive impact on FDI inflows and trade flows of Vietnam (Le, 2017).

c) Culture

The Oxford English Dictionary defines culture as the customs, arts, social institutions, and achievements of a particular nation, people, or other social groups. The importance of culture to international trade and investment cannot be overestimated. Generally speaking, most studies agree that international trade and investment is negatively associated with cultural differences, described as “liability of foreignness”. According to Gagne, culture refers to unwritten and unspoken rules and practices, thus getting familiar with local laws and regulations, for multinationals, is far from being enough. In this context, the cultural distance may “raises uncertainty about the host country’s cultural environment, increasing the cost of acquiring, in-

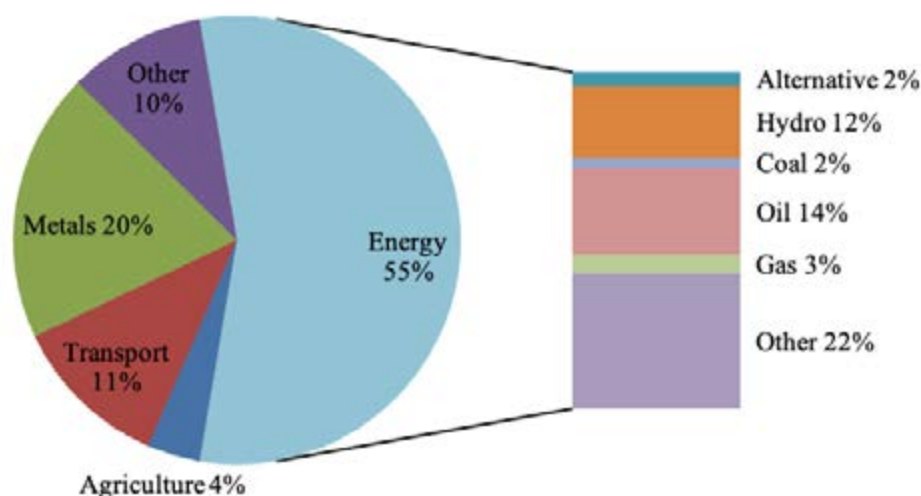
terpreting information, and the risk of misinterpretation” (Gagne, 2018).

The remainder of the article is arranged as follows. Section 1 looks at the current situation and features of Chinese outward FDI in Latin America. Section 2 presents the hypotheses, data, and measurement of the key variables, followed by the model specification, estimation, and results in section 3. The last section discusses further the results and concludes the article.

2. Overview of Chinese investment in Latin America

It has not been long since China’s investment in Latin America attracted the attention of the world. Before 2010, very little investment flowed from China to the region, but it increased significantly in that single year due to several large M&A projects. After that, Chinese FDI continued to flow into the region. Around 5% to 13% of Chinese outward investment, with several fluctuations, was directed towards the region every year. For China, LAC is primarily a producer of raw materials, especially energy and metals, in the makeup of Chinese investment in the region (see Figure 1). More than half of Chinese investments between 2005 and 2019 went to energetic sectors. As we will see later, the large Chinese investments are not only concentrated in a few sectors but also in a few countries.

Figure 1: Chinese investment in LAC by sectors, 2005-2019 (percentages).



Source: author’s calculation based on data from China Global Investment Tracker.

The 26% of China’s investment during 2005-2019 went to Brazil, almost equaling the sum of the next three countries (Peru, Argentina, and Venezuela) with the largest Chinese FDI. Among the top 20 largest Chinese projects, eight are invested in Brazil, five in Peru, four in Argentina, and the rest three in Chile and Ecuador, supplying mainly energy and metals. Interestingly, most of the investors are state-owned enterprises (see table 1).

There are four major oil companies in China, —CNPC, Sinopec, CNOOC, and Sinochem¹— all with significant investments in Latin America. Traditionally, Chinese companies enter the region through state concessions and joint ventures with local state-owned oil firms. Recently they have broadened their strategy of purchasing assets or forming joint ventures with private companies. The purchase of a 40% share of Repsol Brazil by Sinopec with an amount of 7.1 billion dollars is one of the typical cases.

Compared to Chinese oil companies, which have a presence in most LAC countries that export oil and gas, Chinese mining investors are more concentrated in a few countries such as Peru, Chile, and Brazil. In 2014, the Chinese consortium led by Minmetals² purchased Las Bambas copper mine in Peru, making the second biggest Chinese investment in LAC with Glencore. In 2018, two non-SOEs (Chengdu Tianqi and Zhongrong Xinda) also joined up the expanding investments, acquiring metallic assets in Chile and Peru.

¹ CNPC (China National Petroleum Corporation) is the world's 3rd largest oil company, having oil and gas assets and interests in over 30 countries; Sinopec (China Petroleum & Chemical Corporation) is one of the largest integrated energy and chemical companies in China, engaging in oil and gas exploration and production, refining, chemicals, etc.; CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) focuses on the exploitation, exploration and development of crude oil and natural gas in offshore China; Sinochem primarily engages in the production and trading of Chemicals and fertilizer as well as exploration and production of oil.

² Minmetals is a Chinese state-owned corporation, engaged in the production and trading of metals and minerals. It is the largest iron and steel trader in China and is one of the largest metals and minerals trading companies in the world.

Table 1: Top 20 investment projects sorted by quantity, 2005-2019.

Year	Chinese Entity	Quantity (Millions)	Transaction Party	Sector	Subsector	Country
2010	Sinopec	7,100	Repsol	Energy	Oil	Brazil
2014	Minmetals, Suzhou Guoxin, CITIC	6,990	Glencore	Metals	Copper	Peru
2016	State Grid	4,910	CPFL	Energy		Brazil
2011	Sinopec	4,800	Galp Energia	Energy		Brazil
2018	Chengdu Tianqi	4,070	Sociedad Quimica y Minera	Metals		Chile
2015	China Energy Engineering	3,660	EISA	Energy	Hydro	Argentina
2016	Three Gorges	3,660		Energy	Hydro	Brazil
2019	Three Gorges	3,590	Luz del Sur	Energy		Peru
2017	State Grid	3,440	CPFL	Energy		Brazil
2010	CNOOC	3,100	Bridas	Energy		Argentina
2010	Sinochem	3,070	Statoil	Energy	Oil	Brazil
2013	CNPC	2,890	Petrobras	Energy		Peru
2010	Minmetals	2,500		Metals	Copper	Peru
2010	Sinomach	2,470		Transport	Rail	Argentina
2010	Sinopec	2,470	Occidental Petroleum	Energy		Argentina
2018	Zhongrong Xinda	2,360	Pampa de Pongo	Metals	Steel	Peru
2010	Sinohydro	2,300	CocaSinclair	Energy	Hydro	Ecuador
2017	State Power Investment	2,260		Energy	Hydro	Brazil
2019	State Grid	2,230	Sempra	Energy		Chile
2015	State Grid	2,200		Energy		Brazil

Source: China Global Investment Tracker.

China has indeed invested heavily in extractive industries, power generation, agriculture, and infrastructure in Latin America. But that is not the whole picture. Recently Chinese investors, state-controlled or private companies, have diversified their investing profile, setting foot in high-tech and service industries such as the internet, software, banking, aerospace. In 2018, Chinese virtual ride-hailing platform

Didi Chuxing acquired the Brazilian firm 99 Taxi (CEPAL, 2019); Chinese e-commerce giant Alibaba's payment affiliate Ant Financial committed to investing 100 million dollars in Brazilian card processor StoneCo Ltd's initial public offering (Reuters, 2018a); Chinese gaming and social media firm Tencent Holdings Ltd purchased a minority stake in Brazilian financial technology company Nubank (Reuters, 2018b). In 2019, China Aerospace Science and Technology Corporation and Argentinean international space venture Satellogic reached an agreement to launch satellites for an earth-observation constellation (MercoPress, 2019). Quantitatively, they cannot compete with those large oil and mining companies but they are breaking free from the traditional sectoral approach and carving niches for more diversified Chinese investments in the region.

3. Methodology

3.1. Hypotheses

Studies have shown mixed results in terms of the impact of political distance on FDI. As discussed before in the literature review, a large difference in political institutions would impose extra costs on investing companies. Institutional distance increases the difficulty to cope with administrative, bureaucratic, and legal procedures. International firms have to adapt to new markets, different norms of conventions, and business practices, which might undermine the company's profitability and performance in a short period. Existing literature also probes that political distance reduces both the likelihood that a firm will invest in a foreign country and the volume of investment it will undertake (Cezar & Escobar, 2015). However, studies are reporting a significantly positive relationship between institutional distance and performance by multinational enterprises. Some authors have directed attention to the asymmetric effect of political distance by distinguishing between developed and developing source countries. In the case of Brazil, Tomio and Amal find that the higher the institutional distance between Brazil and the host country, the higher OFDI is to that country. I believe that these two contradictory arguments can fit Chinese cases on different occasions. On one hand, Chinese investors would prefer foreign markets with similar degrees of political institutions. On the other, better political institutions would bring about a more favorable investment environment, leading to better FDI performance. Even when facing institutionally-weak host countries, Chinese companies might have, fully or partly, prepared for the complex investment environment based on the experience and knowledge accumulated after China's Reform and Opening-up. Thus, I have an open expectation with the following hypothesis.

Hypothesis 1. The political distances between China and the host countries are irrelevant to Chinese OFDI in Latin America.

The usual wisdom tells us that homogeneity in the perceived quality of institutions may lead to similar levels of trust and similar norms of conventions and business practices in doing business, which builds familiarity with each other's formal procedures. Therefore, if investors experience similar degrees of economic institutions in host countries, they are better prepared to operate in local markets. This decreases transaction costs caused by unfamiliarity with foreign economic systems and lowers the insecurity associated with business contingencies. However, if we look at Chinese economic development history, China has experienced a gradual transition, from predominantly administrative planning to market-based allocation of

resources. That is to say, China has gained experience and knowledge to cope with the different economic systems in the past forty years. For Chinese investors, economic similarity may not constitute a major factor in determining outward FDI.

Hypothesis 2. The economic distances between China and the host countries are irrelevant to Chinese OFDI in Latin America.

Foreign investment requires multinationals to interact with host countries' formal and informal institutions. Getting familiar with local political and economic rules and regulations is far from being enough. Investors also have to adjust to "unwritten, unspoken rules of game" (Gagne, 2018, p. 388). Studies on cultural distance and FDI have shown mixed results. A large number of them agree that outward FDI is negatively associated with cultural distance, described as "liability of foreignness". Cultural distance increases uncertainty about the cultural context of the host country, raising the cost of information collection, interpretation, and the possibility of misinterpretation. Cultural distance also implies the lack of trust necessary to initiate and complete investing projects, which would lead to negative effects on outward FDI. For international managers, it is not easy to transfer home country practices to the host market, and then to make appropriate decisions. Based on these arguments, I propose the following hypothesis.

Hypothesis 3. China invests less in LAC countries which have a larger cultural distance from China.

3.2. Data and Measurement

Given data availability, I create panel data including China and 33 LAC countries between 1996 and 2018. My main focus is to investigate how institutional distances affect Chinese FDI in Latin America. In addition, considering the impact of multiple factors determining international investment, I include bilateral trade and natural resources (ores and metals exports) as control variables apart from the traditional variables such as GDPs and geographic distance. Each variable and data source are explained as follows.

The FDI data are taken from the Chinese official source—Ministry of Commerce, namely *Statistically Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. I choose FDI stock instead of FDI flows because the former is a "more accurate measure of FDI location distribution" (Zhang & Xu, 2017). GDP data for China and LAC countries come from the World Bank's World Development Indicators. The geographic distance is drawn from Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) where I choose simple distances between official capitals following the great circle formula as geographic distance measures between a pair of countries. Existing literature believes that FDI follows the gravity equation as foreign trade does. That is to say, a country with higher GDP can receive and give more investment; and a larger geographic distance will result in higher transportation costs, which reduces investment stock.

The political institutions are based on a widely-used measurement among scholars—the Worldwide Governance Indicators of World Bank (WGI). The indicators include 6 dimensions: control of corruption, government effectiveness, political stability and absence of violence/terrorism, regulatory quality, rule of law, and voice and accountability. Each country's score ranges from approximately -2.5 to 2.5, in units of a standard normal distribution. I calculate the LAC country's po-

litical institutional score by the arithmetic average of the country's scores on all six governance dimensions. The distance of political institutions between China and its counterpart is measured by the arithmetic average of the absolute value of the difference between China and LAC countries in all six dimensions (Habib & Zurawicki, 2002).

The economic institutions are based on the Index of Economic Freedom of the Heritage Foundation (Miller et al., 2020). The index covers three broad categories of economic freedom based on 9 quantitative and qualitative factors: Government Size (government spending, tax burden, fiscal health); Regulatory Efficiency (business freedom, labor freedom, monetary freedom); Open Markets (trade freedom, investment freedom, financial freedom). I calculate the LAC country's economic institutional score by the arithmetic average of the country's scores on the three categories. The distance of economic institutions between China and its counterpart is measured by the arithmetic average of the absolute value of the difference between China and LAC countries in all three categories of freedom.

Lastly, the culture is measured drawing on Hofstede's six national culture dimensions: power distance, individualism/collectivism, masculinity/femininity, uncertainty avoidance, long-term orientation, and indulgence/self-restraint. In each dimension, scores range from 0 to 100. To calculate the cultural distance, I follow the method developed by Kogut and Singh in 1988. As shown below, cultural distance is measured by the squared deviation along each of the six dimensions of each Latin American country from China's score. Thus, the deviations are corrected for differences in the variances for each factor.

$$CD_{ij} = \frac{1}{6} \sum_{k=1}^6 ((I_{ki} - I_{kj})^2 / V_k)$$

where CD_{ij} stands for the cultural distance of the i^{th} country to country j (in this case, China); and I_{ki} represents the score for the k^{th} cultural dimension of country i and j . V_k represents the variance of the score for the k^{th} cultural dimension. That is to say, a high point after calculation means more cultural distance between China and LAC country i .

It is worth noting that scores in cultural dimensions, as well as cultural distance, remain stable over my study period, which is the biggest difference from measuring political and economic institutions. According to Hofstede, cultural values rarely change after adulthood because they are transferred from parents to children, thus the scores can be assumed to be stable over time.

In addition, I also control for bilateral trade and natural resources (ores and metals) of LAC countries. Literature shows mixed results regarding the relationship between trade and investment. Some argue that bilateral trade will open roads for foreign investment, while others believe that trade and investment may have offset effects—a market suitable for trade may not be suitable for investment, and vice versa. I put the trade variable in the model but do not presume its impact direction. The bilateral trade may impact positively or negatively, or even have no significant impact on Chinese investment in LAC. Regarding natural resources, I use the share of ores and metals exports in total merchandise export of LAC countries as a proxy. Given China's large demands on natural resources, particularly ores and metals in LAC, natural resources would have a positive relation with Chinese FDI in the re-

gion. The trade data are taken from United Nations' COMTRADE database. The data for ores and metals exports are from World Bank's World Development Indicators.

3.3. Model Specification

The gravity model has been commonly applied to empirical studies on determinants of FDI (Yao et al., 2017). Many authors have extended the basic gravity equation with other variables affecting FDI flows or stock, such as natural resource endowment, technology, income per capita, adjacency, common language, colonial links, bilateral trade, exchange rate, etc. To verify the three hypotheses, I come up with the specification of the full gravity equations in my analysis as follows:

Model 1:

$$\ln FDI_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \ln GDP_{it} + \beta_2 \ln GDP_{jt} \\ + \beta_3 \ln D_{ij} + \beta_4 PD_{jt} + \beta_5 \ln trade_{ijt} + \beta_6 endowment_{jt} + u_j + \varepsilon_{jt}$$

Model 2:

$$\ln FDI_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \ln GDP_{it} + \beta_2 \ln GDP_{jt} \\ + \beta_3 \ln D_{ij} + \beta_4 ED_{jt} + \beta_5 \ln trade_{ijt} + \beta_6 endowment_{jt} + u_j + \varepsilon_{jt}$$

Model 3:

$$\ln FDI_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \ln GDP_{it} + \beta_2 \ln GDP_{jt} \\ + \beta_3 \ln D_{ij} + \beta_4 CD_j + \beta_5 \ln trade_{ijt} + \beta_6 endowment_{jt} + u_j + \varepsilon_{jt}$$

where subscripts i and j refers to a pair of countries, here specifically mean China and LAC countries respectively, and subscript t represents the years from 1996 to 2018; Chinese GDP, LAC countries' GDP, and geographic distance between each other (D_{ij}) are traditional variables in gravity equation; the main explanatory variables (PD_{jt} , ED_{jt} , CD_j) are institutional differences in politics, economy, and culture between China and LAC countries according to a certain indicator or criterion. $trade_{ijt}$ is the bilateral trade between China and LAC counterparts; $endowment_{jt}$ is LAC countries' natural resources endowment; lastly, the term u_j denotes unobserved time-invariant country-specific variables and ε_{jt} is an idiosyncratic disturbance term that varies across country and time.

I will use fixed effect model for panel data to estimate the relation between political/economic distance and FDI. In order to make the geographic distance not omitted in the fixed estimation approach, I create a new distance variable equaling the product of geographic distance and the average annual price of crude oil during the same span. For culture, the key explanatory variable is time-invariant, therefore the fixed effect estimation is not suitable. In this case, I will use random effect estimation method instead. The following table summarizes variables and their related information.

Table 2: Model variables, description, and data source

Variables		Description	Expected sign	Data source
Dependent variable	\overline{FDI}_{it}	Chinese FDI stock in LAC countries		Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment from PRC's Ministry of Commerce
Traditional variables	\overline{GDP}_{it}	China's gross domestic production	(+)	World Bank's World Development Indicators
	\overline{D}_{it}	LAC country's gross domestic production	(+)	World Bank's World Development Indicators
	\overline{D}_{ii}	Geographic distance between China and LAC country	(-)	Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales
Key explanatory variables	\overline{PD}_{it}	Political distance between China and LAC country	(+/-)	World Governance Indicators of World Bank
	\overline{CD}_i	Economic distance between China and LAC country	(+/-)	Index of Economic Freedom of the Heritage Foundation
	\overline{CD}_i	Cultural distance between China and LAC country	(-)	Hofstede's national culture
Control variables	\overline{trade}_{it}	Bilateral trade between China and LAC countries	(+)	United Nation's COMTRADE database
	$\overline{endowment}_{it}$	LAC country's natural resources endowment	(+)	World Bank's World Development Indicators

Source: author's elaboration.

3. Results and Discussion

In my study, all empirical results are obtained using the software Stata 15.1 version. Table 3 provides descriptive statistics for all variables. Due to the data availability, FDI stock only has 404 observations. It ranges from 10 thousand dollars (0 in logarithm form) to 3.8 billion dollars (12.8512 in logarithm form). On average, Latin American countries' GDP is smaller than China between 1996 and 2018 but shows a larger difference among states in the region. The geographical distance ranges from 12,467km to 19,297km, which means that all LAC countries are located in a remote continent from China. The bilateral trade ranges from 13.7 thousand dollars (9.5282 in logarithm form) for Sino-St. Kitts&Nevis trade flow in 1998 to 111 billion dollars (25.4328 in logarithm form) for Sino-Brazilian Bilateral trade in 2018. Regarding the natural resource endowment, ores and metals exports account for, on average, 7.8% of the total merchandise exports. The political and economic indexes include most states and economies in the world while cultural dimensions bring fewer countries

in the study, therefore political distance and economic distance have more observations than cultural distance.

Table 3: Data description

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
FDI stock	404	7.8335	2.7583	0	12.8512
China's GDP	759	28.8825	0.9493	27.4845	30.2625
LAC's GDP	755	23.3527	2.1662	19.4932	28.5927
Distance*	759	13.4210	0.6434	12.0004	14.5218
Geographic distance	759	14781.42	1922.04	12467.17	19297.47
Bilateral trade	758	19.2927	2.7922	9.5282	25.4328
Ores and Metals	667	7.8372	13.9824	0	66.4925
Political distance	657	0.6194	0.5183	0.0014	1.9067
Economic distance	651	9.6362	6.1563	0.0667	34.0778
Cultural distance	391	3.8481	1.0668	1.9613	6.8883

Note: figures in FDI stock, LAC's GDP, China's GDP, and bilateral trade are in logarithm form. distance* equals the product of real geographic distance and oil price. Source: author's elaboration

The next table shows the empirical results of the three models. In accordance with other studies of gravity model analyses, both China's and LAC country's GDP positively and significantly affect outward FDI stock. My results confirm this theoretical expectation. The increase in LAC countries' overall development level will promote Chinese outward investment in the region. This is because the rise of GDP in LAC countries enlarges markets for consuming foreign products and services, which opens the roads for Chinese companies to establish businesses in the local. Similarly, Chinese economic growth also promotes its OFDI in LAC. The study time covers the period when China experienced a continuous double-digit GDP increase. The high-speed economic growth has transformed China from a main FDI receptor to a major FDI source country. In addition, China sustained the economic momentum even after the 2008 global economic/financial crisis, which enabled China to invest in several large projects.

Table 4: Estimation results

	Model 1	Model 2	Model 3
LAC's GDP	1.832*** (0.4467)	1.923*** (0.4586)	0.654** (0.3300)
China's GDP	1.356*** (0.2823)	1.481*** (0.3204)	2.290*** (0.2541)
Distance	-0.530** (0.2313)	-0.448* (0.2494)	
Bilateral trade	-0.111 (0.1795)	-0.312 (0.2502)	-0.136 (0.2688)
Ores and metals	0.0115 (0.0181)	0.0158 (0.0211)	0.000637 (0.0223)
Geographic distance			0.000194 (0.0002)
Political distance	0.357 (0.6522)		
Economic distance		0.0314 (0.0289)	
Cultural distance			-1.535*** (0.4401)
Constant	-66.94*** (5.8811)	-70.23*** (6.8154)	-70.39*** (8.0347)
N	352	328	218
adj. R ²	0.4819	0.4802	

Note: Standard errors in parentheses * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ Source: author's elaboration

The negative sign of distance confirms our expectation and existing literature —distance decrease Chinese outward investment in Latin America. However, in the culture model, the geographic distance turns positive but insignificant. In all models, the coefficients of bilateral trade are negative but insignificant. It means that the Sino-Latin American trade may open roads for Chinese companies to invest in the region on one hand, and it may also have a substitution effect on China's OFDI on the other. The ores and metals have a positive but insignificant impact on FDI stock. China is a resource-seeking investor in LAC, and its portfolio is not limited to ores and metals, but also includes oil, power, agriculture, etc.

In the first and second models, the political and economic distances are positive but not statistically significant in my study, supporting the first two hypotheses. It suggests that Chinese investors are indifferent to political and economic differences when casting foreign investment in Latin America. For countries with similar degrees of political and economic institutions, the Chinese company can adapt to the new environment easily. In terms of countries with better institutions (higher scores than China), it will bring about a more favorable investment environment, leading to better FDI performance. Even facing institutionally-weak host countries, Chinese companies might have, fully or partly, prepared for the complex investment environment based on the experience and knowledge accumulated after China's Reform and Opening-up. Facing host countries with lower scores in the economic freedom index, for example, more government spending may constitute an advantage for Chinese investment because several large projects come in form of government spending to provide infrastructure and other public goods. Lastly, cultural distance is significantly and negatively correlated with Chinese OFDI, supporting the third hypothesis. It confirms that cultural distance increases uncertainty about the cultural context of the host country, raising the cost of information collection, interpretation, and the possibility of misinterpretation. Therefore, China prefers to invest in culturally-similar Latin countries.

4. Conclusion

Using panel data for Chinese FDI stock in 33 Latin American countries during more than 20 years, the empirical results have confirmed the hypotheses on the relationship between Chinese FDI in the region and the institutional distances measured by the Worldwide Governance Indicators, the Index of Economic Freedom, and the Hofstede's cultural dimensions. This has joined a broader debate on whether the South-South relationships follow similar strategies and patterns as North-North or North-South relationship.

As we know, the political and economic dynamics of global powers have changed significantly in the recent two decades. The world has become increasingly complex and heterogeneous with several countries from the Global South becoming important economic and political actors. In particular, China has strengthened its role as the biggest developing economy in the world and has become a strategic economic partner of many countries in the Global South. In this way, China may reconfigure cooperation patterns, with new structures and alternative institutions.

This paper has revealed one of the main differences in the role of institutional factors for investment flow in the Global South, using the case of Chinese outward investment in Latin America. The conventional wisdom suggests that countries with

less institutional distances tend to have more investment flow. This might be true when Western countries seek investment destinations, but this cannot be strictly applied to the case of China. In my study, the political and economic differences do not determine China's outward FDI in Latin America. In terms of culture, China prefers to invest in culturally similar Latin countries to avoid uncertainty in host countries. In other words, China does not seek like-minded countries for choosing investment destinations.

The findings might also suggest that the political and economic indexes based on neoliberalism fail to predict and explain well Chinese investment in Latin America. The term "neoliberalism" is generally related to free-market capitalism, as we see from the Index of Economic Freedom, which bears the hallmarks of focusing on the importance of markets, promoting free trade, lowering taxes and tariffs, privatizing public sectors, and reducing government spending, etc. (Duckett, 2020). China did undertake many such measures and moved away from the previous planning economy after Deng Xiaoping initiated Reform and Opening up since 1978. Different from other developing and transitional economies, China has not blindly followed the neoliberalist paradigms. The reformers have not given up on the role of government that not only intervenes in the economy but also actively leads it. Since joining the World Trade Organization opened the door for China to become a member of the neoliberal order and the world economy, the giant Asian country has been more driven by foreign trade and cheaper labor force. For Chinese policymakers, marketization is not the patent for capitalist economies and it can also serve socialist countries to achieve its development goals. Such flexible views on the market and government have facilitated the Chinese integration into neoliberal globalization without adopting entirely the neoliberal economic policies (Weber, 2020).

Viewing again the sub-indicators of Economic Freedom, the Chinese government seems to be active in business freedom to attract foreign capitals, and in trade freedom to foster one of the main economic growth pillars. However, China is reluctant to open up financial and monetary markets at a premature stage. Such prudence can help to avoid the speculative and opportunistic risks coming from foreign capitals which may cause the abnormal fluctuations of the domestic economy. This guideline also shapes Chinese capitals in other countries. As the findings told us, economic freedom in a neoliberal sense is not the priority for Chinese capitals in pursuit of host countries.

The Latin American side can also explain this phenomenon. Throughout the 1980s and 1990s, Latin America undertook neoliberal reforms superseding the import substitution industrialization model, by privatizing state-owned companies and state-controlled sectors, liberalizing labor and capital markets, and limiting the state's role in the economy (Rodríguez, 2021). This process did bring about some positive effects, such as inflation control, economic growth, and more foreign investment (Margheritis & Pereira, 2007). But a general conclusion is that after more than two decades, neoliberal policies failed to maintain a sustainable and viable development strategy, let alone any genuine economic stability (Ostry et al., 2016). Income inequalities, informal and precarious jobs, social exclusion are among the best-known byproducts of neoliberal policies. Since 2000 several left-wing and center-left governments were elected in a number of major economies of the region, trying to undo some neoliberal changes and to rebuild the state's political capacity to regulate the economy (Ruckert et al., 2017). Since the neoliberal path and Washington Consensus is no longer the only game in Latin America, policymakers and

scholars seek for alternatives development strategies to better accommodate the relationship between the state and the market (Rodríguez, 2021).

Without neoliberalism as the precondition, China and Latin America can reach economic, commercial, and investment agreements starting from domestic needs, national interests, and economic complementarity. As we have seen in Table 1, the majority of Chinese stakeholders are state-controlled companies, which invest heavily in mining, oil, infrastructure, manufacturing, etc. These sectors normally require governmental cooperation and long-term investment. Therefore, larger spending of governments in public sectors will promote rather than hinder Chinese capitals. From the Latin American side, easier access to financial support and no strings attached has encouraged the governments in the region to attract Chinese investors to fill the void left by the American and European capitals.

The macro-economic policies with the visible hand from the government are not exclusive for the Global South. Many developed capitalist societies make good use of fiscal and currency policies to readjust the unbalanced relationship between supply and demand, especially during crises. The stimulus package, quantitative easing, Modern Money Theory are common instruments for governments to go through recessions. That is to say, a resilient and sustainable economy is supposed to combine the market dynamism and the state's macro adjustments when necessary. Thus, there is a call for indicator innovation for measuring well economic-political systems, which may integrate state's capabilities to issue macro-economic policies, to guarantee social stability and employment.

Bibliography

CEPAL (2019): *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. <https://www.cepal.org/en/publications/44698-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2019>

CEZAR, RAFAEL & ESCOBAR, OCTAVIO R. (2015): Institutional distance and foreign direct investment. *Review of World Economics*, 151(4), 713–733. <https://doi.org/10.1007/s10290-015-0227-8>

DUCKETT, JANE (2020): Neoliberalism, Authoritarian Politics and Social Policy in China. *Development and Change*, 51(2), 523–539. <https://doi.org/10.1111/DECH.12568>

DUSHI, GAURI (n.d.): *Institutions: Definition, Types and Functions of Institutions*. Retrieved February 3, 2021, from <https://www.preservearticles.com/sociology/institutions-definition-types-and-functions-of-institutions/30474>

FLACHAIRE, EMMANUEL, GARCÍA-PEÑALOSA, CECILIA, & KONTE, MATY (2014): Political versus economic institutions in the growth process. *Journal of Comparative Economics*, 42(1), 212–229. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2013.05.001>

GAGNE, O'SCAWN (2018): Cultural Distance and FDI: China Africa Perspective. *Open Journal of Business and Management*, 06(02), 382–399. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2018.62028>

HABIB, MOHSIN & ZURAWICKI, LEON (2002): Corruption and foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 33(2), 291–307.

LE, THAI-HA (2017): Does economic distance affect the flows of trade and foreign direct investment? Evidence from Vietnam. *Cogent Economics & Finance*, 5(1). <https://doi.org/10.1080/23322039.2017.1403108>

MARGHERITIS, ANA & PEREIRA, ANTHONY W. (2007): The Neoliberal Turn in Latin America: The Cycle of Ideas and the Search for an Alternative. *Latin American Perspectives*, 34(3), 25–48. <https://doi.org/10.1177/0094582X07300587>

MERCOPRESS (2019): *Argentina/China companies link up to launch satellites for an Earth-observation constellation*. <https://en.mercopress.com/2019/01/19/argentina-china-companies-link-up-to-launch-satellites-for-an-earth-observation-constellation>

MILLER, TERRY., KIM, ANTHONY. B., & ROBERTS, JAMES. M. (2020): *2020 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation.

NORTH, DOUGLASS C. (1994): Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359–368. <https://www.jstor.org/stable/2118057>

OSTRY, JONATHAN D., LOUNGANI, PRAKASH, & FURCERI, DAVIDE (2016): Neoliberalism: Oversold? - Instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality, in turn jeopardizing durable expansion. *Finance & Development*, 0053(002). <https://doi.org/10.5089/9781513549118.022.A013>

QIAN, XINGWANG, SANDOVAL-HERNANDEZ, JESUS, & ZHAO, JINZHUO (2012): Corruption Distance and Foreign Direct Investment. *SSRN Electronic Journal*, 716. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2076759>

REUTERS (2018a): *China's Ant Financial to commit \$100 million to IPO of Brazil's StoneCo*. <https://www.reuters.com/article/us-stone-ipo-alibaba/chinas-ant-financial-to-commit-100-million-to-ipo-of-brazils-stoneco-idUSKCN1MW2YA>

REUTERS (2018b): *China's Tencent invests \$180 million in Brazil fintech Nubank*. <https://www.reuters.com/article/us-tencent-holdings-nubank-m-a/chinas-tencent-invests-180-million-in-brazil-fintech-nubank-idUSKCN1MI20L>

RODRÍGUEZ, JUAN PABLO (2021): The politics of neoliberalism in Latin America: dynamics of resilience and contestation. *Sociology Compass*, 15(3), e12854. <https://doi.org/10.1111/SOC4.12854>

RUCKERT, ARNE, MACDONALD, LAURA, & PROULX, KRISTINA R (2017): Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583–1602. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1259558>

SHENKAR, ODED & LUO, YADONG (2008): *International Business*. SAGE.

THIAGO TOMIO, BRUNO, & AMAL, MOHAMED (2015): Institutional Distance and Brazilian Outward Foreign Direct Investment. *M@n@gement*, 18(1), 78. <https://doi.org/10.3917/mana.181.0078>

WEBER, ISABELLA (2020): Origins of China's Contested Relation with Neoliberalism: Economics, the World Bank, and Milton Friedman at the Dawn of Reform. *Global Perspectives*, 1(1). <https://doi.org/10.1525/GP.2020.12271>

YAO, SHUJIE., ZHANG, FAN., WANG, PAN., & LUO, DAN (2017): Location Determinants of China's Outward Foreign Direct Investment. *China and World Economy*, 25(6), 1–27. <https://doi.org/10.1111/cwe.12218>

YI, CHANGJUN., XU, XUEYU., CHEN, CHUSHENG., & WU, YENCHUN JIM (2019): Institutional Distance, Organizational Learning, and Innovation Performance: Outward Foreign Direct Investment by Chinese Multinational Enterprises. *Emerging Markets Finance and Trade*, 00(00), 1–22. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2018.1545118>

ZHANG, LIN, & XU, ZHEQIAN (2017): How Do Cultural and Institutional Distance Affect China's OFDI towards the OBOR Countries? *Baltic Journal of European Studies*, 7(1), 24–42. <https://doi.org/10.1515/bjes-2017-0003>

12 LÍNEA TEMÁTICA

Política educativa, globalización y desarrollo sostenible

Política educativa, globalització i desenvolupament sostenible

Education policy, globalisation and sustainable development

La formación como fuerza motriz para el desarrollo de la apicultura en zonas rurales de Mozambique..... 760

Isabel Escriche Roberto (Universitat Politècnica de València)

Detino Germano Saide Augusto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Fernando Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Marisol Juan Borrás (Universitat Politècnica de València)

Mario Visquert Fas (Universitat Politècnica de València)

Eva Domenech Antich (Universitat Politècnica de València)

Moral Education and Good Citizenship: The teaching of LGBTIQphobia in Ugandan schools..... 775

Caroline Morgan Adams (Universidad Complutense Madrid)

Cursos sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y Adquisición de Competencias de Sostenibilidad en los Grados Universitarios 791

M. Inmaculada Pastor-García (Universidad de Málaga)

A. Francisco Rodríguez-Barquero (Universidad de Málaga)

La Universitat ante los retos de la coherencia de políticas para el desarrollo. El caso de la Universitat Politècnica de València 793

María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)

Cristina Martí Barranco (Universitat Politècnica de València)

Sergio Pérez Medina (Universitat Politècnica de València)

¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio en la restauración de capacidades de cooperación y agencia en niñas y niños 812

Gonzalo de Castro Lamela (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Clarisa Giamello (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Laia Martínez Roncero (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Dori Rodríguez Fernández (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Aproximación a los conocimientos sobre sostenibilidad del alumnado de las titulaciones de Educación.....	828
Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)	
Tamara Valladares de Vera (Universidade de Santiago de Compostela)	
Stefany M. Sanabria Fernandes (Universidade de Santiago de Compostela)	
El papel de la cultura en la Agenda 2030. Retos y oportunidades	840
Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)	
Álvaro Dosil Rosende (Universidade de Santiago de Compostela)	
Nelly Fortes González (Universidade de Santiago de Compostela)	
Aprendizaje-Servicio y Justicia Global. Una guía para la construcción de proyectos educativos en Justicia de Género, Justicia Económica y ambiental, Derechos Humanos y Derecho a Migrar	849
Brenda Bär Kwast (Universitat de Barcelona)	
Laura Campo Cano (Centre Promotor de Aprendizaje-Servicio)	
Maria Monzó Tatjé (Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional. Ajuntament de Barcelona)	
¿Más allá del Mercado? Política regulatoria orientada al sector privado subvencionado en Chile 2015-2020.....	851
Juan Antonio Carrasco (Universitat Autònoma Barcelona)	

La formación como fuerza motriz para el desarrollo de la apicultura en zonas rurales de Mozambique

Training as a driving force for beekeeping development in rural Mozambique

Isabel Escriche Roberto (Universitat Politècnica de València)

Detino Germano Saide Augusto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Fernando Tanleque Alberto (Universidade de Rovuma, Mozambique)

Marisol Juan Borrás (Universitat Politècnica de València)

Mario Visquert Fas (Universitat Politècnica de València)

Eva Domenech Antich (Universitat Politècnica de València)

Resumen

La comercialización de productos apícolas, especialmente miel, puede suponer una importante fuente de ingresos para las poblaciones rurales desfavorecidas de Mozambique. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad económica es necesario garantizar su calidad y seguridad alimentaria. La consecución de este objetivo sólo es posible desarrollando un adecuado plan de formación de los agentes implicados, tanto a nivel de los apicultores, como de los técnicos analíticos que deben validar el cumplimiento de los parámetros de calidad exigidos a nivel internacional. Como inicio de esta andadura formativa, el presente estudio (financiado por un proyecto ADSIDEO Cooperación 2020 y una beca CCD-UPV-PROGRAMA-VENTUS, concedidos por la Universitat Politècnica de Valencia y la Generalitat Valenciana) fue planteado en dos partes: 1. A nivel de apicultor, y 2. A nivel analítico. Para la realización de las tareas, se contó con la colaboración de un técnico de laboratorio de la Universidade Rovuma (Nampula, Mozambique). Inicialmente, éste se desplazó a las regiones de Nampula, Zambezia, Sofala y Manica para recoger muestras de miel y observar *"in-situ"* como los apicultores realizaban las prácticas en campo, durante la extracción de la miel y la venta. En segundo lugar, el técnico fue formado en el laboratorio del Control de Calidad de la Miel (IUIAD, UPV), en técnicas básicas (humedad, conductividad, color y HMF) permitiendo evaluar aspectos esenciales de la calidad de la miel cosechada. Los resultados analíticos mostraron que las mieles recogidas, en muchos casos, no cumplen con los estándares requeridos y por tanto se hace patente la necesidad de asesoramiento en el manejo, extracción y almacenamiento de la miel. En este sentido, como inicio del plan formativo previsto, con ayuda de personal de la Universidad de Rovuma (Nampula) se ha diseñado un tríptico en portugués con información básica sobre buenas prácticas apícolas esenciales para mejorar la calidad de sus productos.

Palabras clave: Buenas prácticas, información, apicultores, analistas laboratorio.

Abstract

The marketing of bee products, especially honey, can be an essential source of income for needy rural populations in Mozambique. However, to take advantage of this economic opportunity, it is necessary to ensure its quality and food safety. This objective can only be achieved by developing an adequate training plan for the agents involved, both for beekeepers and for the analytical technicians who must validate compliance with the quality parameters required by international standards. As a start to this training process, the present study (financed by an ADSIDEO Cooperation 2020 project and a CCD UPV VENTUS PROGRAMME grant, awarded by the Universitat Politècnica de Valencia and the Generalitat Valenciana) was structured in two parts: 1st. at the beekeeper level, and 2nd. at the analytical level. A laboratory technician from the Universidade Rovuma (Nampula, Mozambique) collaborated with this project. Firstly, he travelled to the regions of Nampula, Zambezia, Sofala, and Manica to collect honey samples and observe “*in situ*” how the beekeeping practices were carried out in the field, during extraction and commercialization. Secondly, the technician was trained in the IUIAD laboratory of the UPV in basic techniques (moisture, conductivity, colour, and HMF) for evaluating the essential aspects of the quality of the harvested honey. The analytical results showed in many cases, that the honey samples collected do not meet the required standards. Therefore, the need for advice on the handling, extraction, and storage of honey is evident. In this sense, as the first step of this training plan, and with the help of the staff from the University of Rovuma (Nampula), a brochure in Portuguese with information about essential good beekeeping practices was designed to improve the quality of their products.

Keywords: Good practices, information, beekeepers, laboratory analysts.

1. Introducción

La formación es una parte fundamental de las estrategias a seguir para mejorar el desarrollo económico y social, por lo que se considera un elemento clave en los países en desarrollo. Solo a partir del conocimiento es posible alcanzar las capacidades necesarias para revertir una situación precaria e incrementar la productividad y la competitividad (Cañellas, 2012; Marquez, 2017).

Las transformaciones estructurales y rurales que se están produciendo en estos países plantean como desafío la gestión actual y futura de tres grandes retos: el crecimiento de la población, la demanda de alimentos y la despoblación del medio rural en busca de una vida mejor. En este sentido, la FAO (2017), advierte que es necesario promover el crecimiento económico de las zonas rurales y conciliar los aspectos propios del sector alimentario con los sociales y culturales, haciendo del mundo rural un espacio sostenible e inclusivo. Para promover este cambio, el rendimiento de la producción y el beneficio de las actividades debe aumentar, por lo que será necesario aprender a ser más eficaces.

La apicultura es una actividad ancestral en África, que no sólo contribuye a mejorar la polinización y aumentar la productividad de los cultivos, sino que además tiene la capacidad de jugar un importante papel en la sociedad, al crear medios de vida sostenibles y propiciar el desarrollo de otros muchos sectores como: vendedores, carpinteros que fabrican las colmenas, elaboradores de vestimentas y guantes pro-

tectores, elaboradores de envases, etc. (Bradbear, 2005; Tanleque-Alberto, 2020). En este sentido, son diversos los estudios que la señalan como una actividad aconsejable en zonas rurales deprimidas por ser potencialmente una fuente alternativa o complementaria de alimentos y de ingresos para el campesinado africano empobrecido (Nur, 2016). En esta misma línea, Ogaba (2002) señaló a la apicultura en África como una de las acciones económicas de más alto potencial, dada la enorme abundancia de los recursos naturales y los escasos requerimientos tecnológicos necesarios para ser explotada.

Mozambique es un país con gran biodiversidad en el que la explotación apícola puede contribuir al desarrollo de las poblaciones rurales. Aunque la producción de miel es escasa, al no superar las 600 toneladas/año (FAOSTAT, 2016), sin embargo, su potencial es alto. No obstante, en los últimos años, la competitividad de los productos apícolas en el mercado internacional está incrementando las exigencias en calidad y seguridad alimentaria. Por ello, para que la comercialización de estos productos sea una opción para las comunidades rurales de Mozambique, se debe cumplir con los estándares internacionales. En este sentido, la aplicación de unas buenas prácticas apícolas será un factor clave para alcanzar este objetivo y, por lo tanto, la formación de los apicultores mozambiqueños no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzarlo.

El presente trabajo tiene como objetivo conocer cómo se están desarrollando las prácticas apícolas en Mozambique y plantear necesidades de formación, tanto a nivel de apicultores, como de capacitación de técnicos de laboratorio que puedan comprobar la calidad de la miel que se produce. Todo ello con la finalidad de iniciar un camino hacia la explotación comercial de estos productos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales de Mozambique.

2. Material y métodos

2.1. Recogida de información sobre la actividad de los apicultores

Un técnico de laboratorio de la Universidade Rovuma (Nampula, Mozambique) se desplazó, para recoger 63 muestras de miel, a diferentes distritos de las cuatro provincias de mayor producción apícola del centro y norte de Mozambique. Las muestras fueron recogidas de 13 distritos, concretamente: 3 de Manica (Manica, Tambara y Sussundenga), 3 de Sofala (Gorongosa, Maringue y Caia), 4 de Zambezia (Alto-Molocue, Gile, Mulevala y Mocubela) y 3 de Nampula (Angoche, Mogincual y Mecuburi).

El técnico había sido formado previamente para actuar como observador sobre las prácticas que desarrollan los apicultores. La Tabla 1 muestra la relación de conceptos que él anotó para evaluar dichas actividades, desde el campo (con el manejo de las colmenas), pasando por la extracción de la miel del panal, para finalizar en su comercialización y venta.

Tabla 1. Ítems que observar por un técnico “in situ” sobre las prácticas apícolas que realizaba cada apicultor.

Puntos clave a observar			
Nombre del apicultor	Lugar		Fecha
Manejo de las colmenas en el campo			
Tipo de colmena	Tradicional	Moderna	Otras
Ahumado	Si	No	
Tratamientos contra plagas de las abejas	Si	No	
Extracción de la miel del panal			
Tipo de extracción	A mano	Centrífuga	Otras
Lavado de manos	Sí	No	
Nivel limpieza utensilios (centrifugadora, cuchillos, envases)	Bajo	Medio	Alto
Material recipiente para la miel extraída	Metálicos	Plástico	Otros
Uso del recipiente para la miel extraída	Exclusivo	Varios	
Lugar de extracción	Suelo	Mesa	Otros
Tiempo de almacenamiento hasta su venta	Inmediato	Días	Otros
Lugar de almacenamiento	Sol	Protegido	
Comercialización y venta de la miel			
Lugar de venta	Ambulante	Cooperativas	
Condiciones del lugar de venta	Sol	Protegido	
Tipos de envase	Reutilizados	Nuevos	
Material del envase	Plástico	Vidrio	Otros

Fuente: elaboración propia

2.2. Intercambio Universidad de Rovuma (Mozambique) con Universitat Politècnica de Valencia (España)

Una persona perteneciente al personal de laboratorio de la Universidade Rovuma (Nampula, Mozambique), realizó una estancia de un mes en el Laboratorio de Control de Calidad de la Miel y de los Productos Apícolas (LABMIEL) ubicado en el Instituto Universitario de Ingeniería de Alimentos para el Desarrollo (IUIAD) en la Universitat Politècnica de Valencia (España). La finalidad fue iniciar su capacitación en técnicas básicas de control de la miel (humedad, conductividad, color y HMF)

que permitan evaluar aspectos esenciales de la calidad de la miel que se coseche en las zonas rurales estudiadas. La estancia fue sufragada por una beca CCD UPV PROGRAMA VENTUS, concedida por la Universitat Politècnica de Valencia y la Generalitat Valenciana (España).

3. Resultados

En general, la explotación apícola es llevada a cabo por pequeños apicultores que viven en zonas rurales. El técnico los visitó y se centró en observar tres aspectos fundamentales: el manejo que ellos hacían de las colmenas, cómo extraían la miel de los panales y cómo realizaban su comercialización y venta.

3.1. Observación de las prácticas de los apicultores

3.1.1. En campo

Los sistemas de explotación de miel dependen principalmente de los recursos disponibles y también de la formación previa en los casos en los que los apicultores la hayan recibido. La Tabla 2 muestra los resultados de la observación en la etapa de campo. Un tercio de las colmenas son silvestres y por lo tanto explotadas por cazadores/recolectores. Por el contrario, las colmenas modernas (que contienen marcos de cera) y las tradicionales (construidas con materiales que tienen en su entorno como cortezas, barro o cañas) requieren de la intervención humana para su mantenimiento.

Tabla 2. Aspectos en campo (n=63 observaciones)

Manejo de las colmenas en el campo			
Tipo de colmenas	Modernas (27)	Tradicionales (14)	Silvestres (22)
Ahumado	Si (63)	No (0)	
Tratamientos contra plagas de las abejas	Si (0)	No (63)	

Fuente: elaboración propia

La recolección de los panales de cualquier tipo de colmena, siempre se realiza aplicando humo para ahuyentar a las abejas. Es una práctica extendida en casi todo el mundo, pero especialmente en África por la agresividad de la abeja que allí predomina (*Apis mellifera scutellata*) (Allsopp, 2007). De hecho, esta práctica se observó en todos los apicultores visitados. La diferencia entre ellos estribaba en la forma de aplicar el humo, ya que como es obvio, los cazadores de miel no utilizan ningún tipo de ahumador, limitándose a hacer humo prendiendo fuego a las hierbas que se encuentran bajo del árbol en el que se sitúa la colmena. Este tipo de fuegos son muy peligrosos ya que en ocasiones se descontrolan, afectando tanto a las colonias de abejas, larvas y la miel, como a otras especies. Estos casos son más comunes en las provincias de Nampula y Zambezia y menos frecuente en las provincias de Manica y Sofala donde existen menos cazadores/recolectores y los apicultores han recibido alguna formación.

Por último, en las zonas visitadas en este estudio, no se ha observado la aplicación de algún tipo de tratamiento para tratar las enfermedades de las abejas. Además, los apicultores han confirmado que no tratan las colmenas con ninguna sustancia química. Al parecer, en estas zonas predomina la abeja africanizada que ha demostrado ser bastante resistente a ciertas plagas como la provocada por *Varroa destructor*. Se trata de un **ácaro parásito externo que ataca y se alimenta de las abejas** *Apis cerana* y *Apis mellifera*. En el mundo desarrollado la presencia de acaricidas es la principal causa de residuos químicos en la miel (Juan-Borrás, 2016). Por ello, es posible que la miel y la cera de Mozambique esté libre de este tipo de sustancias, situación que podría ser ventajosa para su comercialización como productos ecológicos, orgánicos, comercio-justo, etc.

3.1.2. Extracción

La etapa de extracción de la miel del panal comienza con el corte del opérculo o capa superior de cera con la que las abejas sellan las celdillas en las que depositan la miel para que madure. La Tabla 3 muestra los aspectos relacionados con las prácticas observadas.

En las colmenas modernas, cuando los cuadros presentan una cantidad suficiente de celdas con superficie de cera operculada, los apicultores la eliminan con un cuchillo desoperculador y posteriormente someten los cuadros a una extracción con fuerza centrífuga. Utilizan centrífugas modernas de acero inoxidable o bien centrífugas rudimentarias fabricadas por ellos, aunque también efectivas para realizar esta función (Figura 1). Sin embargo, la extracción de la miel por prensado a mano de los panales de cera es habitual en las colmenas tradicionales y salvajes (Figura 2). En este tipo de extracción existen varias opciones, siendo una de las más comunes la realizada con ayuda de una embolo de madera con el que se van aplastando las celdas que contienen la miel (Figura 2A). También se suelen utilizar telas o mallas porosas a modo de filtros (Figura 2B). El prensado manual, además de provocar la destrucción total del panal, puede presentar un importante problema de seguridad alimentaria, especialmente por la manipulación directa que se hace de la miel con las manos. A este respecto, según lo observado, más de la mitad de los apicultores no se lavan las manos cuando realizan esta práctica.

Tabla 3: Aspectos en la extracción de la miel (n=63 observaciones)

Extracción de la miel del panal		
Tipo de extracción	Prensado a mano (36)	Centrifuga (27)
Lavado manos	Sí (27)	No (36)
Nivel limpieza utensilios (centrifugadora, cuchillos, envases)	Bajo (48)	Medio (15)
Material recipiente para la miel extraída	Metálicos (0)	Plástico (63)

Uso del recipiente para la miel extraída	Exclusivo (5)	Varios (58)
Lugar de extracción	Suelo (36)	Mesa (27)
Tiempo transcurrido hasta su venta	Inmediato (53)	Días (10)
Lugar de almacenamiento	Sol/ exterior (53)	Protegido (10)

Fuente: elaboración propia

Figura 1. Centrífugas para la extracción de miel: moderna de acero inoxidable (izquierda) y de fabricación artesanal (derecha)



Fuente: elaboración propia

En general, el procedimiento de centrifugación y el lavado de manos es solo habitual entre los apicultores que han recibido algún tipo de formación y están asociados a alguna cooperativa, especialmente de las provincias de Manica y Sofala. Entre ellos, es también más habitual la limpieza de los utensilios como centrifugadora, cuchillos o recipientes. Además, pocos apicultores hacen uso de envases y recipientes de uso exclusivo para depositar la miel extraída, incluso el lugar de extracción no siempre es el más indicado.

En el caso de los cazadores/recolectores y en muchas colmenas tradicionales el proceso de extracción se realiza directamente en el suelo, con el riesgo higiénico que esto implica (Figura 3). Es importante destacar que las zonas en las que los apicultores habían recibido más formación y estaban más agrupados en asociaciones como son Sofala y Manica, las prácticas realizadas eran más adecuadas.

Figura 2. Extractor manual de la miel: (A) prensado con embolo de madera y (B) prensado con mallas porosas



Fuente: elaboración propia

Una vez que se ha extraído la miel de los panales, el apicultor la deja decantar unos días para separar las impurezas. Se trata de restos de cera, abejas o ramas, que se van depositando en la parte superior de donde se pueden retirar con facilidad. Posteriormente, la miel se filtra para eliminar otras partículas retenidas. Tras la extracción, la miel se almacena en recipientes de plástico con una capacidad que varía entre 5 y 20 litros. Suelen ser recipientes reutilizados que habían contenido agua con anterioridad. Estos bidones llenos de miel no se suelen guardar al abrigo del sol o de la luz, si bien, en general, se procede a su venta de forma inmediata.

Figura 3. Manejo del panal para extraer la miel por cazadores/recolectores



Fuente: elaboración propia

En grandes explotaciones o cooperativas, se lleva a cabo un procesado “más industrial” que no ha sido observado en ningún caso este estudio. Éste consiste en someter la miel a una etapa de licuación a 40-55 °C (en el caso de que la miel haya cristalizado) y posteriormente a una pasterización (aproximadamente entre 85 y 90°C) para eliminar levaduras que faciliten la fermentación durante su comercialización. Por último, la miel es envasada para ser vendida en tiendas.

3.1.3. Venta

La miel desde los bidones es trasvasada a botellas de plástico de 0.35 a 1.5 litros, para proceder a su venta ambulante de forma inmediata. La mayoría de estos recipientes son reutilizados y suelen haber contenido previamente agua o zumos. Sólo en la miel vendida en los supermercados se observaron envases de plástico o vidrio nuevos que son producidos a propósito para la venta de miel (Figura 4A y 4B).

Figura 4. Tipos de recipientes utilizados para la venta ambulante (A) y venta en tiendas (B).



Fuente: elaboración propia.

La venta generalmente la realiza el entorno familiar del productor y tiene lugar en pequeños mercados, ferias comerciales, carreteras o en puntos de reunión de personas como mezquitas (Figura 5). En algunos casos la miel es comprada para revender. Durante la venta tampoco se tiene en consideración salvaguardar la miel de la luz solar ni del calor, situación que acelera su pérdida de calidad y su fermentación. La Tabla 4 muestra los resultados de los items observados en la etapa de venta.

Figura 5. Venta ambulante de la miel (Sofala y Manica)



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Aspectos observados durante la venta de la miel por los productores (n=63 observaciones)

Comercialización y venta de la miel		
Lugar de venta	Ambulante (53)	Cooperativa (10)
Condiciones del lugar de venta	Sol (53)	Protegido (10)
Tipos de envase	Reutilizados (63)	Nuevos (0)
Material del envase	Plástico (58)	Vidrio (5)

Fuente: elaboración propia.

El autoconsumo también es una opción muy común entre los habitantes de las zonas rurales, así como el trueque, intercambiando la miel por otros alimentos o servicios. Solo algunos apicultores de Sofala y de Manica venden por contrato a algunos agentes económicos y supermercados de la región, quienes son los encargados de su comercialización.

La miel en Mozambique tiene dos tipos de mercados paralelos; el más extendido con precios relativamente asequibles destinado a los habitantes locales que suelen ser poco exigentes y aquel más exclusivo destinado a satisfacer a clientes exigentes como instituciones hoteleras. En este último caso, los criterios son más rigurosos en cuanto al origen y calidad del producto.

3.2. Comprobación de la calidad de la miel de las zonas estudiadas y formación del técnico analítico

Las muestras de miel recolectadas están siendo analizadas en el Laboratorio de Control de Calidad de la Miel y de los Productos Apícolas (LABMIEL) de la Universitat Politècnica de Valencia. Fueron traídas a España por el técnico analítico que ha iniciado su formación en dicho laboratorio familiarizándose con técnicas básicas como humedad, conductividad, color Hidroximetilfurfural (HMF) (Figura 6). El técnico también ha sido formado en la aplicación de un programa informático básico para el tratamiento de datos (Excel-XLSTAT).

El análisis de estas muestras se ha centrado inicialmente en la evaluación de su contenido en humedad, ya que es un parámetro de calidad fundamental cuyo control es esencial para evitar el deterioro de la miel. Además, se requiere de muy poca inversión económica para llevar a cabo este tipo de análisis, solo un refractómetro cuyo coste no supera los 100 €. Por lo tanto, el técnico ya está enseñando a realizar este análisis al personal de laboratorio de Universidad de Rovuma-Nampula, (Figura 7).

Figura 6. Laboratorio de Control de Calidad de la Miel la Universitat Politècnica de Valencia (España)



Fuente: elaboración propia.

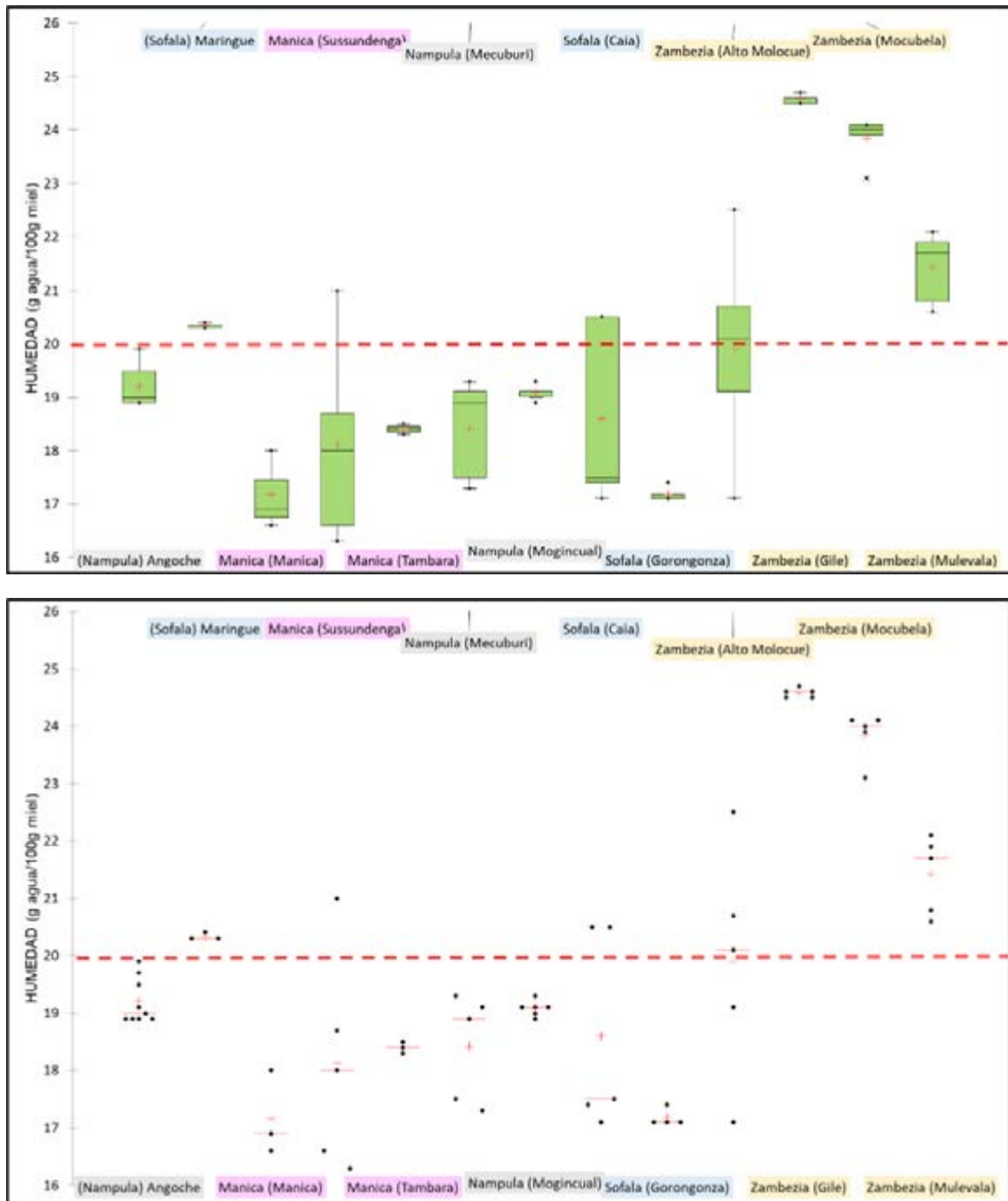
Figura 7. Laboratorio de la Universidade Rovuma (Nampula, Mozambique)



Fuente: elaboración propia.

El resultado de la determinación de humedad en las 63 muestras analizadas se resume en el diagrama de cajas y bigotes representado en la Figura 8A y el dispersigrama (Figura 8B). En él se indica con línea punteada roja el valor establecido en la Norma de calidad para la miel (Real Decreto 1049/2003; Council Directive 2001/110 Relating to Honey, 2002) para la humedad (máximo 20.0 g/100g).

Figura 8. Contenido de humedad de las mieles de Mozambique analizadas (n=63): (A) Dispersión de los datos por regiones y distritos y (B) detalle del valor de cada apicultor



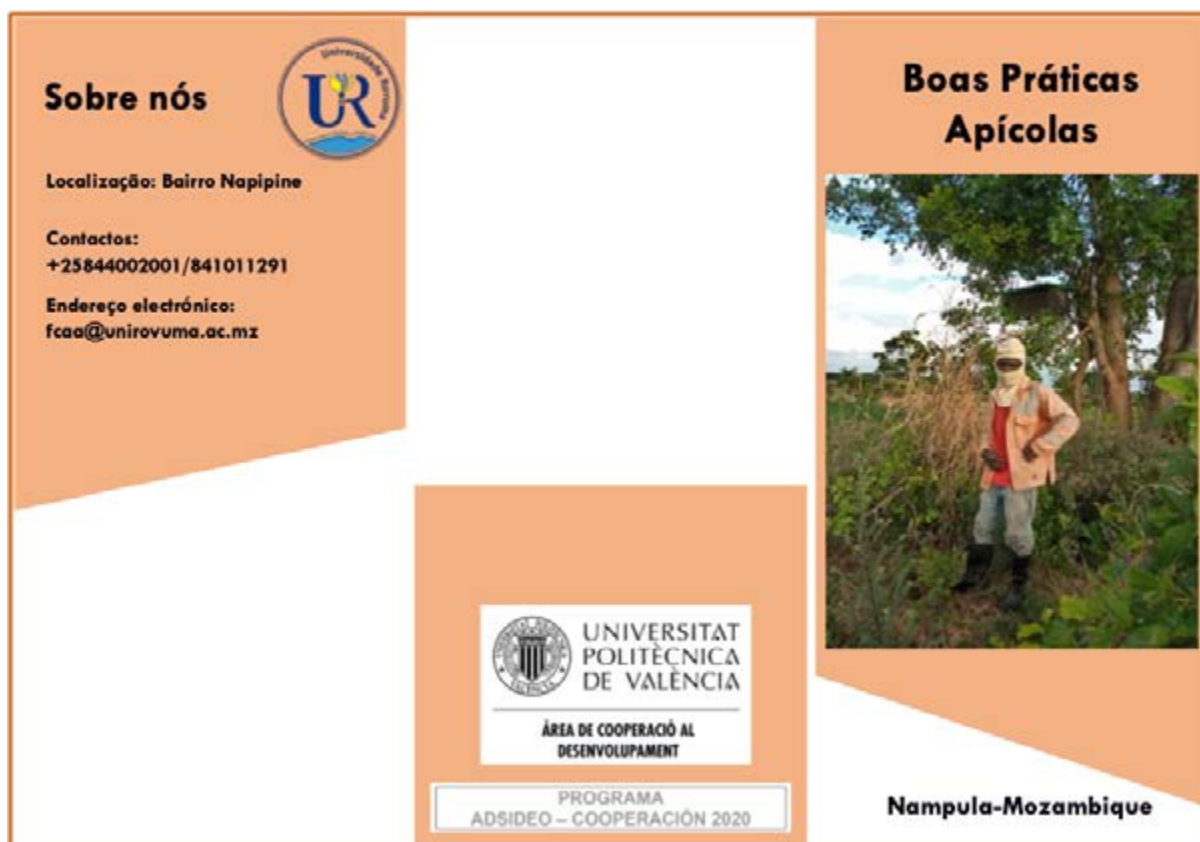
Fuente: elaboración propia.

En Mozambique no existe una legislación que regule la calidad de la miel, pero en ausencia de ella deberá regirse por la normativa internacional como la que aplica en la UE (Council Directive 2001/110 Relating to Honey, 2002). Se observan diferencias significativas entre regiones e incluso dentro de una misma región entre distritos y apicultores (puntos negros de la Figura 10B). En general, los peores datos se han encontrado en la casi totalidad de las muestras de Zambezia, ya que presentan valores muy altos de humedad, con la excepción de dos muestras de Alto Molocue. Contenidos altos de humedad en las mieles pueden desencadenar en una pérdida rápida de su calidad por fermentación y por desarrollo microbiológico. Esta situación se ve acelerada en climas tropicales por las condiciones de temperatura. Tanleque-Alberto et al. (2020) también observó valores anormalmente elevados de este parámetro en mieles de estas regiones.

3.2.1. Programa de formación de los apicultores

El plan de formación para los apicultores se ha planteado diseñando en portugués un tríptico sencillo de fácil comprensión en el que se pretende poner de relieve las principales consideraciones que deben seguir para que la miel que obtengan cumpla con los requisitos de calidad (Figura 9).

Figura 9. Tríptico informativo sobre buenas prácticas para los apicultores





Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

La Universidad Rovuma, con el apoyo del Laboratorio de la Miel y los Productos Apícolas de la Universitat Politècnica de Valencia, está trabajando en dar apoyo a productores y organizaciones apícolas rurales para que obtengan una miel que cumpla con los estándares de calidad. Esta ayuda se está planteando a nivel de formación de los apicultores, dándoles a conocer mediante charlas y trípticos sencillos la necesidad de trabajar siguiendo unas buenas prácticas apícolas para que su miel tenga valor comercial. Además, la Universidad Rovuma está creando un laboratorio y formando al personal técnico para poder dar un servicio analítico a los apicultores locales y de esta manera verificar la calidad de sus productos como etapa previa a su posible comercialización. Todos estos esfuerzos tienen por finalidad que las poblaciones rurales vulnerables de Mozambique aprovechen los recursos naturales que tienen a su disposición y que éstos contribuyan a aliviar sus carencias económicas.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido financiado por el programa ADSIDEO 2020 del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de Valencia a través de Proyecto titulado: "Análisis de Riesgos en productos apícolas de Mozambique. Oportunidad Social y Económica de las poblaciones rurales"

Referencias

- ALLSOPP, M. H. (2007). "Analysis of Varroa destructor infestation of southern African, MSc dissertation", University of Pretoria, Pretoria
- BRADBPEAR, N. (2005). "La apicultura y los medios de vida sostenibles, Folleto de la FAO sobre diversificación". *Dirección de Sistemas de Apoyo a la Agricultura*. <http://www.fao.org/docrep/008/y5110s/y5110s00.htm>
- CAÑELLAS, AJC, 2012. "Creatividad, educación e innovación: emprender la tarea de ser autor y no sólo actor de sus propios proyectos". *Revista de Investigación en Educación*, nº 10 (1), 2012, pp. 7-29. <http://webs.uvigo.es/reined/>
- COUNCIL DIRECTIVE 2001/110 (2002). "Relating to Honey". *Official Journal of the European Communities* L10 2002, 47-52.
- FAO, (2017) "El estado mundial de la agricultura y la alimentación" <https://www.fao.org/3/I7850s/I7850s.pdf>
- FAOSTAT. (2016). "Food and Agriculture Organization of the United Nations". *Statistic Division* <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QL>
- JUAN-BORRÁS, M., DOMENECH, E., & ESCRICHE, I. (2016). "Mixture-risk-assessment of pesticide residues in retail polyfloral honey". *Food Control*, 67, 127-134.
- MARQUEZ, A. (2017) "Perfiles Educativos" IISUE-UNAM vol. XXXIX, núm. 158. <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/numeros/2017/158>
- UR, M. A. R. (2016). "Proyecto de cooperación para el desarrollo: Fomento de prácticas apícolas en el Distrito de Muanza-Sofala-Mozambique" (*Master's thesis*). https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/19231/1/TFM_F_2016_4.pdf
- OGABA, M. (2002). "Household poverty reduction through beekeeping amongst Uganda rural women". *Standing commission of beekeeping for rural development, Monmouth*. <https://www.empowerwomen.org/en/resources/documents/2015/2/household-poverty-reduction-through-beekeeping-for-rural-ugandan-women?lang=en>
- TANLEQUE-ALBERTO, F. J., JUAN-BORRÁS, M., ESCRICHE, I. (2019). "Quality parameters, pollen and volatile profiles of honey from North and Central Mozambique". *Food Chemistry*, 277, 543-553. <https://doi.org/10.1016/j.foodchem.2018.11.007>
- TANLEQUE-ALBERTO, F. J. (2020). "Características diferenciadoras de mieles y ceras de abeja del Norte y Centro de Mozambique" (*Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València*).
- ZANDAMELA, MUNGOI, E.M.F (2008). "Caracterización Físico-Química y Evaluación Sanitaria de la miel de Mozambique". *Tesis Doctoral Bellatera Universitat Autònoma de Barcelona (Cerdanyola Del Valles)*. Zaragoza (España).

Moral Education and Good Citizenship: The teaching of LGBTIQphobia in Ugandan schools

Caroline Morgan Adams (Universidad Complutense Madrid)

Abstract

Moral discipline, good citizenship education and jingoism are pivotal players in popularizing LGBTIQphobia in Ugandan society and in teaching hate and exclusion within its school system. Although LGBTIQphobic laws can be dated back to the Indian Penal Code and were continued through Uganda's protectorate period, its emanation truly stems from Yoweri Museveni's coming to power and claiming of presidency in 1986. Since Museveni's acquisition, the partnering betwixt Born-Again Churches' and foreign and national political and social activists have forayed into religious gambits. The haltingly relocation of discourses and bestirring public outrage from church pulpits to political and social public alters in education and public policy drive to re-educate in hate and bedevilment of non-heteronormative sexual orientation in search of the beseeming citizen.

The virulence of non-heterosexual sexual orientation and the LGBTIQ community has grown in strength over the past four decades beginning with the Transformation Movement of the 1990s, to PEPFAR and PIACSY programs of the 2000s, to The Uganda Declaration and Anti- Homosexuality Bill to the recent proliferation of the sex education recantation. Furthermore, the influx of external funding belied as nonpartisan aid act as catalysts for the implementation of the transformation of abstinence-only sex education and the indoctrination of solely morally acceptable heteronormative sexual orientation, dominating educational campaigns.

How have moral discipline, good citizenship education and jingoism embarked the acclivity of exclusive heteronormative domination? What role is the education system being employed to disseminate a LGBTIQphobic society in Uganda, galvanizing this teaching in hate and repudiating LGBTIQ human rights?

Keywords: LGBTIQphobia, Education, Religion, Politics, Morality

1. Introduction

The politicization of moral education and good citizenship programs across Uganda has been in route since decolonization. Over the past 60 years wars have been fought, religious movements led and, education programs recasted steering towards a system dominated by propaganda making the sponsorship of globalized connections possible in an “attempt to promote what it means to be ‘African’”¹ (Mabru *et al.*, 2018). Just as in the remaking of an old Hollywood film, Uganda’s backdrops have been replaced by trips to sublunary locations, dialogues have been adjusted to rewrite history and cultural beliefs and, in this movie, old- timey props have been reconstructed by “powerful religious and traditional fundamentalists to generate and perpetuate a cultural discourse that non-normative gender expressions or sexualities are ‘foreign.’”² (Mabru *et al.*, 2018). LGBTIQphobia and the rejection of non-heteronormative sexual orientations and cis-gender identities (SOGI)^{*3} have made global headlines, specifically through David Bahati’s Anti-Homosexuality Bill (AHB), colloquially known as, ‘Kill the Gays’ bill of 2014. “Human Life International’s regional coordinator Emil Hagamu praised the Ugandan parliament as ‘typically African’ for promoting the ‘Kill the Gays’ bill. It strives to protect African traditional and cultural values against Western encroachment in areas such as homosexuality and same-sex unions.”⁴ (Kaoma, 2012) its mere presentation left its mark on Uganda.

While cases have been analyzed searching for the reasoning behind the uprising of cultural controversy which promotes the rejection of non-heterosexual sexual orientations and cis- gendered identities to be seemingly sitting on a powdered leg. The promotion of what is ‘truly African’ is imperilling the verisimilitude of Uganda’s historical and cultural sovereignty by popularizing the “...familiar patriarchal construction of gender and sexuality in/through which homophobia is constructed.”⁵ (Bhana, 2012). Being as “Uganda has one of the largest educational systems in Africa, with schools supported by Christian churches—mainly the Anglican Church of Uganda and the Catholic Church. Both churches have maintained colleges of higher education, seminaries, and teach training colleges”⁶ (Knighten, 2014) extending ideas that dissever the regnant boundaries and ecumenical beliefs seeping through the cracks of culture and history into its territory while masquerading as helping hands. “Despite historical evidence of the existence of same-sex relations on the continent, most Africans are convinced that homosexuality is un-African. Although the majority of the global North accepts homosexuality, for example, at least 9 in 10 Africans disapprove of same-sex relations in most sub-Saharan nations. Specifically, the disapproval rate is 90 per cent in Kenya, 96 per cent in Uganda, 98 per cent in Nigeria and 61 percent in South Africa (PewForum, 2013) – the country where same-sex relations are constitutionally protected.

¹ Mbaru, M., Tabengwa, M., Vance, C., “Cultural discourse in Africa and the promise of human rights based on non-normative sexuality and/or gender expression: exploring the intersections, challenges and opportunities.” Page 180

² Mbaru, M., Tabengwa, M., Vance, C., “Cultural discourse in Africa and the promise of human rights based on non-normative sexuality and/or gender expression: exploring the intersections, challenges and opportunities.” Page 178

³ From now on throughout this paper, for space saving reasonings, sexual orientations and gender identities will be referred to through its anacronym, SOGI.

⁴ Kaoma, K., “Colonizing African Values. How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa” page 2

⁵ Bhana, D., “Understanding and addressing homophobia in schools: a view from teachers” page 309

⁶ Kinghton, B., “Uganda” page 434

Moreover, 96 per cent of sub-Saharan African evangelical leaders oppose homosexuality.”⁷⁷(Kaoma, 2016). These globalized sexual politics have specifically led the way towards ostensible good citizenship values stipulated by discrimination, oppression and persecution of LGBTIQ community over the past 20 years. The constant reshaping of education under the pretence of creating a moral education system and made up of good citizenship values has permitted unrestricted flow of hate, discrimination and systemized persecution beliefs being spouted in the name of preserving a territory’s culture and history when in fact are actually promoting what Gilbert Herdt calls, ‘panics’⁸. (Herdt, 2009). What seem to be progress preaching of betterment and truth are in fact the workings of an invisible enemy imposing outside culture, manipulation of history and ideas by passing them off as truth and *comme il faut**.⁹

1.1. Moral Panics

These panics gained momentum beginning from the sexual crisis’s that “are known from such historically disparate phenomena as the fear of the masturbation ‘epidemic’ that haunted the 18th and 19th centuries, moral crusades against abortion and unwed teenage mothers, antipornography campaigns, efforts to criminalize prostitution through attacks on the trafficking of women, and panics surrounding homosexuality and HIV in the 20th century.”¹⁰ (Herdt, 2009). These panics have created a community “where 95% of the population is openly homophobic and supports legislation to curtail the rights of LGBT individuals...” ensured boldened laws which have been created to popularize and promote a cis-heteropatriarchal sociopolitical system through moral education and good citizenship values. The objective of this research is to demonstrate that the indoctrination of LGBTIQphobia in Ugandan education, classroom teachings and curriculum stem from the inimical cis-heteropatriarchal sociopolitical system consociated with the ex-protectorate period traversed with the United States’ heterosexual hegemonic crusade.

2. Methodology

This study focuses on the evolution and transformation by means of global influences in Uganda in search of good citizens through moral education. Religious conservatives dating back to the 1980s have sunk their teeth into the Pearl of Africa hungry for lost souls. A detailed analysis is created intending to prove that the roots of LGBTIQphobia do not stem from African culture, nor pre-protectorate invasion in colonial times but through the neocolonial movements from the West. Even though this perspective and investigative research point has become quite popular since the presentation of Uganda’s AHB, a specific focus on moral education and the pursuit of good and correct Ugandan citizenship has not been considered.

⁷ Kaoma, K., “An African or Un-African Sexual Identity? Religion, Globalization and Sexual Politics in Sub-Saharan Africa” page 108

⁸ Herdt, G., “Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger” page 1

⁹ A French term referring to what should be accepted as proper, or acceptable

¹⁰ Herdt, G., “Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger” page 1

Detailed analysis through qualitative research has been carried out examining extensive research on the international actors, political figures and economic influences that are tied to Yoweri Museveni's government of Uganda in search of not only one seed but the plantation of ideas that have been planted in the name of moral education and good citizenship education. The blurred lines between international and national actors have been in the making as a way of disconcerting not only what is being passed off as Ugandan culture and history but the workings of previously failed political movements in the name of what is right, holy and good.

Even though the research carried out until now has been through text analysis, the 7th of April 2022, this researcher leaves for Uganda to carry out participant observation, in-depth, focus and group interviews with different religious anti-LGBTIQ organizations, government officials, university professors along with pro-LGBTIQ organizations, specifically, Sexual Minorities Uganda (SMUG) and Tranz United Uganda (TNZ).

Specific focus is paid to the evolution of the education system starting from 2000s. Notwithstanding the importance of protectorate pre-democratic state mandated education, which is mentioned briefly in the historical background and citizenship section, the focus is on how sexual education has been banned and replaced with moral education and good citizenship teachings by having incorporated a "code of conduct into the school's everyday practices."¹¹ (Kayongo, 2019) An evolution of teaching tactics that promote whistle blowing tactics, "a code of conduct as a tool of exercising disciplinary control and inculcating a culture of ethical practice and conduct,"¹² (Kayongo, 2019) and accentuation on "values-based code."¹³ (Kayongo, 2019).

3. Theoretical Framework

This study carries out an investigative research design by using constructivist theory to analyze the changes that have occurred over the past twenty years in Uganda's education system, focusing on the promotion of moral education and good citizenship. It applies an intersectional lens to determine how LGBTIQphobia has grown in such strength and depths through a "multi-level analysis that link individual experiences to broader structures and systems [which] are crucial for revealing how power relations are shaped and experienced."¹⁴ (Hankivsky, 2014).

First by looking through the lens of intersectionality a broader scope is made available in determining the how far inequity reaches and in what area. As, "inequalities are seldom the result of a single factor, but rather the 'outcome of intersections of different social locations, power relations and experiences'"¹⁵ (Pierce et al., 2018). Taking into consideration that the light shining through that prism highlights "critical insights into how institutional practices and norms (and the power dynamics within these) shape knowledge and norms"¹⁶ (Hankivsky, 2014) have created LGBTIQphobia. These different rays help to see the role that globalization has managed to play through "a set of mutually constitutive tendencies comprising both mate-

¹¹ What is the Best Teachers Professional code page 8

¹² What is the Best Teachers Professional code page 4

¹³ What is the Best Teachers Professional code page 5

¹⁴ Hankivsky, O., "Intersectionality 101" page 3

¹⁵ Pierce Colfer, C. J., Sijapati Basnett, B., Ihalainen, M., "Making sense of 'intersectionality' A manual for lovers of people and forests" page 1

¹⁶ Hankivsky, O., "Intersectionality 101" page 18

rial processes of transformation and counter-movements, and contested ideologies and discourses that operate across a variety of geographic scales.”¹⁷ (Kaoma, 2016).

The manipulation of ideas and restructuring of education have been made possible through what globalization bolsters as “a process through which human values are contested, transmitted, shared and somehow imposed on the world cultures through various media – TV, Internet, economic and political institutions, global governance organisations, civil societies, and religious institutions.”¹⁸ (Kaoma, 2016). Sparking questions about how role that the education system has transformed itself or been transformed in Uganda in bedecking and propagandizing LGBTIQphobia and the rejection of non-cis gender sexual identities.

4. Historical Background and Citizenship

Uganda, an ex-protectorate state of Great Britain which gained its independence in 1962, has subsequently maintained precedent stipulated by earlier colonial laws pertaining to sexuality and sexual rights. Laws which not only deem non-heteronormative sexuality as illegal, but bolster and boost perceptions of hate against any and all individuals who defy them. This hurricane of dogmatic creeds made land fall in Uganda predating “the 19th-century campaign against the slave trade in Africa headed by Sir Thomas Fowell Buxton (1837-1915), whose aim was to replace slavery in East Africa with commerce and Christianity.”¹⁹ (Knighton, 2014). These assizes, adopted during the protectorate period, paid definitive attention to sexuality and the adherence to heteronormativity and gender roles, specifically in the realm of education and what was deemed pertinent in the education system. “They set the syllabi, wrote the curriculum, set standards of accomplishment for each grade, built and administered schools, and trained the teachers who staffed them. Missionaries sought to win souls as much as to cultivate minds.”²⁰ (Khadidja, 2014). By doing so, the path to what is seen today in core conceptual dimensions of moral educational teaching, be that as it may direct exclusion or persecution of non-heteronormative sexual orientations and gender identities were not of such grave importance. However, the people of Uganda “started to perceive missionary education as more valuable than traditional education, and the missionaries found the suitable situation to persuade these people to propagate Christianity and missionary schooling throughout Uganda.”²¹ (Khadidja, 2014).

4.1. Amnesia

Nonetheless what was ever present and was the gendered roles and how they were emphasized through Catholic and Protestant mission schools’ teachings and “were primarily aimed at training women to be ‘good wives’ to the new generation of Christian leaders, which meant inculcating ‘domestic virtues’ such as the production of household crafts...‘encouraging women to be diligent mistresses of efficient

¹⁷ Kaoma, K., ““An African or Un-African Sexual Identity? Religion, Globalization and Sexual Politics in Sub-Saharan Africa” page 116

¹⁸ Kaoma, K., ““An African or Un-African Sexual Identity? Religion, Globalization and Sexual Politics in Sub-Saharan Africa” page 116

¹⁹ Knighton, B., “Uganda” page 425

²⁰ Khadidja, Dziri, “Western Education in Uganda (1878-1939)” page 3

²¹ Khadidja, Dziri, “Western Education in Uganda (1878-1939)” page 44

households, [mission schools] instructed girls and adult members on how to keep their homes and children clean, how to feed their families in nutritious ways, and how to sew or do handcrafts.”²² (de Haas et al., 2016). These teachings intended to propagate, “the picture of a ‘good Christian housewife and mother’ that reflected the gender roles that were typical of ‘middle-class patriarchy in late Victorian Britain’...”²³ (de Haas et al., 2016). Even though times have changed and this “civilizing mission”²⁴ (Van Klinken, 2018) was concluded, its ending prompted what academic scholar and Associate Professor Children and Youth Studies International Institute of Social Studies, Kristen Cheney calls, “post-colonial amnesia”. Appertaining to Uganda’s past, “African identities, collective memories, and narrative frames have been drastically affected by multiple courses of trauma. One manifestation of imperialism in particular, writes philosopher Ali Maruzi, ‘is the havoc which colonialism played with the African memory - initiating new forms of amnesia, nostalgia and false memories’. He argues that exclusively positive understandings of the precolonial, pre-Westernized past ‘can become a form of nostalgia - a temporal homesickness, idealizing the past as our ideal home.’”²⁵ (Entenmann, 2014). Resulting in the rewriting of history and reestablishing what is considered to be cultural beliefs inspiring a moral education derived from cis-heteropatriarchal sociopolitical system whose “gender and sexual politics [are being framed] no longer in a narrative of being ‘good’ colonial subjects, but in a narrative of African identity and authenticity.”

Yet how does a nation go about ensuring the success of its citizens and indoctrinate these points for success? In 2018 as a means of safeguarding Uganda’s education system, it was stripped of any form of sexual inclusive education, promoting the voluminous upsurge of heteronormative sexual orientations and cis-gender roles which have stemmed from the “sexual sanitation provided by moral panics, the ability of the police or other agents to undertake a ‘cleansing’ of the social body to ride it of miscreants in what Cathy Cohen (1999) has referred to as the ‘politics of deviancy,’ is all too painful to observe. Such cases also reveal the generalized crisis associated masculinity and gender roles in the early Cold War period, which Enloe (1993) has referred to as the ‘militarization of masculinity’ in the post- Cold War period. It was legitimately asked not only if homosexuals would corrupt normal men but also whether they lacked ‘the sort of manly qualities...’ This recent revocation of sexual education is the product of globalized moral panics paired with microaggressions.

Upon Museveni’s coming to power in 1986 Born Again churches (BACs) lofted moral education, good citizenship and national belonging by taking advantage of the fact that “Uganda has one of the largest educational systems in Africa”²⁶ (Aguilar, 2016) but did not make their move until the time was right.

²² de Haas, Michiel & Frankema, Ewout, “Tracing the uneven diffusion of missionary education in colonial Uganda: European influences, African realities and the pitfalls of church record data” No. 25/2016 page 28

²³ de Haas, Michiel & Frankema, Ewout, “Tracing the uneven diffusion of missionary education in colonial Uganda: European influences, African realities and the pitfalls of church record data” No. 25/2016 page 30

²⁴ Van Klinken, A., “Christianity, Sexuality and Citizenship in Africa: Critical Intersections” page 7

²⁵ Entenmann, Leah, “Aggravated Homosexuality”: U.S. Influence in Uganda’s Anti-homosexuality Bill. December 2014. Pages 70-71

²⁶ Aguilar, Mario I., “Uganda” Worldmark Encyclopedia of Religious Practices, 2nd Edition page 434

5. Education

Since the mention of the AHB, Ugandan parliamentarians who supported and or presented the bill have been chomping at the bit to find anyway to not only implement moral education at institutional and societal level but to disclose that “African sexuality was undergirded by a heteronormative-reproductive ideal.”²⁷ (Van Klinken, 2018). Yet this was not always the case in the Ugandan education system as can be seen through the various programs, committees and commissions dedicated to education since Uganda’s independence. However, what should be taken into account is that even though, “the Report of the Castle Commission was the main policy document in the area of education in the first three decades of independence, the Education Policy Review Commission report and by implication, the Government White Paper has remained the main education Policy document in the area of education to date.”²⁸ (Bazilo, 2019). Where the “key objectives of UPE as summarized by Hedger, Williamson, Muzoora, & Stroh (2010) were:

- i. Making basic education accessible to the learners and relevant to their needs as well as meeting national goals;
- ii. Making education equitable in order to eliminate disparities and inequalities; establishing, providing and maintaining quality education as the basis for promoting the necessary human resource development;
- iii. Initiating a fundamental positive transformation of society in the social, economic and political fields and;
- iv. Ensuring that education is affordable by the majority of Ugandans by providing, initially, the minimum necessary facilities and resources, and progressively the optimal facilities, to enable every child enter and remain in school until they complete the primary education cycle.”²⁹ (Bazilo, 2019).

Even though the programing of education and assurance that access was available to all children, “it also became a sudden financial burden to government.”³⁰ (Bazilo, 2019). Though the establishment of education was what was important and was not only maintained but expanded over throughout the 1990s into the 2000s. As can be seen, there is no mention of moral education, correct sexual orientation or gender identities, not even the mention of sex education. These issues did not arise until the “ring of fire”³¹ stretched into the territory of Uganda in what Gayle Rubin promotes in “Her famous chart (‘The Sex Hierarchy: Charmed Circle Versus the Outer Limits,’) [which] demonstrates a ‘charmed circle’ of social hierarchy in which the sexual ‘normals’ and the ‘scapegoats’ are at the mercy of panics because their sexualities are ‘evil’ compared to ‘traditional’ hetero-normative standards.”³² This crusade reaped patronage rallied around “...the New Apostolic Reformation (NAR)”³³ (Kaoma, 2009) led by Pat Robertson, “one of many U.S. conservative evangelicals, some of whom came to Africa as missionaries in the 1980s who sided with oppressive White minority governments.”³⁴ (Kaoma, 2009). This unrest was set into motion,

²⁷ Van Klinken, A., “Christianity, Sexuality and Citizenship in Africa: Critical Intersections” page 7

²⁸ Bazilo, K., “Analysis of the Different Education Policy Reforms in Uganda (1992-2000) page 315 [EDU I]

²⁹ Bazilo, K., “Analysis of the Different Education Policy Reforms in Uganda (1992-2000) page 315

³⁰ Bazilo, K., “Analysis of the Different Education Policy Reforms in Uganda (1992-2000) page 315

³¹ Playing the idea of the Circum-Pacific Belt

³² Herdt, G., “Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger” page 6

³³ Kaoma, Kapya John, “Colonizing African Values” How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa” page 3

³⁴ Kaoma, Kapya John, “Colonizing African Values” How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa” page 15

in the background subtly promoting 'The Seven Mountains Mandate', "that God has appointed Christians to 'take over' the 'seven mountains' or spheres of society: "business, government, media, arts and entertainment, education, the family and religion."³⁵ (Kaoma, 2009). Their reign did not come to light until 2000s. Just as will be evaluated in Oregon's no-promo-homo Ballot Measure 9 Bill of 1992 and the Anti-Homosexuality Bill of 2014, opposite sides of the world yet connected by the same person and coincidentally analogous language towards the ridding and exclusion of homosexuality in society and schools.

6. Moral education introductions through scapegoats and power struggles

These evils drew in the works of what were "initially marginal churches [which] experienced prolific growth and their descent into the public started to take place when the Pentecostal Church (PC) community gained significant influence in Ugandan public sphere because of HIV...Second, beginning in 2004 PEPFAR (The U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief), funds originating from the United States government, redirected national strategies around HIV to 'morally' informed campaigns. In four years PEPFAR allocated around \$650 million USD to Uganda."³⁶ (Bompani, 2015). Through these advances in society, Pentecostal Charismatic Churches (PCC) put into motion the "the working on HIV/AIDS prevention issues, particularly those concerning abstinence and faithfulness...in this way national strategies took on a moral character for prevention not anymore based on 'secular' approaches but on religiously and morally driven public interventions."³⁷ (Bompani, 2015). And where "the U.S. Christian Right has invested vast resources in promoting their ideologies across sub-Saharan Africa through schools, universities ..."³⁸ (Kaoma, 2009).

These mandates actuated the ecumenical chase for what James A. Banks claims as, "'transformative citizenship education' which 'involves civic actions designed to actualize values and more principles and ideals beyond those of existing laws and conventions.'³⁹ (Twarog, 2017). The collaboration of religious reformations commissions of the government trickling down into education, opened the door to former President George W. Bush's Abstinence Only Program (ABC), continuing with the works of notoriously known Scott Lively^{*40}, co-founder of "the virulently anti-gay Watchmen on the Walls"⁴¹ (Robinson et al., 2020) and Don Schmierer, Vice President of now dissolved Exodus International "...the first ex-gay ministry in the world"⁴² (SPLC) resulted in the infamous GAY AGENDA of March 2009. A collective meeting of religious leaders and politicians to catapult moral education and good citizenship teachings in primary, secondary and university level in education.

³⁵ Kaoma, Kapya John, "Colonizing African Values" How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa" page 3

³⁶ Bompani, B., "For God and for my country" page 4

³⁷ Bompani, B., "For God and for my country" page 4

³⁸ Kaoma, Kapya John, "Colonizing African Values" How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa" page 1

³⁹ Twarog, Katarzyna, "Citizenship Education: Cultivating a Critical Capacity to Implement Universal Values Nationally" page 31

⁴⁰ Scott Lively: Community Director Oregon Citizen's Alliance (OCA) and leader on 'Ballot Measure 9'

⁴¹ <https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/individual/scott-lively>

⁴² <https://worldrels.org/2020/05/24/exodus-international/>

“For three days according to participants and audio recordings, thousands of Ugandans, including police officers, teachers and national politicians, listened raptly to the Americans, who were presented as experts on homosexuality. The visitors discussed how to make gay people straight, how gay men often sodomized teenage boys and how ‘the gay movement is an evil institution’ whose goal is ‘to defeat the marriage-based society’ and replace it with a culture of sexual promiscuity.”⁴³ (Harris et al., 2009).

6.1. Intersectional Power

These power dynamics provoked complications at all levels. Creating the issue of power over the powerless which became even more relevant as speeches of disdain towards non- heteronormative sexual orientation and gender identities resounding the streets of Kampala. The power struggles of the LGBTIQ community where individuals were/are already marginalized and persecuted, within the structure of oppression and restriction we find the circles of power. However, in dissecting these levels, one must avoid entering in what Martinez calls, “terms the “Oppression Olympics,” which occur when groups compete for the title of ‘most oppressed’ in order to gain political support, economic resources, and recognition.”⁴⁴ (Hankivsky, 2014). But what must be understood is that “intersectionality- based policy analysis (or IBPA), the focus is not just on domination or marginalization, but on the intersecting processes by which power and inequity are produced, reproduced and actively resisted.”⁴⁵ (Hankivsky, 2014). As in the case of fulling the dominating role in gender identities and sexual orientations where “dominant cultural norms create an environment where the engagement in violent and coercive sexual rights is encouraged for ‘real men’. In terms of sexuality, compulsory heterosexuality is, therefore, promoted, with homosexual behavior often seen as an illegitimate expression of desire.”⁴⁶ (Msibi, 2012).

When addressing the roles of women neocolonial thoughts still linger when addressing any form of sexuality and women, let alone lesbian, bisexual or transgender. “Many sexual practices were, particularly if they pertained to women’s agency or same-sex relations, were discouraged, criminalized...”⁴⁷ (Cheney, 2012). Under the drive for protection of the purity of women from moral panics. These domineering decrees “assisted by patriarchal morals and traditional values, have been used to justify sanction repressive structures such as women’s oppression”⁴⁸ (Mbaru et al., 2018) yet do not limit to men and women separately, but are promoted through Family Watch International’s Sharon Slater when she promoted her book, *Stand for the Family: A Call for Responsible Citizens Everywhere*...In this book, Slater presents what she claims to be first-person accounts of how gays are promoting anti-family policies at the United Nations. Slater presents LGBT rights, feminism, environmentalism, reproductive rights, population control and many other human rights issues as assaults on the traditional family.”⁴⁹ (Kaoma, 2012).

⁴³ Harris, Julie Michele, “Does the proposed Ugandan 2009 Anti-Homosexuality Bill have its origins in a wider U.S. Faith Based Conservative Pro-Family Transnational Social Movement?” pages 26-27

⁴⁴ Hankivsky, O., “Intersectionality 101” page 9

⁴⁵ Hankivsky, O., “Intersectionality 101” page 9

⁴⁶ Msibi, T., “‘I’m used to it now’: experiences of homophobia among queer youth in South Africa township schools” page 520

⁴⁷ Cheney, K., “Locating Neocolonialism, ‘Traditionan,’ and Human Rights in Uganda’s ‘Gay Death Penalty’” page 83

⁴⁸ Mbaru, M., Tabengwa, M., Vance, C., “Cultural discourse in Africa and the promise of human rights based on non-normative sexuality and/or gender expression: exploring the intersections, challenges and opportunities.” Page 188

⁴⁹ Kaoma, Kapyia John, “Colonizing African Values” How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa” page 16

The breadth of religious influence on the establishment of moral education and good citizenship's provenance of cis-heteronormative society and non-conforming SOGI began to grow. This has been sponsoring "discourses on personal moral regeneration developed vis-à-vis discourses related to the regeneration of the country and the construction of a new 'reborn' Uganda inspired by theological and religious Pentecostal understandings, values and beliefs."⁵⁰ (Bompani, 2016). These changes were successful in leading to the presentation and approval of Anti-Pornography Act. A law, "approved by the Ugandan Parliament on 19 December 2013, outlaws overtly sexual material including music videos and 'provocative' clothes like miniskirts."⁵¹ (Bompani, 2016).

7. Changes

As PCCs gained weight in parliament and continued to rub elbows with politicians, their pulpit speeches became like an earworm in member of parliament's ears. Specifically, through Pastor Gary Skinner, Canadian raised but born in Zimbabwe and his Marilyn founded Watoto church in 1983, which "is the most well-known of all Ugandan PCCs...is closely aligned to the Canadian Pentecostal Assemblies of God (PAG)...and is very famous for its choirs and its own popular radio station, Power FM. 'Watoto' can be considered a brand and the church uses it to maximum effect. Watoto has five churches in Kampala...whose largest church, [Watoto Central] holds approximately 1500 people at a time."⁵² (Bompani, 2016).

Watoto's main objective is focused on the fact that "...young churchgoers are trained, through the power of prayer and through material interventions to become tomorrow's leaders. The School of Community Leadership⁵³, a programme designated to train 'transformational leaders in the community and in the country', was instituted with this intent. To become 'transformational leaders in the community and in the country'. The movement behind Watoto's trainings align specifically with an "intense ethical code for believers and sharp demarcations between sinful and rightful public and private behaviors."⁵⁴ (Bompani, 2016). They also focus specifically on "sexuality and sexual behaviour, which is at the forefront of the construction of their moral framework. Sexuality discourse is included in the reframing of the nation; firstly for the idea of reproduction and continuation of the community that is expressed in heterosexual married couples, and then because the relationship between nationalism and morality lies between a set of private and public attitudes, as well as rightness and decent attitudes towards sexuality...Morality, respectability and integrity assign a clear place in society to everyone, to women, man, foreign and national, normal and diverse. Unchanged and fixed sex roles are part of this continuity, they are the 'fabric of society and the nation.'"⁵⁵ (Bompani, 2016).

⁵⁰ Bompani, Barbara, "For God and For My Country': Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda" page 6

⁵¹ Bompani, Barbara, "For God and For My Country': Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda" page 2

⁵² Bompani, Barbara, "For God and For My Country': Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda" page 5

⁵³ which Gary Skinner, Watoto's founder, would have preferred to have called it a School of Political Leadership, but would have been politically incorrect hence opted not to.

⁵⁴ Bompani, Barbara, "For God and For My Country': Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda" page 8

⁵⁵ Bompani, Barbara, "For God and For My Country': Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda" page 9

In 2013, ideas began to be manifested stating that “productive and positive change cannot happen only throughout political interventions, there is a sense that this is a critical time for religiously inspired effective socio-political transformations.”⁵⁶ (Bompani, 2016). The first change that was brought about was seen in the signing by Janet Museveni of ‘The Uganda Declaration’, “...a big and colourful, densely written poster that reads as a set of public and private commitments such as for example, renouncing ‘the spirit of adultery, fornication, polygamy, homosexuality, prostitution and all the manners of sexual immorality.’”⁵⁷ (Bompani, 2016). Although not legal document, its power was felt through Uganda by the support of its international actors promoting sexual morality and good citizenship leading into the ignominious Anti-Homosexual Bill which was presented and passed in February 2014 to be then retracted based on lack of parliamentary order in August 2014 and can be seen as the Scott Lively’s final product after his test run with “Ballot Measure 9”. Where in Oregon of 1992 called, which was presented by Oregon Citizen’s Alliance under the pretense of “an ‘Abnormal Behaviors Initiative’ that would classify homosexuality as the equivalent of necrophilia, bestiality, and pedophilia and that would prevent governments from ‘condoning or promoting’ those behaviors.”⁵⁸ (Schultz, 2021). A bill that, like the AHB, resulted in fatalities. As on 26 January 2011 David Kato was bludgeoned to death in his home in Uganda, there two casualties as a result of a hate crime when “White separatists firebombed the home of a gay man and a lesbian woman, killing them both.”⁵⁹ (Schultz, 2021).

This assemblage forms a paramount part behind the workings of ridding Uganda of LGBTIQ citizens and implementing a cis-gender and appropriate SOGI society by attesting proper gender roles. Even though the bill has been retracted, its teachings, can be seen in Watoto Church’s programs which consider themselves, “the guardians of the extended community: the nation...” and have created informative groups which “clearly defined ideas of manliness and women’s role” created which “are deeply discussed and reinstated in groups like ‘Daughters of Destiny’ for female and ‘Men of Valour’ for male congregants.”⁶⁰ (Bompani, 2016). The results of these meetings, programs and ceaseless militancy against equality of LGBTIQ and non-conforming SOGI can most recently be seen in the retraction of sex education programs and the emphasis on key values in moral education and good citizenship.

8. Sexual Education

“Since education reflects the advancement of societies, it means that each society has its specific kind and level of education. This intrinsic relation between education and society is endorsed by Durkheim’s statement: every community could be identified not only through its moral, religious and political organization but also through the education it provides to its members.”⁶¹ (Dizri, 2014).

⁵⁶ Bompani, Barbara, “‘For God and For My Country’: Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda” page 10

⁵⁷ Bompani, Barbara, “‘For God and For My Country’: Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda” page 11

⁵⁸ Schultz, W., “The Rise and Fall of ‘No Special Rights’” page 18

⁵⁹ Schultz, W., “The Rise and Fall of ‘No Special Rights’” page 23

⁶⁰ Bompani, Barbara, “‘For God and For My Country’: Pentecostal-charismatic Churches and the Framing of a New Political Discourse in Uganda” page 9

⁶¹ Khadidja, Dziri, “Western Education in Uganda (1878-1939)” page 1

Initially Ugandan school systems are divided into, “three years of early childhood education (ECE), seven years of primary education (level 1), six years of secondary education divided into four years of lower secondary commonly referred to as ‘ordinary level’ and two years of upper secondary school also known as Advance level (levels 2 and 3 respectively), and between two to five years of tertiary education (levels 4 to 9).”⁶² (Muwagga, 2017). Within “Uganda’s formal education curriculum, sexuality issues are taught within preexisting courses...some schools also offer subjects such as Social Etiquette and Moral Education (which are optional and not examined) which address sexuality matters.”⁶³ (Muwagga, 2017). However, this sexual education system is a great example of patriarchal imposition where the boys are championed and girls are crestfallen. “...Boys also expressed having gained confidence from the Social Etiquette lessons, their gain was associated with public speaking while that of girls was mainly associated with accepting their position in society and keeping their dignity as women.”⁶⁴ (Muwagga, 2017). Reiterating the importance of the proper heteronormative cisgender education imposed through rigid rules and gendered teachings. Even though “girls stressed that sexuality issues should be a concern for all genders...[yet]. According to teachers, the tendency to overemphasize girls’ sexuality rather than boys’ reinforces male dominance as well as male denigration of female bodies and is one of the major causes of the increasing incidences of gender-based violence and separation in homes.”⁶⁵ (Muwagga, 2017).

Even though this system comprehensive Sexual Education formed part of Uganda’s school curriculum dating back to 2003, which was later expanded on “by Butterfly Works, the World Population Foundation and the SchoolNet Uganda program.”⁶⁶ (Fallon, 2017). It was short lived. As “Janice Irvine reveals how, in the context of official U.S. government abstinence- only sex education, high school teachers are barred from discussing condoms, homosexuality, and other issues or they can be fired: that is the power of a moral sexual panic that becomes institutionalized over time...the cultural politics surrounding homosexuality...have been infused repeatedly with moral panics and anger, reflecting state economic and social failure that taps into fears, anxieties, and fantasies of a broad range of people. Some argue that these panics are explicitly used to achieve political hegemony.”⁶⁷ (Herdt, 2009). These moral campaigns have not only expanded beyond the borders of the United States but have brought with them their antiquated beliefs. “It is notable that many examples of anti-sex education fundamentalist efforts described by Irvine (2002) create rhetoric, volatile emotional climates, and mobilize broad constituencies through nonstate means that have broader purposes and hidden agendas.”⁶⁸ (Herdt, 2009).

It was not until 2016 that, “the government banned sex education in school and non-school settings after public outcry over claims that children were being taught “homosexuality” in elite schools, specifically through a curriculum provided by a Dutch aid organization”⁶⁹. (Moore, 2021).

⁶² Muwagga, A., M., Mugimu, C., B., Ssenkusu, P., M., Wcliff, S., W., “A Discourse on the Values Transmitted in Universities Uganda” page 91

⁶³ Muhanguzi, F. K., and Ninsiima, A., “Embracing teen sexuality: Teenagers’ assessment of sexuality education in Uganda” page 55

⁶⁴ Muhanguzi, F. K., and Ninsiima, A., “Embracing teen sexuality: Teenagers’ assessment of sexuality education in Uganda” page 57

⁶⁵ Muhanguzi, F. K., and Ninsiima, A., “Embracing teen sexuality: Teenagers’ assessment of sexuality education in Uganda” page 58

⁶⁶ Fallon, Amy, “NGOs turn to courts to unravel Uganda’s ban on sexual education” page 5

⁶⁷ Herdt, G., “Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger” page 2

⁶⁸ Herdt, G., “Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger” page 5

⁶⁹ Moore, Erin V., Hirsch, Jennifer S., Spindler, Esther, Nalugoda, Fred, Santelli, John S., “Debating Sex and Sovereignty: Uganda’s New National Sexuality Education Policy” page 1

And even though in response, “Uganda’s Ministry of Education and Sports launched its own sex education policy, the National Sexuality Education Framework (NSEF), in 2018...the policy might have appeared to appease detractors by including strictures against same-sex relationships and emphasizing abstinence until marriage, it was widely rejected nonetheless.”⁷⁰ (Moore, 2021).

The rejection of this sex education policy comes as no surprise as it has been deemed inappropriate by conservative religious and political leaders who consider any form of “sex education as promoting immoral sexual behavior.”⁷¹ (Moore, 2021). This stance was made clear in “a 2019 Christmas address to the nation, the Archbishop of the Anglican Church of Uganda, Right Reverend Stanley Ntagali asserted. We also have serious issues from the UN’s pro-promiscuity, pro-gay, pro-abortion sexual agenda that are trying to infiltrate Uganda.

Such are sneaking into Uganda through rewriting government policies as well as through UNfunded NGOs. We continue to say ‘No’ to Comprehensive Sexuality Education.”⁷² (Moore, 2021).

The fight against sexual education and the implementation of moral education and good citizenship are fueled by the logs cut from moral panic trees and the kindling of the cis- heteropatriarchal sociopolitical system. “All members of marginalized groups know that states often seek to justify human rights violations on the basis that it has ‘always been this way’.”⁷³ (Mbaru et al., 2018). A system that continues to teach and lead not only oppression and injustice through the teaching LGBTIQphobia but by the futile belief that it is culture and or history. “Although it is important to challenge assumptions that tradition and culture make only a positive contribution to society, it is also crucial to confront the traditions and culture that are presented on behalf of African societies, where sexuality and gender diversity were, and are, celebrated.”⁷⁴

9. Conclusion

The acrimony of the politization of sexual orientation in the aftermath of the Anti-Homosexuality Bill is aggrandized each passing day through the ebullient roles that political, religious and economic actors are playing in restructuring Uganda’s education system. The popularizing LGBTIQphobia in schools is formidable and cripples the growing minds of the next generation regarding equality and legitimacy. The patriarchal systematic leadings paired with the sole acceptance of cis-gendered heteronormative relationships have acted as the sunlight and rain-fall nourishing this weed of lies in the name of Ugandan and African culture, while religious leaders have tilled its land for this creeping plant to sprout and grow within schools and society.

⁷⁰ Moore, Erin V., Hirsch, Jennifer S., Spindler, Esther, Nalugoda, Fred, Santelli, John S., “Debating Sex and Sovereignty: Uganda’s New National Sexuality Education Policy” page 1

⁷¹ Moore, Erin V., Hirsch, Jennifer S., Spindler, Esther, Nalugoda, Fred, Santelli, John S., “Debating Sex and Sovereignty: Uganda’s New National Sexuality Education Policy” page 1

⁷² Moore, Erin V., Hirsch, Jennifer S., Spindler, Esther, Nalugoda, Fred, Santelli, John S., “Debating Sex and Sovereignty: Uganda’s New National Sexuality Education Policy” page

⁷³ Mbaru, M., Tabengwa, M., Vance, C., “Cultural discourse in Africa and the promise of human rights based on non-normative sexuality and/or gender expression: exploring the intersections, challenges and opportunities.” Page 200

⁷⁴ Mbaru, M., Tabengwa, M., Vance, C., “Cultural discourse in Africa and the promise of human rights based on non-normative sexuality and/or gender expression: exploring the intersections, challenges and opportunities.” Page 200

However, this trailing vine's cogency was met with celebrated rejoinder per international norms and pressure by shining a floodlight on the illegal raids, denial of healthcare, public persecution and disparagement of individuals and the LGBTIQ community. Yet on the other hand has opened cracks in the system fragmentarily degenerating beliefs and rulings by dint of the Sexual Offences Bill, Anti-Pornography Act, The Succession (Amendment) Bill 2018. Just as in the old fable of the boiled frogs, these legal proffers act as the tepid water where Uganda's school system and society are placed and religious leaders are slowly but surely 'turning up the heat' to cook out any idea from the minds of Ugandans of acceptance, recognition and even belief in the LGBTIQ community. The frogs are seasoned with the declamations of repugnant speech and abrogation against non-heteronormative gender identities and sexual orientations as the water boiling water grows hotter and hotter. These chefs regard themselves as "custodians of culture and society"⁷⁵

The influences and power that the reintroduction and movements behind these specific legal propositions are just the first bands of the category 5 hurricane that is making land fall on the Pearl of Africa. The retraction of sexual education at the hands of Uganda's Minister of Education and Sports, Janet Museveni, was what this researcher believed to be a political move, where in fact was more closely tied to religious influence and strings than the actual political realm. The societal and educational changes that are being implemented in Uganda are not straightforwardly implemented by government, but are rendered by the religious leaders and actors across the country in the name of 'moral education. They continue to move as "...the natural disasters of human society...they not only present a crisis for stable and social order but also contain much that threatens the well-being of individuals and communities."⁷⁶ The common idea of creating 'strong self-esteem' and 'good citizens' is established in the moral education curriculum at the exclusion and persecution of others that are seen as committing 'unnatural offences.' Acts that are instructed to be unnatural through legal documents as seen in Uganda's Penal Code, 145, Sexual Offences Bill 32, 11(a), and specifically from one boarding school, but is the common tie among the religious schools that this researcher found. Moral education offers guidance on honesty and good character but at the expense of individual's human rights and dignity. Moral education seeks to educate the learner, the listener and including the lecturer whose rivulet of ideas flow through the teachings of oppression, exclusion and abhorrence towards the LGBTIQ community. A teaching that comatoses the mind, quelling ideas of ubuntu^{*77} and cultivating a culture to, "wipe out anyone suspected of being homosexual."⁷⁸ "...Something frightening is happening that has potential to destroy Uganda. [Repent of your sins, turn from your sins]. And it is coming from the outside. If we don't move fast, I foresee a lot of deaths happening. The fire has already been set and I think it is important to trace it back to where it is coming from."⁷⁹ - Ugandan man (2013).

⁷⁵ Bishop Herbert Buyondo, Born Again Faith Bishop for Kampala region

⁷⁶ Herdt, G., "Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger"

⁷⁷ African philosophy and belief deeply rooted in humanism and bond for one another in all humanity without discrimination.

⁷⁸ Kasha Nabagesera, personal interview at Kuchu Times in Kampala, Uganda

⁷⁹ Unknown man, voice from "God Loves Uganda"

References

- Buyondo, Bishop Herbert (2022) Personal interview with Born Again Faith Bishop for Kampala region
- Cheney, Kristen (2012) "Locating Neocolonialism, 'Tradition,' and Human Rights in Uganda's 'Gay Death Penalty'" *African Studies Review*, 55, (2), 77-95
- Bhana, Deevia (2012) "Understanding and addressing homophobia in schools: a view from teachers" *South African Journal of Education*, 32 (3) 307-318
- Entenmann, Leah (2014) "Aggravated Homosexuality": U.S. Influence in Uganda's Anti-homosexuality Bill. *Academia* 1-233
- Fallon, Amy (2017) "NGOs turn to courts to unravel Uganda's ban on sexual education" <https://www.devex.com/news/ngos-turn-to-courts-to-unravel-uganda-s-ban-on-sexual-education-89979>
- Hankivsky, Olena (2014) "Intersectionality 101" *Institute for Intersectionality Research & Policy, Simon Fraser University*, 64, 1-34
- Harris, Julie Michele (2022) "Does the proposed Ugandan 2009 Anti-Homosexuality Bill have its origins in a wider U.S. Faith Based Conservative Pro-Family Transnational Social Movement?" *Academia* 1-6
- Herdt, Gilbert (2009) "Moral Panics, Sexual Rights, and Cultural Anger" *New York by New York University Press* 1-46
- Kaoma, Kaoma (2016) "An African or Un-African Sexual Identity? Religion, Globalization and Sexual Politics in Sub-Saharan Africa" *Routledge* (1) 1, 115-131
- Kaoma, Kaoma (2012) "Colonizing African Values. How the U.S. Christian Right is Transforming Sexual Politics in Africa" *Political Research Associates* 1-56
- Kayongo, Edward (2019) "What is the Best Teachers Professional code?" *The Center for Rapid Evidence Synthesis (ACRES)* 1-11
- Khadidja, Dziri (2014) "Western Education in Uganda (1878-1939)" *University of Oran* 1-112
- Kington, B (2014) "Uganda" *Wordmark Encyclopedia de Religious Practices*, 4 (2) 425-438
- Mbaru, Monica, Tabengwa, Monica, Vance, Kim (2018) "Cultural Discourse in Africa and the Promise of Human Rights Based on Non-Normative Sexuality and/or Gender Expression: Exploring the Intersections, Challenges and Opportunities" In *Envisioning*
- Global LGBT Human Rights: (Neo)Colonialism, Neoliberalism, Resistance and Hope, edited by Nancy Nicol, Adrian Jjuuko, Richard Lusimbo, Nick J. Mulé, Susan Ursel, Amar Wahab, and Phyllis Waugh. *University of London Press* 1-28
- Moore, Erin V., Hirsch, Jennifer S., Spindler, Esther, Nalugoda, Fred, Santelli, John S., (2021) "Debating Sex and Sovereignty: Uganda's New National Sexuality Education Policy" *Sexuality Research and Social Policy* 1-11
- Msibi, Thabo (2011) "'I'm used to it now': experiences of homophobia among queer youth in South Africa township schools" *Gender and Education* 24 (5) 515-533

Muhanguzi, Florence Kyoheirwe and Ninsiima, Anna Ninsiima (2011) "Embracing teen sexuality: Teenagers' assessment of sexuality education in Uganda" *Routledge* 54-63

Nabagesera, Kasha Jacqueline, Activist and Executive Director Kuchu Times, Uganda

Pierce Colfer, Carol J., Sijapati Basnett, Bimbika., Ihalainen, Marcus (2018) "Making sense of 'intersectionality' A manual for lovers of people and forests" *Center for International Forestry Research* 1-38

Robinson, Christine M., Spivey Sue E (2020) "Exodus International" *World Religions and Spirituality Project* <https://wrlldrels.org/2020/05/24/exodus-international/>

Schultz, William (2021) "The Rise and Fall of 'No Special Rights' *Oregon Historical Quarterly* 122 (1) 6-37

Scott Lively: Community Director Oregon Citizen's Alliance (OCA) and leader on 'Ballot Measure 9' <https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/individual/scott-lively> Van Klinken, Adriaan (2018) "Christianity, Sexuality and Citizenship in Africa: Critical Intersections" 22 (6) 1-14

Cursos sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y Adquisición de Competencias de Sostenibilidad en los Grados Universitarios

M. Inmaculada Pastor-García (Universidad de Málaga)
A. Francisco Rodríguez-Barquero (Universidad de Málaga)

Resumen:

Desde los estratos superiores de gobierno de las Universidades se han apoyado, aprobado y publicado los compromisos para la implantación de Competencias en Sostenibilidad en el ámbito universitario, actor clave en la consecución de los logros que persigue la Agenda 2030. En este contexto, en el que se establece la necesidad de integrar en mayor medida estas Competencias para ser desarrolladas en el futuro profesional de los estudiantes Universitarios, y a fin de encontrar nuevas vías de progreso, se ha hecho un mapeo y revisión actualizada de contenidos y usos de los cursos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dirigidos al alumnado universitario, como medio empleado para la integración de dicha capacitación en la enseñanza universitaria española. Como resultado se ha encontrado que dichos mecanismos aún necesitan mayor impulso en la puesta en práctica para lograr una puesta en marcha notoriamente visible y generalizada, o bien tienen un carácter marcadamente sectorial o incompleto. La descripción y análisis de la situación de este análisis permite poner en valor actuaciones llevadas a cabo actualmente, así como realizar propuestas de mejora y brindar alternativas para la implementación de acciones en espacios con un claro déficit en este aspecto.

Palabras clave: Competencias en Sostenibilidad, Grado Universitario, Agenda 2030, ODS.

Modalidad de presentación: póster



Cursos sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y Adquisición de Competencias de Sostenibilidad en los Grados Universitarios Españoles.

Autores: M^a Inmaculada Pastor García ipastor@uma.es Antonio Francisco Rodríguez Barquero afrodriguezba@uma.es



Introducción: Desde los estratos superiores de gobierno de las Universidades se han apoyado, aprobado y publicado los compromisos para la implantación de Competencias en Sostenibilidad en el ámbito universitario, actor clave en la consecución de los logros que persigue la Agenda 2030. Los cambios que defiende el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) así como la meta 4.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se pueden considerar oportunidades para incluir en el ámbito universitario la sostenibilidad, entendida desde esta misma institución como un *“concepto que incluye la búsqueda de la calidad ambiental, la justicia social y una economía equitativa y viable a largo plazo”* (CADEP-CRUE, 2012). En este contexto, en el que se establece la necesidad de integrar en mayor medida estas Competencias para ser desarrolladas en el futuro profesional de los estudiantes Universitarios, y a fin de encontrar nuevas vías de progreso, se ha hecho un mapeo y revisión actualizada de contenidos y usos de los cursos sobre los ODS, dirigidos al alumnado universitario, como medio empleado para la integración de dicha capacitación en la enseñanza universitaria española.

Objetivo: Mapeo de cursos y Metodologías para dar a Conocer, Sensibilizar y Promover los ODS en las Universidades Españolas

Metodología: Revisión clásica de publicaciones, experiencias y ofertas formativas más representativas desde el primer quinquenio de la entrada en vigor de los ODS, e Inventario con el método descriptivo cualitativo de las metodologías empleadas en la formación del alumnado universitario en ODS, tanto las aplicadas transversalmente en las asignaturas del grado como las intervenciones fuera del aula desde el inicio de la aprobación de la Agenda 2030 hasta 2021. Se encontraron 26 comunicaciones y pósteres de congresos y diferentes cursos impartidos online.



Resultados: Hay variados, y diversos métodos didácticos aplicados a la enseñanza-aprendizaje. En muchas ocasiones los mecanismos y vías de aprendizaje tienen poca visibilidad, son iniciativas desvinculadas de un contexto común basado en Sostenibilidad. No siempre están presentes de una manera notoria y temprana dentro de la formación del estudiante universitario, ya que muchos de los cursos tienen marcado carácter sectorial, muy orientados a la cooperación y poco adaptados a cada grado universitario de forma específica, resultando incompletos o implementados de forma tardía en la formación universitaria.



Conclusiones: Aunque existe Formación y Cursos Específicos para introducir al alumno en el mundo de la Cooperación y de los valores que pretenden transmitir los ODS, son escasos y poco adaptados a incluir la Sostenibilidad en el Futuro Desarrollo Profesional. En este mismo sentido, se anima al alumno a realizar cursos de formación sobre ODS, pero no desde un principio, sino al finalizar el grado o de forma aislada, lo que también dificulta que se interese y se forme encaminándose al Desarrollo Profesional con Competencias en Sostenibilidad.

Recomendaciones: Sigue siendo necesario adaptar contenidos curriculares de cada grado e incluir los ODS dentro de las disciplinas académicas, aunque existan cursos separadamente y específicos, para garantizar la implantación de las Competencias en Sostenibilidad e integrarlas profesionalmente. La Formación del Profesorado, sigue planteándose como principal motor para lograr estos Objetivos.



Referencias Bibliográficas:

CADEP-CRUE (2012). “Directrices para la introducción de la Sostenibilidad en el Currículum”
CRUE APROSOS Autodiagnóstico del profesorado en sostenibilización curricular. <https://goo.gl/forms/100MdpLc6zXla7tG2>
UNESCO 2017 Education for Sustainable Development Goals: learning objective.

La Universitat ante los retos de la coherencia de políticas para el desarrollo. El caso de la Universitat Politècnica de València

María de los Llanos Gómez Torres (Universitat Politècnica de València)
Cristina Martí Barranco (Universitat Politècnica de València)
Sergio Pérez Medina (Universitat Politècnica de València)

Resumen:

La irrupción de la Agenda 2030 interpela a la universidad en todos los ámbitos y hace repensar el rol que asume la educación superior en los nuevos marcos globales.

En este sentido, las políticas educativas y de gobernanza institucional necesitan establecer vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del desarrollo de acciones que conecte la sostenibilidad con el conjunto de las políticas universitarias.

En el marco de la reflexión y análisis de las capacidades de la institución universitaria para contribuir a la agenda 2030, este trabajo toma como marco teórico la coherencia de políticas públicas para el desarrollo y bajo este marco analiza propuestas que se están llevando a cabo desde distintos espacios en la Universitat Politècnica de València, focalizando su atención, en tres aspectos: 1) la necesidad de formación de las personas, ampliando destrezas y capacidades que el nuevo marco de la Agenda 2030 está demandando; 2) el compromiso firme con la educación en valores en torno a la solidaridad, el compromiso social y el ambiental 3) el impacto de la gobernanza institucional en la contribución a la Agenda 2030.

Los resultados se centran en dos aspectos: generar aprendizajes para la mejora de las políticas universitarias y contribuir a la coherencia de políticas públicas para el desarrollo sostenible.

Palabras clave: sostenibilidad, educación, universidad, coherencia políticas, gobernanza

Modalidad de presentación: comunicación

Abstract

The irruption of the UN 2030 Agenda questions the Higher Education Institutions (HEI) in all its areas and makes them rethink its role within the new global challenges.

In this regard, educational and institutional governance policies need to establish linkages with the Sustainable Development Goals implementing actions that connect sustainability with whole set of university policies.

In the framework of the HEI capacities reflection and analysis to contribute to the UN 2030 Agenda, this paper adopts the public policies coherence for sustainable

development as a theoretical framework and analyzes different proposals which are being carried out within different spaces at the Universitat Politècnica de València. This analysis will be focused on three aspects: 1) the need for training people, expanding skills and capacities demanded from the new 2030 Agenda framework; 2) the firm commitment to an education based on the values of solidarity, social and environmental awareness; and 3) the impact of institutional governance in the contribution to the 2030 Agenda goals.

The results focuses on two aspects: generating learning for the improvement of university policies and contributing to the public policies coherence for sustainable development.

Keywords: sustainability, education, university, policy coherence, governance.

1. Introducción

La irrupción de la Agenda 2030 interpela a la universidad en todos los ámbitos y hace repensar el rol que asume la educación superior en los nuevos marcos globales.

En este sentido, las políticas educativas y de gobernanza institucional necesitan establecer vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del desarrollo de acciones que conecte la sostenibilidad con el conjunto de las políticas universitarias.

En el marco de la reflexión y análisis de las capacidades de la institución universitaria para contribuir a la agenda 2030, este trabajo toma como referencia la necesidad de coherencia de políticas públicas para el desarrollo y bajo este marco analiza propuestas que se están llevando a cabo desde distintos espacios en la Universitat Politècnica de València (UPV), focalizando su atención, en tres aspectos: 1) la necesidad de formación de las personas, ampliando destrezas y capacidades que el nuevo marco de la Agenda 2030 está demandando; 2) el compromiso firme con la educación en valores en torno a la solidaridad, el compromiso social y el ambiental 3) el impacto de la gobernanza institucional en la contribución a la Agenda 2030. El objetivo es seguir avanzando en la mejora de las políticas universitarias y a la coherencia para el desarrollo sostenible (CPDS).

2. Metodología

El presente trabajo tiene como objetivo aportar propuestas para la incorporación del enfoque de CPDS en el centro de la acción universitaria desde la visión transformadora que nos proporciona la Agenda 2030, así como hacer hincapié en la aportación de la universidad al nuevo paradigma del desarrollo humano que ésta introduce.

Para ello, este trabajo parte del análisis sobre el papel de la Universidad frente al marco global que plantea la Agenda 2030 y cómo esta institución introduce los retos del desarrollo humano y sostenible en sus políticas estratégicas. Se ha utilizado el estudio de caso de la UPV como forma de aproximación a la necesidad de incorporar la perspectiva de la CPDS en el marco universitario. El trabajo de centra en análisis de la coherencia del compromiso de la UPV en tres aspectos: la incorporación de la sostenibilidad y retos medioambientales en la formación de las personas, el compromiso social desde el ámbito de la participación ciudadana y la gobernan-

za institucional en la contribución a la Agenda 2030 y las relaciones entre ellos.

La naturaleza del estudio es de carácter cualitativo y se basa en el análisis documental como principal técnica de investigación. La revisión documental se apoya en los documentos de referencia sobre la coherencia de políticas y los elementos de la Agenda 2030 y la universidad. Además, desglosa los diferentes documentos y planes estratégicos, analizando cómo se materializan en actividades de diferentes servicios y áreas universitarias.

Se utiliza como referencia los tres elementos de análisis que la OCDE (2018) considera claves para poner en marcha cualquier práctica política en el marco de la CPDS, y que pueden ser trasladados al entorno universitario.

- 1) Un marco analítico desde el que se lleven a cabo los estudios, que permita comprender las diferentes interacciones entre las políticas y su contribución o no a las metas y objetivos de la Agenda 2030.
- 2) Un marco institucional en el que se definan los espacios necesarios para llevar a la práctica la CPDS.
- 3) Un marco de seguimiento con herramientas ad hoc para medir el progreso en CPDS.

El trabajo analiza su incorporación en la UPV, especialmente aquellos relacionados con los aspectos institucionales y de seguimiento, haciendo hincapié en la necesidad de su transversalización en la visión estratégica de la institución. Por otro lado, se discute qué cambios, en términos de sensibilización, políticas, gobernanza y rendición de cuentas, ha generado la implementación de la Agenda 2030 en la universidad.

En cuanto a compromiso social, se analiza cómo la UPV estructura la promoción de valores y actitudes solidarias dentro de la comunidad universitaria, cómo favorece la participación de la ésta en este tipo de actividades, pero también cómo extiende dichos valores y acciones a la sociedad. Además, se analiza la coherencia de este compromiso en 3 niveles: institucional en algunas de sus estrategias, estructuras y programas y convocatorias. Para este análisis, los autores se han apoyado en los ocho bloques o elementos considerados clave para garantizar una adecuada CPDS propuestos por la OECD (2018) y adaptados al ámbito universitario.

1. Compromiso político e institucional al más alto nivel (planes estratégicos).
2. Incorporación de una visión de largo plazo (estrategias y estructuras).
3. Coordinación entre vicerrectorados, escuelas, departamentos y servicios,
4. Procesos de participación e inclusión de actores (capacidad de la comunidad universitaria de identificar y analizar problemas, formular y planificar visiones y soluciones, movilizar recursos e implementar acciones).
5. Integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible
6. Consultas y coordinación multinivel entre actores universitario y extrauniversitarios.
7. Reporte y rendición de cuentas.
8. Recursos financieros y herramientas (presupuestos y programas).

En el apartado final de bibliografía se enumeran otros documentos que también han sido consultados y han resultado de gran relevancia para el estudio. A partir de toda esta información y con la aportación de los investigadores del trabajo y de las diferentes áreas de la UPV consultadas, como la Unidad de Medio Ambiente o el Centro de Cooperación al Desarrollo se ha ido construyendo el discurso y las conclusiones. Es importante tener en cuenta que, al igual que la Agenda 2030 no es un proceso cerrado, sino un proceso abierto y en construcción, las aportaciones también deben ser construidas y contrastadas.

3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030.

A pesar de que no existe una definición globalmente aceptada de lo que significa coherencia de políticas, se puede acotar el concepto a través de las definiciones que se han ido elaborando durante las últimas décadas (Fukasaku y Hirata, 1995; Forster y Schram Stokk, 1999) y de aportaciones más actuales, que entienden la CDPS como la integración de los ODS en las diferentes etapas de las políticas públicas, tanto nacionales como internacionales, configurando un mismo marco de acción gubernamental transversal y multidisciplinar. Este marco de acción tendrá en cuenta que los fenómenos de interdependencia en los desafíos y políticas para el desarrollo afectan de forma global, ya que las fronteras internacionales son cada vez más difusas, especialmente en las cuestiones de acción climática y de protección del medio ambiente (Millán y Medina, 2018).

Adoptar en la universidad el enfoque de CDPS tiene implicaciones en todas las facetas de la universidad: la formación, la investigación y la participación social. Implica poner el Desarrollo Humano Sostenible como eje central de la política de las universidades y situar a la Agenda 2030 como un objetivo central. La OCDE hace hincapié en que todos los actores públicos y privados están llamados a implementar la CPDS. No obstante, son los equipos de gobiernos los que deben liderar una cultura de coherencia de políticas y concretar la puesta en marcha de un sistema para su implementación, como paso fundamental para el cumplimiento de los compromisos asumidos con la Agenda 2030. La CPDS, según recomendó la OCDE en 2019, debe incorporar una visión estratégica que incluya tres elementos: un compromiso político que afecta a la gobernanza institucional, un planteamiento a largo plazo que trascienda los cortos ciclos electorales y la integración política de las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental).

El Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del gobierno de España recoge, en el punto 4.2., la necesidad de asegurar la coherencia de políticas con los ODS, señalando que el conjunto de las políticas públicas tiene un fuerte impacto sobre los países en desarrollo e integra el principio de CPDS. Para ello, dicho plan propone tres medidas: el análisis de impacto de las iniciativas legislativas en los ODS, el impacto de la política exterior de España en los ODS a escala global y con terceros países, y el análisis de la coherencia de políticas (impacto de políticas nacionales en terceros países y en bienes públicos globales).

3.1. La universidad ante el reto de la Agenda 2030

Tal y como recoge el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 la universidad asume el principio de integralidad de la Agenda. Éste hace un llamamiento a revisar y a redefinir la universidad en su conjunto (misión y visión) e incorporar el desarrollo sostenible en el núcleo de sus decisiones y su actividad, avanzando hacia una coherencia de políticas internas y externas. Por otro lado, el principio de universalidad de la Agenda está presente en la naturaleza de la universidad y en el conjunto de sus acciones. La importancia de la mirada global, sin perder el compromiso local que debe caracterizar a la Universidad, es fundamental para entender el mundo sus interconexiones, sus dinámicas y sus problemas.

Según recoge dicho documento, las contribuciones de las universidades españolas a la aplicación de la Agenda 2030 son las siguientes:

1. La incorporación de manera transversal de los principios, valores y objetivos del desarrollo sostenible a la misión, las políticas y las actividades de las universidades y de Crue Universidades Españolas.
2. Un compromiso firme con la inclusión de competencias relacionadas con un desarrollo sostenible e inclusivo, necesarias para la construcción de una ciudadanía global, en la formación de todo el estudiantado, el personal docente e investigador y el personal de administración y servicios.
3. La generación y la transferencia de un conocimiento comprometido con el desarrollo sostenible, incluyendo aquí también el conocimiento necesario para articular y dar seguimiento a la propia Agenda 2030.
4. La capitalización de los espacios singulares que ofrecen las comunidades universitarias para la puesta en marcha de proyectos innovadores para abordar los retos de la Agenda 2030 a escala controlada.
5. El fortalecimiento del vínculo de la universidad con otros agentes de la sociedad, desde administraciones públicas a actores sociales, pasando por empresas y otros colectivos, aprovechando su experiencia en la creación y consolidación de alianzas a varios niveles, desde las redes internacionales de investigación y cooperación a la visibilización e inclusión de colectivos minoritarios.
6. La articulación de un debate público y abierto en torno al desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y su propia gobernanza en el contexto nacional e internacional.
7. Compromiso por parte de las universidades, a reportar informes acerca de sus impactos en términos de docencia, investigación y transferencia, alineándolos a cada uno de los ODS.

Adoptar el desarrollo sostenible en el núcleo de las decisiones universitarias y su actividad, contribuye a la coherencia de políticas y permite a la Universidad ser responsable con la construcción de un mundo comprometido con el desarrollo sostenible e inclusivo, la justicia, y la dignidad y la igualdad de las personas, dando así respuesta a los desafíos que el contexto global presenta a la sociedad internacional.

4. El caso de la Universitat Politècnica de València

La UPV es una institución comprometida con la sostenibilidad y su compromiso social se materializa cada año con múltiples acciones. En este apartado analizamos las vías de acción que ha adoptado la UPV desde tres elementos: la formación de las personas, el compromiso desde la participación y la gobernanza institucional en la contribución a la Agenda 2030.

En estos tres elementos encontramos marcos analíticos que permiten comprender las diferentes interacciones entre las políticas y su contribución o no a las metas y objetivos de la Agenda 2030, marcos institucionales en el que se definen los espacios necesarios para llevar a la práctica la CPDS y un marco de seguimiento con herramientas para ello siguiendo los preceptos de la OCDE.

4.1. Formación de las personas

La ambientalización curricular es un proceso que pretende que el estudiante, además de adquirir conocimientos propios de la disciplina que estudia adquiera por un lado conocimientos generales sobre valores de respeto al medio ambiente y, por otro, los conocimientos técnicos ambientales que le permitan desempeñar su trabajo de una forma ambientalmente correcta. La universidad es la institución encargada de formar a los profesionales del futuro, por tanto, debe garantizar que sus estudiantes adquieren las competencias mencionadas. De esta manera, los hábitos y conocimientos adquiridos ‘impregnarán’ todas sus actuaciones como profesional.

El Sistema de Gestión Ambiental (SGA) de la UPV está verificado según EMAS, siendo la primera y única universidad pública española en disponer de este certificado. El alcance del mismo comprende todas las actividades de docencia, investigación y servicios asociados a las mismas, así como los procesos de gestión administrativa y de mantenimiento de los servicios e instalaciones que desarrolla la comunidad universitaria en todos sus campus

Además, según se indica en su Política Ambiental, la UPV “Como institución de enseñanza superior, pretende fomentar, en todos los miembros de la comunidad universitaria, empleados y alumnos, el sentido de la responsabilidad por la conservación y mejora del medio ambiente, siendo consciente de que a través de la formación tiene una responsabilidad excepcional en la transformación de la sociedad, contribuyendo a la transmisión de los valores ambientales... Por ello la UPV asume los compromisos de: Informar, formar y sensibilizar ambientalmente a todos los miembros de la comunidad universitaria.”

Los sistemas de gestión ambiental pretenden ser una herramienta útil para que una organización pueda conocer las implicaciones ambientales de sus actividades y establecer mecanismos de control y mejora continua de su comportamiento para con el medio. En este sentido, la universidad es una organización más y, al mismo tiempo, ciertamente especial ya que una de sus actividades es la producción de profesionales preparados para enfrentarse al mundo laboral. Por este motivo, la gestión ambiental en universidades y, en general, en cualquier institución que se dedique a la enseñanza, responde a dos compromisos importantes: 1) formar al alumnado, para el correcto desempeño de su trabajo. En este compromiso es imprescindible tener en cuenta el correcto comportamiento ambiental, incluyendo en todo momento la componente

ambiental dentro de las competencias del alumnado y 2) universidad como institución de servicio a la sociedad y que sirve de ejemplo en muchas cuestiones. En este sentido, la universidad debe adoptar un papel ejemplarizante que le permita servir de paradigma del correcto desempeño ambiental y que sirva para extender a la sociedad en general la preocupación por el medio.

Dentro del SGA de la UPV uno de los aspectos ambientales clave es, el denominado “ambientalización curricular”, que tiene como objetivo minimizar el impacto ambiental negativo que los futuros egresados/as de la UPV puedan tener en el ejercicio de sus profesiones. Para conseguirlo debemos asegurarnos de que el alumnado no solo está sensibilizado con la problemática ambiental global, sino que además recibe en su titulación todos los conocimientos técnicos necesarios para evaluar, diseñar y seleccionar las opciones que sean más respetuosas con el medio ambiente.

A grandes rasgos, lo que se persigue mediante el control de este aspecto es en primer lugar determinar qué competencias ambientales debe cubrir cada título. Para ello, en el momento de diseñar los títulos, se reflexiona acerca de los conocimientos ambientales de tipo técnico que necesitarán los egresados/as para desempeñar su profesión. Estas competencias se revisan periódicamente para verificar que siguen estando actualizadas. Por otro lado, evaluar la trasmisión de las competencias. Una vez los títulos se están impartiendo, es necesario evaluar si la adquisición de los conocimientos por parte del alumnado está siendo la deseada. Si como resultado de la evaluación se determina que es necesario hacer cambios, se diseñan acciones de mejora encaminadas a subsanar las deficiencias.

Este es un proceso lento, en el que hay muchas unidades y estructuras involucradas que desarrollan acciones de curso académico en curso académico. Además, si las acciones de mejora planteadas se consideran sustanciales deben ser aprobadas por organismos oficiales de fuera de la UPV.

En la UPV esto ha supuesto que las titulaciones estrechamente ligadas a la conservación del medio ambiente y a la rama agroalimentaria y forestal hayan definido muchas competencias ambientales en sus títulos de grado. Sin embargo, en ramas de conocimiento relacionadas con las tecnologías de la información y comunicaciones o en la rama de arte y humanidades queda mucho trabajo por hacer.

A nivel nacional, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), cuenta con la Comisión Sectorial Crue-Sostenibilidad desde 2009 (<https://www.crue.org/comision-sectorial/sostenibilidad/>). Esta Comisión tiene por objetivo recopilar la experiencia de las universidades en materia de gestión ambiental, los avances en la ambientalización de la comunidad universitaria y el trabajo en prevención de riesgos, a la vez que se fomenta la cooperación en estos ámbitos para el intercambio de experiencias y el fomento de buenas prácticas. Esta comisión ha elaborado el documento “Directrices para la Sostenibilidad Curricular” (Crue, 2014) siendo un referente básico para las actuaciones a realizar con el objetivo de introducir la sostenibilidad en la docencia universitaria. Actualmente el grupo de trabajo continua su andadura centrando sus esfuerzos en la sostenibilización curricular de los estudios universitarios. Entre sus pretensiones, avanzar en las estrategias para hacer llegar a los estudiantes una formación lo suficientemente amplia y concluyente como para orientar sus futuras actuaciones profesionales y personales en aras a conseguir un mundo más sostenible, y avanzar con ello en el reto colectivo de los ODS.

Actualmente las universidades son conscientes de la necesidad de ambientalizar o sostenibilizar los planes de estudio que ofertan. Aunque no todas abordan este reto con las mismas acciones podemos citar algunos problemas comunes:

- A nivel institucional es muy importante que haya un compromiso político e institucional al más alto nivel.
- Es necesario que el profesor crea importante incluir estos criterios para que haga el esfuerzo de impartirlos de forma adecuada.
- Es imprescindible formar al profesorado en los aspectos relacionados con la sostenibilidad y dotarlos de herramientas que les permitan incluirla en sus programas.
- Existe un problema a la hora de medir la eficacia de las actuaciones. Es complicado crear indicadores que den información acerca del grado de ambientalización de la titulación y aún más si pretendemos medir el incremento de conocimientos ambientales que ha adquirido el alumno en su tiempo de formación en la universidad.
- No se ha establecido cuál es el punto óptimo de ambientalización de una titulación.

A la hora de afrontar el reto de la ambientalización curricular la UPV es la única universidad pública española que tiene un sistema de gestión ambiental certificado según el Reglamento Europeo EMAS, como ya se ha comentado. Esto hace que la manera de abordar la introducción de temas ambientales en los currículos tenga que cumplir dos condiciones:

1. Es necesario obtener indicadores que permitan hacer un seguimiento del grado de ambientalización de los títulos de grado a lo largo del tiempo. Estos indicadores reflejan los esfuerzos realizados año tras año en la ambientalización de los currículos. Actualmente el aspecto se evalúa con dos indicadores: El indicador de oferta que se define como el porcentaje de asignaturas ambientales ofertadas con respecto al total de asignaturas ofertadas en cada campus y el indicador de acercamiento al óptimo en la transmisión de las competencias transversales de temática ambiental (CT7: Responsabilidad ética, profesional y medio ambiental) en los títulos de grado.
2. En nuestro caso, por tratarse de un indicador ambiental, hasta el momento se ha contabilizado únicamente la introducción de temas ambientales en los planes de estudio, separándolo de otros temas como la igualdad de género, pobreza, cooperación internacional, violencia de género, etc. que se contemplan dentro del concepto por el que muchas organizaciones abogan: la sostenibilización curricular.

4.2. Compromiso desde la participación

La Universidad es un espacio privilegiado para el favorecer y fortalecer el ejercicio de la incidencia política de su comunidad, de promover debates críticos en torno al desarrollo sostenible y de ser ágora de encuentro, reflexión y trabajo en la comunidad en la que se establece. Además, por su rol principal, tiene la posibilidad

–la obligación– de generar conocimientos y proveer una educación que sea ética y crítica, en la que el desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental; estructuren y orienten la forma en la que las personas, ciudadanos, trabajadores tenemos de relacionarnos con la sociedad y el planeta.

Actualmente, la universidad está inmersa en el proceso de elaboración de un nuevo Plan Estratégico, por lo que el análisis de las estrategias que se lleva a cabo es en relación al Plan UPV 2015-2020 (en adelante PE2020). Sin embargo, resulta interesante analizar la trayectoria y tendencia en los ámbitos que aquí acontecen.

La UPV es una universidad que se muestra abiertamente comprometida con los retos del desarrollo sostenible, alineada con los ODS y la Agenda 2030 y con estructuras y programas con fines sociales y solidarios. Además, está presente en los espacios externos de debate y reflexión sobre desarrollo y participación social, tanto aquellos organizados por la Administración Pública como por la sociedad civil organizada.

Este compromiso queda recogido en el PE2020, donde valores como “igualdad”, “solidaridad” e “integración”, así como “practica un gobierno universitario que fomenta la participación de los diferentes colectivos”, son asumidos como propios. También se considera una cuestión estratégica el destacar por sus “compromisos en materia de responsabilidad social como universidad pública”, pues así se plasma en la visión en el horizonte temporal de este plan.

Sin embargo, la misión de la Universidad, es decir, el propósito o razón de ser de ésta, no hace referencia alguna a dicho compromiso, más allá de la alusión a la “ética” como cualidad del conocimiento generado. Establece además el objetivo de “impulsar el desarrollo integral de la sociedad y contribuir a su progreso tecnológico, económico y cultural”, no haciendo referencia alguna a las dimensiones sociales o ambientales del desarrollo sostenible.

El PE2020 establece cinco retos estratégicos centrados en la fortalecer la calidad de la formación, el impacto de la investigación y la transferencia y el reconocimiento de la UPV como aliado estratégico. Es en el quinto de los retos donde se plantea ser una universidad reconocida a nivel europeo como “líderes en sostenibilidad ambiental” y desarrollar un Plan de Responsabilidad Social Universitaria, como “reflejo de su compromiso con la sociedad” (UPV, 2015).

Este reto, denominado “Destacar por sus compromisos en materia de responsabilidad social como universidad pública”, se estructura en seis proyectos. El primero, “Eficiencia universitaria”, se centra en mejorar la gestión y reconocimiento de los servicios universitarios, así como el desempeño del personal a partir de indicadores de productividad. El segundo, “Desarrollo de personas”, aborda la importancia de individualizar la gestión del personal universitario y del desempeño profesional, dando importancia al desarrollo profesional y formativo. El tercero, “Innovación abierta”, abre la universidad al desarrollo de proyectos de investigación junto con actores externos. El cuarto proyecto afronta la “Sostenibilidad ambiental” centrandolo en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental, la eficiencia energética, el desarrollo de un Plan de movilidad sostenible, la reducción de la huella de carbono y la transmisión de valores y educación ambiental. El quinto de los proyectos de este reto es el “Compromiso Social de la UPV”, que es el que requiere de un análisis posterior por su proximidad al tema de este apartado. El último de los proyectos, “Pensar en la UPV del 2030”, asienta las bases para el desarrollo de un nuevo Plan Estratégico.

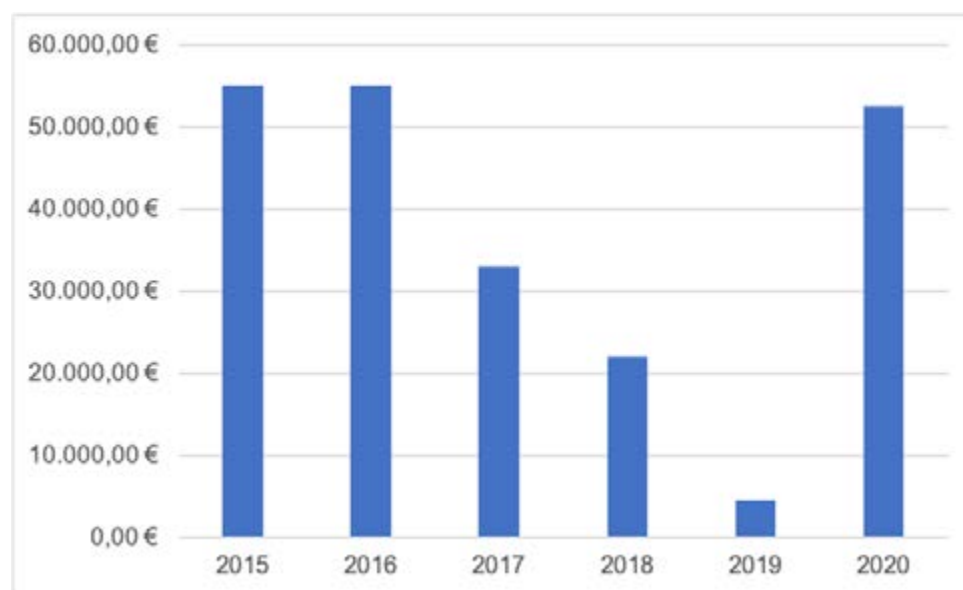
En cuanto a dicho “Compromiso Social”, la UPV ha marcado como objetivos el ser una universidad reconocida por su transparencia y buen gobierno, por ser abierta y promotora de participación e impulsar valores vinculados al Desarrollo Humano, a la Igualdad, a la Cooperación al Desarrollo y al reconocimiento de la diversidad. Además, la UPV planteaba como estratégico el conocer los retos sociales y ser capaces de darles respuesta a través de procesos formativos que mejoren las competencias.

En este sentido y en el marco del PE2020, los avances realizados por la UPV en el ámbito de la promoción de la participación social han sido numerosos. Cabe resaltar las siguientes acciones:

- Desarrollo de actividades en el marco de los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas destinadas a toda la comunidad universitaria y en todos los ámbitos.
- Elaboración de propuestas para potenciar proyectos orientados a la solución de problemas sociales.
- Desarrollo de numerosas acciones de sensibilización en materia de ética, responsabilidad profesional, igualdad, reconocimiento a la diversidad y a la multiculturalidad, y en cooperación al desarrollo.
- La creación y puesta en funcionamiento del I Plan de Cooperación Universitaria al Desarrollo.
- Se ha organizado, en el itinerario formativo, la metodología Aprendizaje-Servicio y la participación social. Ejemplo de ello es la formación de un grupo de apoyo para el trabajo en Aprendizaje-Servicio, formado por profesorado UPV.
- Se ha trabajado en fortalecer e incrementar la relación con los Organismos Internacionales, las ONG, otros actores y otras plataformas de la sociedad civil.
- Se ha elaborado el II Plan de Igualdad de la universidad.

Este compromiso estratégico de la UPV ha ido acompañado de recursos, tanto económicos como de personal, con un valor total de 222.000 euros y la contratación de un técnico superior asociado a este proyecto a lo largo del desarrollo del plan.

Figura 1. Inversión y gasto en el proyecto “Compromiso Social” del PE2020



Fuente. Elaboración propia a partir de PE2020

Sin embargo, los elementos del PE2020 asociados al compromiso social no se ven reflejados en el resto de retos estratégicos o proyectos de la universidad. Los valores presentes en el reto “Compromiso Social”, inherentes al desarrollo humano y participación social y que son considerados estratégicos, no quedan plasmados en el resto de estrategias y actividades relacionadas con la formación, la investigación o la extensión universitaria. Únicamente queda recogido el compromiso de aumentar la comunicación sobre actividades realizadas de Responsabilidad Social como estrategia para aumentar la reputación de la universidad. De esta forma, el compromiso social, aun estando presente, queda articulado dentro de la estrategia de Responsabilidad Social de la universidad, pero no transversalizado en el resto de retos de la universidad.

A nivel estructural, la UPV tiene dos grandes espacios a través de los cuales promueve los valores de solidaridad, participación y compromiso social. Por un lado, están las áreas vinculadas a la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) de la UPV. Éstas son:

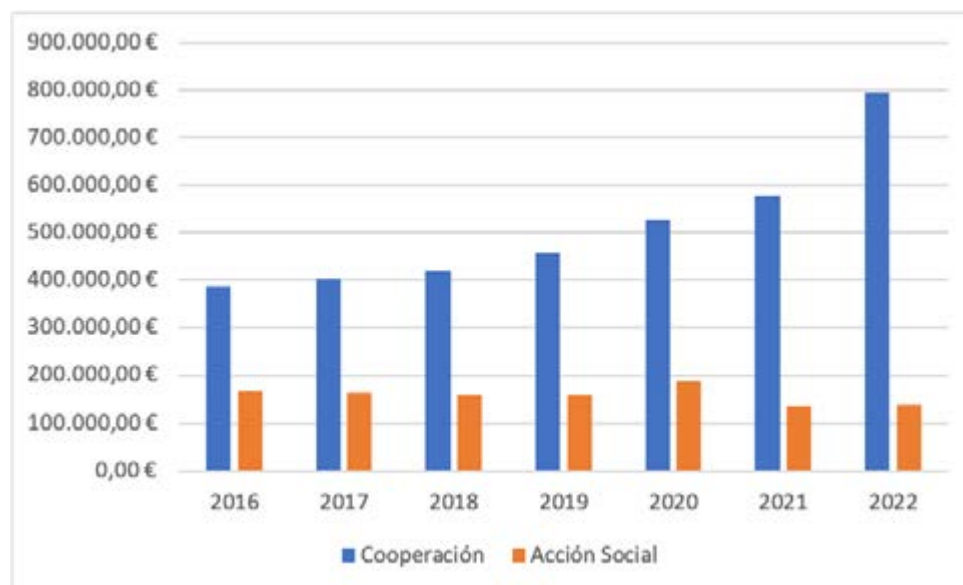
- Acción Social. Su objetivo es el de fomentar la acción social y promover el desarrollo humano sostenible. Realiza acciones de sensibilización y coordina el voluntariado de la universidad.
- Unidad de Igualdad. Encargada de garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la comunidad universitaria.
- Fundación CEDAT. Gestiona la atención al alumnado con diversidad funcional.
- Universidad Senior. Acerca la Universidad a las personas mayores que mantienen el interés en seguir aprendiendo.
- Alumni UPV. Incentiva que los egresados continúen vinculados con la UPV y participen como mentores.

Estas áreas o servicios establecen relaciones transversales entre sí y con los demás servicios dependientes del Vicerrectorado de Arte, Ciencia, Tecnología y Sociedad, al que pertenecen.

Por otro lado, el Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) se encarga de apoyar e incentivar la participación de la comunidad universitaria en actividades de cooperación universitaria para el desarrollo. Y todo ello con objetivo de fomentar actitudes solidarias, y relacionar a la UPV con el conjunto de actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo (ONGD, administraciones públicas y organismos internacionales).

El CCD forma parte del Vicerrectorado de Internacionalización y Comunicación, vinculando así claramente las acciones de cooperación con las estrategias de internacionalización de la universidad, siendo desmarcadas de la RSU. Independientemente de su posición en la estructura orgánica de la universidad, la existencia de estos servicios universitarios es una muestra de la existencia real de un compromiso firme en corto y medio plazo. Atendiendo únicamente a las Áreas de Acción y Social y Cooperación, por ser las directamente más ligadas con el tema que aquí se aborda, se aprecia tendencias dispares en el compromiso real de la UPV con estas estructuras. Mientras que el gasto en Acción Social se ha visto reducido en el periodo 2016-2022, el gasto en Cooperación se ha multiplicado por dos, creciendo un 104,6%.

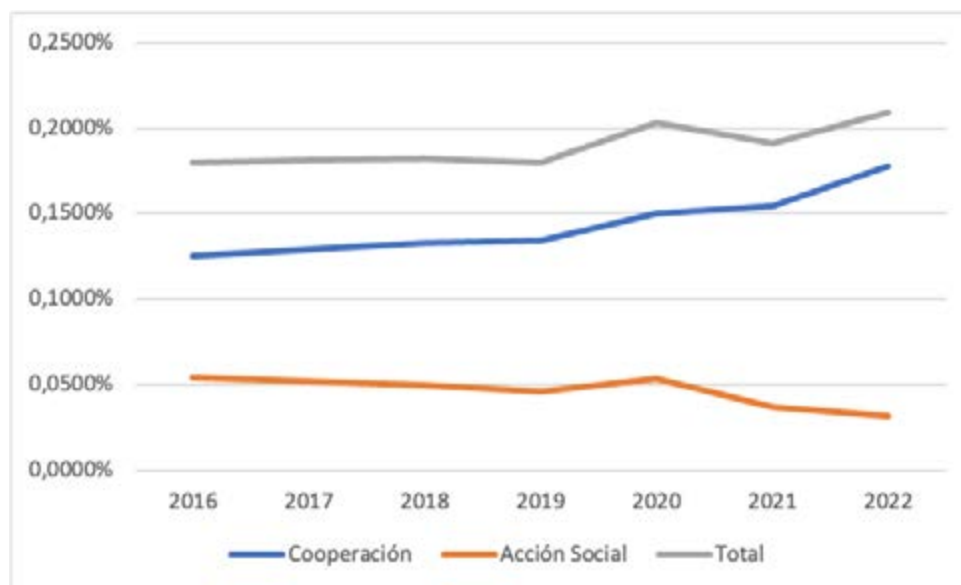
Figura 2. Presupuesto de las estructuras de Cooperación y Acción Social.



Fuente. Elaboración propia a partir de Presupuestos UPV.

Al analizar el presupuesto de ambos servicios en relación con el global de la universidad, es decir, cuando se analiza la evolución del esfuerzo o compromiso económico de la UPV en este ámbito, se observa esta misma tendencia decreciente en la inversión en Acción Social, mientras que la propia en Cooperación crece del 0,12% en 2016 hasta un 0,17% en 2022. Todavía muy lejos del compromiso del 0,7%. A nivel global, la suma de los presupuestos de ambas áreas, se aprecia que la tendencia es también creciente, pese a registrar un aumento en el periodo de apenas un 0,029%.

Figura 3. Evolución del gasto en Cooperación y Acción Social en relación al presupuesto UPV



Fuente. Elaboración propia a partir de Presupuestos UPV.

En cuanto a los instrumentos con los que la UPV materializa el compromiso con las políticas referentes al fomento del compromiso y participación social, cabe destacar la existencia desde el año 2000, de la mano de la creación del CCD, de una convocatoria general de ayudas dirigidas a financiar una amplia diversidad de actividades: desde ayudas al alumnado para la realización de prácticas curriculares en entidades sociales y solidarias en América Latina, África y Asia, el apoyo a proyectos de investigación en materia de desarrollo humano, hasta ayudas para la realización de acciones de sensibilización social o para la formación en esta materia.

El creciente compromiso social de la UPV se ha visto acompañado de un aumento de recursos destinados a estos instrumentos, tanto económicos como técnicos. De esta manera, en 2010 se crean convocatorias específicas que han permitido una mayor implicación social de todos los colectivos de la comunidad universitaria. Dos convocatorias de movilidad para el alumnado (Meridies-Cooperación y Programa de Cooperación al Desarrollo), destinadas a favorecer su participación en proyectos de cooperación al desarrollo vinculando procesos formativos con desarrollo de inquietudes y valores vinculados al desarrollo humano. Una convocatoria de investigación (Adsideo), destinada a impulsar proyectos bianuales que ponen la academia al servicio de los retos del desarrollo de los colectivos más vulnerables. Por otro lado, se crea también una convocatoria abierta a toda la comunidad universitaria destinada a apoyar las inquietudes solidarias de ésta, apoyando sus iniciativas en la universidad, en el marco de la sensibilización y la Educación para la Ciudadanía Global (EDCG). Estas convocatorias han ido dirigidas principalmente al alumnado y al Personal Docente Investigador (PDI) de la universidad.

Desde entonces, la tendencia de la UPV ha sido la de apoyar estos instrumentos y dar apoyo a la creación de nuevos. El compromiso de la UPV se ha materializado en nuevos y nuevas convocatorias que han permitido a otros colectivos internos, como

el Personal de Administración y Servicios (PAS), el alumnado egresado, y externos, como personal técnico y de investigación del Sur Global en la UPV. De esta manera, la UPV extiende la capacidad de generar impacto en entidades sociales o universidades externas a través de involucrar al PAS UPV en reforzar el trabajo de dichas entidades a través de becas de movilidad. El alumnado egresado puede optar también a becas de movilidad para desarrollar prácticas en proyectos de cooperación internacional. El alumnado regular puede desarrollar sus prácticas curriculares en Entidades sin ánimo de lucro en el territorio nacional, aunque éstas no son remuneradas, pues la política de práctica obliga a compensar el trabajo del alumnado, quedando así y a priori excluidas las entidades sociales con escasos recursos. Por último, la recientemente estrenada convocatoria VENTUS permite financiar estancias cortas de personal técnico de universidades, ONG u otras entidades del Sur en la UPV, con el fin de fortalecer las capacidades de dichas entidades.

Paralelamente a estos instrumentos gestionados por el CCD, la UPV ha apostado por favorecer la participación de toda la comunidad universitaria en actividades de voluntariado social, en diferentes campañas y actividades planteadas tanto por la UPV como por entidades externas. Este voluntariado se gestiona a través de un área universitaria, la Unidad de Acción Social. Pese a tener un servicio específico dedicado expresamente a este fin, el apoyo de la UPV dicha área y sus actividades, como se aprecia en la Figura 3, no ha sido acompañado de recursos económicos y financieros.

4.3. Gobernanza institucional en la contribución a la Agenda 2030.

En el proceso de integración de la Agenda 2030 en las Universidades se identificó la necesidad de generar indicadores de seguimiento adaptados a la realidad universitaria, que permitan medir de qué forma están abordando la Agenda 2030 y conocer su grado de cumplimiento. Para ello es importante que las Universidades trabajen con los ODS disponiendo de datos relevantes, que sean accesibles y comprensibles, no sólo para expertos, sino para toda la comunidad universitaria en su conjunto.

En el caso de la UPV se ha utilizado el sistema de medición por indicadores, con un sistema flexible, adaptable y con diferentes niveles de profundización. La selección de estos indicadores no fue una tarea sencilla. Debían de responder a una medición del compromiso real de la UPV en la consecución de los objetivos. La UPV propone un listado de indicadores orientados a la medición del compromiso de la universidad, relacionando sus actividades, con los 17 ODS. Esto nos ha permitido ver qué tipo de actividades se realizan, cuál es el compromiso del presupuesto total de la universidad con este tipo de acciones, en qué objetivos se deberían reforzar los esfuerzos, etc. Además, el sistema de medición por indicadores puede utilizarse como una herramienta de análisis y autocontrol para definir el camino o dirección a seguir por la universidad en la consecución de los ODS y nos permite diagnosticar los problemas, debilidades y amenazas, y servirá de apoyo en la toma de decisiones y definición de responsabilidades y al avance en la CPDS.

Un aspecto crítico es la utilidad real de los indicadores como sistema de control y análisis para la toma de decisiones futuras. En muchos casos, la ambigüedad de los indicadores, la dificultad para obtener los datos necesarios para las mediciones, y la seguridad de que estos sean objetivos, concretos y comparables son algunas de las limitaciones encontradas. Para paliar estos efectos contradictorios y conseguir un

sistema de medición útil y adaptable a cada caso, se propone establecer los indicadores según 4 niveles de profundización, yendo desde los aspectos más generales y fundamentales, hasta los aspectos más específicos y concretos. Cada uno de estos niveles se corresponderá con un listado de indicadores y perseguirá un objetivo diferente:

NIVEL 1. El primer nivel tratará los aspectos más generales, será un nivel de mínimos y de obligado cumplimiento. Los indicadores serán de respuesta directa (sí/no/en proceso) y los resultados de las mediciones serán porcentuales, objetivos y comparables entre las diferentes universidades.

NIVEL 2. El segundo nivel de profundización también tratará aspectos generales, pero en este caso, los indicadores precisarán de datos más concretos. Los resultados de las mediciones serán numéricos y para que sean comparables entre las diferentes instituciones, deben estar referidos a datos objetivos, generales y comparables, es decir, que respondan a datos que poseen todas las instituciones por igual y que no dependen de la estructura u organización de cada institución.

Los indicadores que se incluyan en este segundo nivel de profundización deben ser medibles con datos numéricos concretos o porcentajes. Debe ser un listado de indicadores extrapolable y aplicable en todas las universidades para que sirvan como referencias comparativas, por lo que se referirán a datos generales, accesibles, objetivos y concretos que no dependan de la estructura y organización interna de cada entidad. Por ejemplo, pueden estar referidos a superficies, números globales de estudiantes, personal docente o personal de servicios, al presupuesto general, etc.

NIVEL 3. El tercer nivel será específico de la propia universidad, alcanzará un nivel mayor de profundización en el análisis y servirá para realizar el seguimiento evolutivo en el tiempo. En este caso, los datos de las mediciones también serán numéricos y por anualidades, para poder realizar el estudio evolutivo, y deben responder a datos específicos que dependen de la estructura, especialización y organización propia de cada universidad, ya que este nivel servirá como sistema de control específico e interno de la misma.

El tercer nivel equivale a un análisis de profundización mayor en el sistema de evaluación, específico para cada universidad, adaptado a la especialización, contexto concreto y estructura de la propia entidad, en este caso de la UPV. Los indicadores de este apartado deben ser específicos, medibles y accesibles, y permitirán llevar a cabo un análisis evolutivo en aspectos concretos al comparar los datos de la propia universidad cada año o según el período establecido en cada caso.

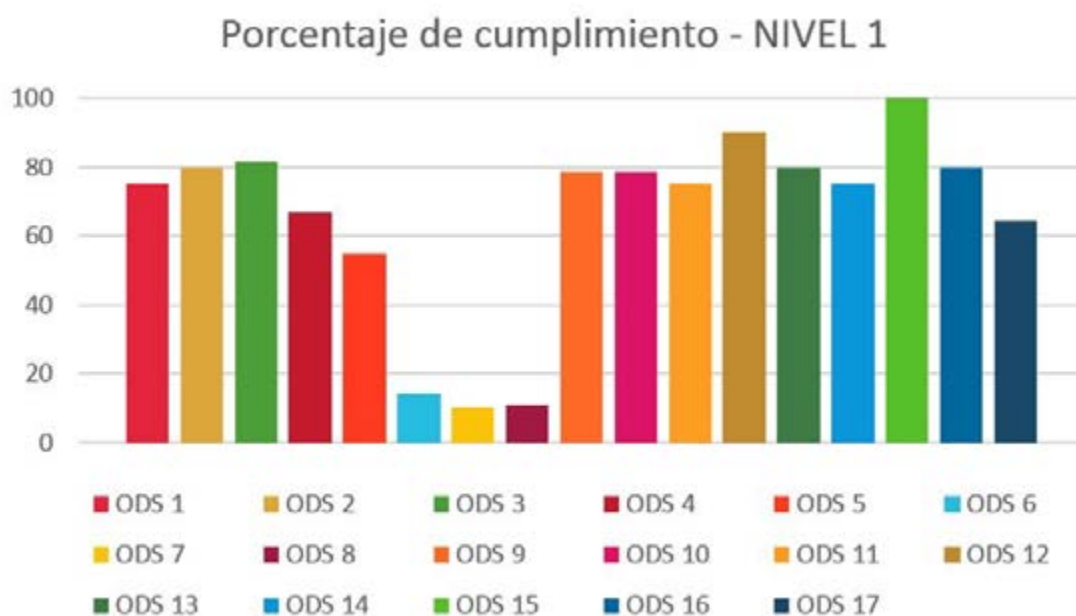
NIVEL 4. Por último, el cuarto nivel de profundización será específico y responsabilidad de cada área, departamento o servicio de la universidad, estableciendo indicadores concretos acorde a sus funciones y responsabilidades, obteniendo así una herramienta de control y toma de decisiones útil y focalizada, que permitirá poner más énfasis en los ODS que tengan una mayor vinculación con su función.

El último nivel de profundización corresponde a indicadores específicos de cada unidad, departamento o servicio de la universidad, por lo que serían determinados por la propia área en cuestión. Estos indicadores son una herramienta de medición y control de las metas específicas que se establezcan en cada área; como, por ejemplo, la Unidad de Igualdad, la Unidad de Medio Ambiente o las distintas escuelas. Al tratarse ya de áreas específicas, la estrategia de cada una de ellas se focalizará en

unos ODS concretos, pero todas confluirán en la estrategia general y conjunta de la universidad aunando esfuerzos en la implementación de los 17 ODS.

A partir de toda esta información y con la aportación de las diferentes áreas de la UPV consultadas, se han generado 3 tablas con indicadores que se corresponden a los tres primeros niveles de profundización expuestos. Una primera tabla con 114 indicadores de respuesta rápida, una segunda tabla correspondiente al nivel 2 de profundización con 103 indicadores y, por último, el tercer listado con 98 indicadores, todos ellos subdivididos por bloques definidos para cada ODS. Una vez medidos todos los parámetros equivalentes a los indicadores relativos a cada ODS, se puede realizar un gráfico en el que se represente de forma conjunta el porcentaje de cumplimiento alcanzado en cada uno de ellos. Este gráfico permite ver de forma clara y visual en qué ODS se ha puesto énfasis y en cuáles sería necesario acentuar los esfuerzos para avanzar en el proceso de implementación de la Agenda (fig. 1)

Fig.4. Porcentaje de cumplimiento de indicadores del nivel 1 por ODS.



Fuente: elaboración propia

5. Discusión de resultados y conclusiones

A continuación, se reflejan aprendizajes para la mejora de las políticas universitarias en el marco de la CPDS.

- Respecto el monitoreo y la evaluación.

Poner en práctica mecanismos de evaluación de aquellos instrumentos que pueden ser determinantes en la CPDS (instrumentos de cooperación al desarrollo, internacionalización de la universidad, etc.) e implementar evaluaciones que permitan desarrollar miradas a largo plazo. Todavía existen limitaciones a la hora de encontrar

la información necesaria para materializar correctamente una evaluación que pueda aportar datos significativos en cuanto a la implementación de los objetivos en la universidad. Aún queda mucho trabajo por hacer, lo que se ha visto reflejado en la dificultad de encontrar información. por ejemplo, sobre los ODS que puedan servir para realizar una primera aproximación del estado actual de las mismas en el cumplimiento de la Agenda 2030. En las UPV existe mucha información disponible, informes anuales, informes de sostenibilidad, etc., que puede utilizarse para hacer el seguimiento de los ODS, sin embargo, falta interrelacionar toda esa información con los ODS, para que su monitoreo sea accesible, fácilmente cuantificable y transparente.

- Respecto a la formación.

Uno de los grandes retos para las instituciones de educación superior es formar profesionales capaces de actuar para un desarrollo más sostenible. La mayor influencia que la universidad tendrá en la sociedad y, por tanto, el más importante de los aspectos ambientales de su actividad, es la correcta formación del alumnado. Los alumnos de hoy se convertirán en los profesionales de mañana y desempeñarán su trabajo partiendo del comportamiento ambiental que se les haya inculcado cuando realizaron sus estudios. Por otro lado, esos profesionales pasarán a formar parte del tejido social extendiendo su círculo de influencia continuamente a lo largo de su vida. De todo esto podemos ver ya un doble objetivo de la universidad:

- Formar al alumnado con los conocimientos necesarios para que comprenda cuáles son los impactos que sus futuras actividades como profesional tendrán sobre el medio y sepa cómo controlarlos.
- Inculcar o afianzar una formación y sensibilización ambiental básica incluyendo buenas prácticas ambientales en el día a día de los estudiantes. Buenas prácticas que puedan trasladarse fácilmente al ámbito privado.

- Respecto a la participación.

El estudio nos ha dado la posibilidad de hacer evidente necesidad de generar discurso y cultura de CPD en la universidad y en la sociedad en general. Como pasos previos para que esto sea una realidad en el futuro se señalan los siguientes elementos que pueden ayudar en este camino:

- La necesidad de intercambio y discusión en las universidades sobre las prácticas en torno a la Agenda 2030 y su análisis desde CPDS.
- La importancia de trasladar el enfoque de CPDS a las particularidades de la academia para ello y para evitar ser demasiados ambiciosos, se puede llevar a cabo una aproximación en dos o tres políticas universitarias, por ejemplo, la de sostenibilidad ambiental y la de internacionalización de la universidad y plantear con ellas un trabajo que sirva para la toma de decisiones en otras esferas de la academia como puede ser la formación o la investigación.
- Necesidad de explicitar, hacer valer y compartir las buenas prácticas y también aquellos elementos donde puedan producirse conflictos desde una óptica de CPD. Todo ello acompañado de innovación no exenta de los errores que se puedan cometer y que ayuden a avanzar en este sentido.

- Todo ello ayudaría sin duda a definir los objetivos en materia de CPDS de una forma más precisa y comprometida que permitiera en el futuro medir y desarrollar capacidades y metodologías en este sentido.

La posibilidad de llevar a cabo políticas coherentes con el desarrollo sostenible es compleja. Los autores de esta comunicación somos conscientes de las limitaciones del presente trabajo, ya puestas de manifiesto en los distintos apartados. La capacidad de la academia de influir en los procesos globales y en otras políticas que determinan el desarrollo es relativa. Sin embargo, la universidad, como generadora de conocimiento e impulsora de avances en los ámbitos sociales, económicos, científicos, tecnológicos, etc. que contribuyan al desarrollo humano sostenible, tiene sin duda un papel relevante.

Referencias bibliográficas

ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P.; y SANTANDER, G. (2019): El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes, Madrid, La Catarata.

CRUE (2000). Estrategia de Cooperación Universitaria. Documento adoptado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas en septiembre de 2000.

CRUE (2020). Directrices de la Cooperación Universitaria al Desarrollo. Documento adoptado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas mayo de 2020.

CRUE Sostenibilidad (2017). Herramienta de autodiagnóstico de la sostenibilidad ambiental en las universidades españolas. Guía Usuario.

Ferrer Balas, Didac. Ingeniar el futuro. En: Educación y sostenibilidad, nº 1, pp. 8-10.

Forster Jacques y Schram Olav (1999) "Coherence in Development Co-operation"

Gobierno de España (2018). Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018.

Gobierno de España (2018). Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

Kiichiro, F. y Hirata, A. (1995), "The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence"

Martínez Agut, M^a P.; Aznar Minguet, P.; Ull Solís, A.; Piñero, A. Promoción de la sostenibilidad en los currícula de la enseñanza superior desde el punto de vista del profesorado: un modelo de formación por competencias. En: Educatio Siglo XXI, nº 25, pp. 187-208.

Millán, N. y Medina, J. (2018): "Manual sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo", Red ONGD de Madrid. Disponible en: <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2018/06/MANUAL-CPD.pdf>

Millán, N. (2012): "Coherencia de políticas para una gobernanza global", en Políticas coherentes para una ciudadanía global, Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid.

OECD (2018): "Policy Coherence for Sustainable Development 2018. Towards Sustainable and Resilient Societies

Olivié, I. y Sorroza, A. (2006): "Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo", Madrid, Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/mas-alla-de-la-ayuda-coherencia-de-politicas-economicas-para-el-desarrollo/>

Salinas González, Reyes; Sansano del Castillo, Irene; Muñoz Sánchez, Álvaro. La implantación de un sistema de gestión ambiental es una universidad como herramienta de formación. En: IV Jornadas de Educación Ambiental de la Comunidad Valenciana. <http://hdl.handle.net/10251/8069>

Sansano del Castillo, Irene; Estuch Fuster, Alicia; Muñoz Sánchez, Álvaro. La importancia de la ambientalización de los planes de estudio impartidos en la universidad: El caso de la Universidad Politécnica de Valencia. En: Comunicación técnica CONAMA 10 Congreso Nacional del Medio Ambiente.

SDSN (2015). Indicators and a Monitoring Framework for Sustainable Development Goals: Launching revolution for the SDGs. New York & Paris: Sustainable Development Solutions Network.

SDSN Australia/Pacific (2017). Cómo empezar con los ODS en las universidades. Una guía para las universidades, los centros de educación superior y el sector académico. Edición en español. Australia, New Zealand and Pacific Edition. Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific, Melbourne.

SDSN Australia/Pacific (2017). Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector. Australia, New Zealand and Pacific Edition. Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific, Melbourne.

UPV, UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA (2015): Plan Estratégico UPV 2015-2020. Disponible en: <http://www.upv.es/organizacion/la-institucion/documentos-plan-upv-es.html>

¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio en la restauración de capacidades de cooperación y agencia en niñas y niños

How can we live better together? The impact of Service-Learning on restoring children's capacities for cooperation and agency

Gonzalo de Castro Lamela (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Clarisa Giamello (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Laia Martínez Roncero (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Dori Rodríguez Fernández (Fundación Educación y Cooperación (EDUCO))

Resumen

Los Proyectos de Aprendizaje Servicio (ApS) promueven la reflexión crítica, el crecimiento personal y un servicio a la comunidad sostenido desde la responsabilidad cívica y el fortalecimiento de lazos sociales. Los ApS aparecen como una herramienta poderosa de aprendizaje y transformación social que responde al objetivo de la educación de formar ciudadanos y ciudadanas competentes capaces de transformar la sociedad, lo que es recogido por la meta 4.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la investigación de Fundación EDUCO “¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto de ApS en la prevención de la violencia” han surgido relaciones frecuentes e intensas, expresadas por niñas, niños, adolescentes y educadores, entre el hecho de vivir una “experiencia significativa” y el impulso de relaciones de Buen Trato y reflexión crítica en cuanto a las formas de la violencia. Con la idea de experiencia significativa aluden básicamente al *logro de un fin* y a la satisfacción de *trabajar juntos, trabajar con otros, cooperar con personas más allá de mis amigos*. Ahora bien, teniendo en cuenta las recurrentes y enfáticas valoraciones positivas otorgadas a esa capacidad de cooperar, cabe preguntarse ¿se trata de una habilidad o cualidad propia de estos proyectos? ¿Estará mermando en otros ámbitos sociales?

Siguiendo líneas de investigación multidisciplinares encontramos que las sociedades modernas erosionan en los seres humanos la capacidad de cooperar, debilitándola por distintas vías y afectando a la vez la capacidad de ser agentes de transformación social, o sea la capacidad de agencia. Esta comunicación explora dicha erosión y las oportunidades de restauración de estas capacidades humanas en la infancia y la adolescencia, en un tiempo en que su aprendizaje y desarrollo más se echa y echará en falta frente a los desafíos complejos que enfrentan nuestras sociedades.

Palabras clave: Infancia. Aprendizaje Servicio (ApS). Capacidad de cooperar. Capacidad de agencia. ODS 4.

Abstract

Service-Learning Projects promote critical reflection, personal growth and sustained community service based on civic responsibility and the strengthening of social connections. SLPs appear as a powerful tool for learning and social transformation that responds to the objective of education to develop competent citizens capable of transforming society, which is included in target 4.7 of the Sustainable Development Goals.

In the EDUCO Foundation research “How can we live better together? The impact of ApS on the prevention of violence”, frequent and intense relationships have emerged, expressed by children, adolescents and educators, between the fact of living a “meaningful experience” and the promotion of well-treatment relationships and critical reflection on the forms of violence. By the idea of meaningful experience, they basically refer to the achievement of an end and the satisfaction of working together, working with others, cooperating with people beyond my friends. However, taking into account the recurrent and emphatic positive evaluations given to this ability or capacity to cooperate, it is worth asking, is this an ability or quality specific to these projects? Is it diminishing in other social spheres?

Following multidisciplinary lines of research, we find that modern societies erode the ability to cooperate in human beings, weakening it in different ways and affecting at the same time the ability to be agents of social transformation, that is the capacity for agency. This communication explores this erosion and the opportunities for restoring these human capacities in childhood and adolescence, at a time when their learning and development is and will be most missed in the face of the complex challenges facing our societies.

Keywords: Childhood. Service- Learning. Capacity to cooperate. Capacity of agency. SDG 4.

1. Introducción y objetivos. Los proyectos Aprendizaje Servicio y la mejora de la convivencia.

Desde su carácter predominantemente experiencial, la metodología Aprendizaje Servicio (ApS) se sostiene en un servicio a la comunidad que conjuga la reflexión crítica, crecimiento personal y responsabilidad cívica. Así lo entiende Pilar Aramburuzabala (2015, 85), para quien los ApS son “son la respuesta necesaria a un sistema educativo que se mantiene ajeno a las necesidades sociales” y una herramienta poderosa de aprendizaje y transformación social que responde al objetivo último de la educación: formar ciudadanía competente capaz de transformar la sociedad.

Nieves Tapia (2010), directora del Centro Latinoamericano de Aprendizaje y Servicio Solidario (Clayss), y Josep Maria Puig (2007), catedrático de Educación de la Universitat de Barcelona y especialista en estas metodologías, apuntan la conexión de ApS y la mejora de la convivencia. También así lo entiende Pedro Uruñuela, especialista en convivencia escolar (2011, 36) que, precisamente, entiende convivencia como “la base sobre la que será posible la construcción de ciudadanía (...) y supone el establecimiento de relaciones consigo mismo, con otras personas y con el entorno, fundamentadas en la dignidad humana, la paz positiva y los derechos humanos”.

La influencia del ApS en aspectos constitutivos de la convivencia fue el objetivo de la investigación de Fundación EDUCO (2020): “¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio (ApS) en la prevención de la violencia”, mediante la utilización de un enfoque relacional del bienestar. Éste permitió explorar, tal como apunta Uruñuela, las relaciones con uno mismo, con otras personas y el entorno, así como a factores de contexto, cultura y época (Weisner, 2014; White et al., 2016; De Castro, 2017).

El proceso de esta investigación abrió nuevas preguntas de investigación y permitió cierto avance en su estudio, como ha sido el caso de *vínculos cooperativos y la capacidad de cooperar*, que abordaremos en los siguientes apartados de esta comunicación. Richard Sennett (2012, 52) ya avanzaba que “las capacidades de la gente para cooperar son mucho mayores y más complejas de lo que las instituciones permiten”.

Siguiendo líneas de investigación multidisciplinares observamos que, como también apunta Sennett (2012, 23), las sociedades modernas erosionan las capacidades de cooperar, debilitándolas por distintas vías y afectando la capacidad de agencia. ¿Pero cómo está cambiando la capacidad de cooperar? ¿Qué ventajas o límites presenta ésta a la capacidad de agencia en niñas, niños adolescentes en esta época? Esta comunicación describe la conexión del proyecto anterior con las nuevas preguntas y explora dicha erosión de capacidades, lo que abre oportunidades de comprensión del fenómeno para abordar su desarrollo o restauración.

La capacidad de agencia en la infancia y adolescencia ha sido una capacidad humana potenciada por los proyectos ApS, y relacionada con lo que denominamos capacidad de cooperar. Esta última aparece como una capacidad instrumental o necesaria de la anterior para la acción colectiva. La cooperación puede definirse como un intercambio en el cual las personas participantes obtienen beneficios del encuentro, fundada en una intuición o certeza de que nuestros recursos propios nos son insuficientes, aunque “en muchas relaciones sociales, no sabemos exactamente qué necesitamos de los demás, ni qué deberían ellos esperar de nosotros” (Sennett, 2012, 18).

En este proyecto entendemos ‘agencia’, partiendo de la definición de agente como “la persona que actúa y provoca cambios, y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Sen, 2000, 35).

Esta definición anterior importa no sólo para explorar la conexión entre la capacidad de agencia y la capacidad de cooperar, sino que además es relevante para explorar la construcción social de la infancia en un tiempo y espacio determinado, como plantean los Nuevos Estudios de Infancia, así como la interacción entre generaciones y los condicionamientos del sistema social a niñas y niños como actores sociales (Gaitán, 2019, 56).

La actividad de los proyectos ApS está protagonizada activamente por niños, niñas, adolescentes o jóvenes si bien son acompañados por educadores formales o no formales. Esto se traduce en un impulso a la capacidad de agencia de niñas y niños, pero además deconstruye lo que Lourdes Gaitán (2010, 13) describe como el “aun-no-ser” (adulto) que caracteriza a la construcción social actual relativa a la infancia, “entendida como una etapa de dependencia y también de cierta irresponsabilidad, por lo que necesita ser protegida de los demás y también, en cierto modo, de sí misma”.

“Yo creía que antes del proyecto no íbamos a llegar hasta aquí. Por eso ahora tengo ganas de hacer más proyectos”. Youssef, 10 años, Murcia¹.

“Los profesionales de la residencia valoraron muy positivamente el proyecto y manifestaron querer repetir una experiencia similar, destacando que se ha roto el estigma social de la idea de incapacidad de las personas mayores. Hemos fomentado la empatía y la comprensión hacia las personas de edad avanzada.” Proyecto “Nuestro Jardín Terapéutico”. Ejea de los Caballeros, Zaragoza².

“Se ha concienciado al colectivo de niños y niñas de primaria y secundaria sobre la realidad de las personas con Alzheimer”. Proyecto “Un regalo para recordar”, Elche.

Vemos así el impulso a la capacidad de agencia en la infancia y adolescencia que imprimen estas prácticas. También observamos que surgen oportunidades de evidenciar la *mirada adultocéntrica* que concibe a la infancia “como un tiempo de espera (...) como una clase de moratoria vital” (Gaitán, 2010, 13). Esto también será de interés para el avance de estudio del tema sobre el cual presentamos esta comunicación.

2. Metodología

La metodología de la investigación que ha orientado el proyecto de investigación de EDUCO (2020) sobre ApS y prevención de la violencia, ha requerido la utilización de técnicas cualitativas apoyadas en el programa MAXQDA, para análisis de datos del trabajo de campo. Así, hemos realizado una amplia revisión de la literatura sobre las temáticas centrales para elaborar un marco teórico y conceptual, y herramientas para la recogida de datos.

También realizamos un análisis documental que operó sobre 30 proyectos de ApS premiados o finalistas en los Premios de Aprendizaje Servicio 2019 de distintos niveles educativos, temáticas y ámbitos locales de España. Sobre esta base se analizaron la narrativa y descripción de los proyectos, la vivencia de las y los participantes recogidas en las evaluaciones, y la perspectiva de docentes y responsables de los centros educativos implicados en el desarrollo de proyectos. Esto se ha complementado con un cuestionario escrito dirigido a los docentes responsables de los proyectos, y se realizaron entrevistas estructuradas a docentes a seis de ellos.

Además, se seleccionaron siete proyectos ApS para realizar entrevistas grupales a 56 niñas, niños y adolescentes de edades entre 9 y 17 años, de 5º y 6º de primaria, 3º de la ESO, 1º y 2º de Bachillerato y FP Básica. Los casos se seleccionaron buscando reflejar la diversidad de niveles educativos que utilizan esta metodología, la diversidad de temáticas y ámbitos de actuación de los proyectos, así como un contexto socioeconómico diverso. Participaron 34 chicas y 22 chicos de procedencia diversa.

¹Las citas utilizadas corresponden a entrevistas grupales o individuales realizadas para la investigación de Fundación EDUCO “¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto de ApS en la prevención de la violencia”. Hemos cambiado u omitido los nombres de niñas y niños, manteniendo la edad real. La localización responde a la población del centro educativo visitado para el trabajo de campo.

²Las citas con mención a “proyectos” refieren a extractos de las propuestas de los 30 proyectos analizados en esta investigación. Se cita el nombre original del proyecto y la localidad del centro educativo o entidad social.

Para las entrevistas grupales se entregó a los participantes un cuestionario individual con 10 preguntas abiertas para conocer su experiencia y percepciones acerca de su participación en los proyectos de ApS. Este cuestionario se utilizó para conducir la dinámica de grupo y compartir las reflexiones acerca de las cuestiones que ellas y ellos habían respondido previamente. El uso de entrevistas grupales nos ha facilitado obtener información sobre las valoraciones, percepciones y opiniones de alumnas, alumnos y profesorado con su propia forma de expresarlo y sus matices.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 3 de noviembre y el 9 de diciembre de 2020, seis de forma presencial y una de forma virtual con la colaboración de la profesora del grupo-clase.

¿Se puede realmente erradicar la violencia? Esta primera pregunta de investigación es pertinente porque aparece, además, como un supuesto alcanzable en discursos públicos, así como en objetivos de cambios en políticas públicas y proyectos sociales. A su vez conecta a nivel general con la línea de investigación de la Fundación Educo “¿Cómo podemos vivir mejor juntas?”, y alumbra las que han dirigido la atención de esta investigación exploratoria.

- ¿Cómo se puede prevenir la violencia y promover relaciones generativas de bienestar?
- ¿Qué conocimientos, saberes o habilidades mejoran las capacidades de prevención de la violencia?
- ¿Qué cambios en los patrones de relaciones en las sociedades actuales debemos considerar para comprender las violencias y las oportunidades de su prevención?
- ¿Cómo los proyectos Aprendizaje Servicio contribuyen a mejorar la convivencia y la inclusión social para la prevención de la violencia?

2.1. Enfoque de bienestar relacional

La mayoría de los enfoques del bienestar desde sus primeros estudios (Diener, 1984, 556) están de acuerdo en que las relaciones tienen un papel transformador e importan en la mejora del bienestar, y aún más, apuntan a su poder transformador. Aun así, tienden a observarlas como algo que los individuos *tienen*, en lugar de ver la interacción, lo relacional como algo que constituye y hace que la persona sea quien es. Si construimos la mirada partiendo de que “el bienestar no es algo que pertenece a los individuos, sino algo que sucede en la relación con otros” (White, 2015), impulsaremos su comprensión como seres relacionales, cuyas interacciones no son libres, sino determinadas por las estructuras de la sociedad y el medio donde se desenvuelven (Gaitán, 2019, 60).

Lo anterior se vuelve más pertinente si pretendemos, además, considerar a la violencia y sus mutaciones – o bien, continuar la investigación en cuanto a la erosión de la capacidad de agencia y de la capacidad de cooperar-, desde una comprensión de la época. Esta es la de un mundo globalizado con sus efectos en la superposición de espacios culturales, o bien de una cultura que se libera, pierde los límites y hendiduras y se abre paso hacia la hipercultura (Chul Han, 2018, 21). Es de interés, por

tanto, conocer las interpretaciones y experiencias vitales de los actores sociales, en este caso niñas, niños y adolescentes, a la luz del tiempo que les toca vivir. Esto determina su *relación con la cultura* local y global, o con el *melting pot* de lo cultural en un mundo globalizado.

Enfocar la investigación desde este punto de vista permite conocer y comprender, pero habilita además a transformar lo personal en político, como lo ha mostrado la imaginación sociológica o la imaginación feminista, que revelan el poder oculto o latente, las formas de pensar o de ciertos puntos de vista que señalan un “orden natural de las cosas” (Cobo, 2019, 18), como la *mirada adultocéntrica*, en el caso que nos ocupa (Gaitán, 2010, 12). Se trata, por tanto, de lo que podríamos llamar una imaginación sociológica de la infancia y la adolescencia, más aún cuando la investigación ha conectado ciertas mutaciones de las violencias con cambios en los patrones de relaciones en un sentido amplio. Dichos cambios se revelan a través de un cierto malestar, la percepción de que algo no va bien, o esa sensación molesta de que las cosas se nos van de las manos, o que no tenemos el poder para cambiarlas. Cuestiones relacionadas a una erosión del *poder de transformar*, propio del momento histórico que vivimos. Una erosión de la capacidad de ser agentes de transformación de sus propias vidas y de su entorno, y que las experiencias de Aprendizaje Servicio que enfocamos en esta investigación parecen impulsar, como espacios generativos.

Por lo anterior, un enfoque relacional del bienestar ha permitido en el proyecto de investigación EDUCO (2020), explorar con profundidad y amplitud la violencia, sus transformaciones, así como formas y oportunidades de prevenirla. Y ha arrojado luz sobre la erosión de la capacidad de agencia y su conexión con las capacidades o habilidades de cooperar.

Todo lo anterior no significa subestimar otros aspectos centrales del bienestar, que coinciden con causas de la violencia que señalan niñas y niños, como las condiciones de vida y el acceso a recursos básicos para la supervivencia y desarrollo de las personas y sus comunidades. En esa dimensión material, o *relación con la base material* del bienestar en una sociedad, se juegan aspectos de acceso o discriminación, desigualdades o exclusiones sociales que hemos analizado con más detalle en otros estudios anteriores de Educo, y que conectan con nociones de uso de la fuerza o del poder, ya sea de forma efectiva o como amenaza, que son definitorias de la violencia.

Enfocar el estudio de la violencia, la agencia y la cooperación en relación a la influencia de ciertas prácticas socioeducativas, mediante un enfoque relacional del bienestar ha permitido desplegar el análisis en varias direcciones, como las *relaciones con otras y otros*, ya sea familia, relaciones comunitarias o relaciones sociales y también a las *relaciones con el poder*. Este último entendido, por una parte, en términos de voz y participación de la infancia y la adolescencia en las decisiones que les afectan. Y, por otra parte, referido a su capacidad de transformarse y transformar el entorno social y ambiental, o sea su capacidad de agencia. Además, ha permitido indagar en aspectos de la *relación con uno mismo*, como un proceso personal íntimamente conectado con los anteriores. También, acerca de la *relación con el medio ambiente* y la *relación con la cultura*, resultando ampliamente generativas de interacciones promotoras de reconocimiento y comprensión de las violencias, así como de buen trato, agencia, cooperación y bienestar.

3. Resultados y discusión

La influencia de la metodología Aprendizaje Servicio (ApS) en aspectos constitutivos de la convivencia, fue el objetivo de la investigación de Fundación EDUCO (2020): “¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio (ApS) en la prevención de la violencia”.

Los proyectos ApS analizados en dicha investigación mostraron el ensayo de formas de vida y de convivencia posibles, y mostraron también que estas prácticas construyen o reconstruyen la capacidad de cooperar de niñas, niños y adolescentes, lo que sugiere una estrecha conexión con el fortalecimiento de la capacidad de agencia y más aún, para la eficacia de ésta en la acción colectiva.

En esta Tercera Parte de la comunicación exponemos la exploración que impulsamos actualmente desde Fundación EDUCO más allá de la investigación originaria, con relación a la comprensión de esta capacidad, de los fenómenos que operan en su erosión y de las oportunidades que podemos impulsar para su restauración.

3.1. Vínculos cooperativos o la capacidad de cooperar

La referencia más frecuente y mejor valorada, expresada por las y los participantes de los proyectos (ApS) es la satisfacción por el “trabajo en equipo”, “trabajar juntos”, “trabajar con otros”, “trabajar con personas más allá de mis amigos”, la “cooperación” o el “aprendizaje cooperativo”. Estas expectativas satisfechas o la sorpresa de haber tenido una experiencia participativa remite a una segunda cuestión conectada y altamente valorada: el “logro de un fin”. Éste se describe como ‘servicio’ en términos generales en esta metodología, y refiere a una mejora de la calidad de vida y bienestar de ciertas personas a las que se dirige la acción, o al cambio o transformación en el entorno social o ambiental.

Esa alta valoración otorgada a los vínculos cooperativos o capacidad de cooperar ha mostrado una fuerte relación con expresiones de mejora del bienestar (EDUCO, 2020) en las relaciones con otras personas, con uno mismo y con el poder de transformar sus propias vidas y el entorno.

“Hicimos felices a gente mayor, limpiamos la playa y trabajamos siempre en equipo”. Dalia, 11 años. Murcia

“(Valoro) el trabajo en grupo con mis amigos y hemos cambiado la actitud de las personas en muchos lugares”. Rayan, 11 años. Murcia

Ahora bien, teniendo en cuenta esta frecuente y alta valoración otorgada a la capacidad de cooperar en estos proyectos, cabe preguntarse ¿se trata de una habilidad o capacidad propia desarrollada en estos proyectos? Ello es poco probable; estamos hablando de una habilidad o capacidad que los seres humanos hemos desarrollado a lo largo de nuestra evolución. ¿Pero entonces, estará mermando en otros ámbitos del “sistema de relaciones entre posiciones sociales” que define la estructura social (Gaitán, 2019, 59)? ¿O estará mutando como la violencia en la cultura globalizada como lo exploró y describió el proyecto EDUCO (2020)? Y si es así, ¿cómo está cambiando la capacidad de cooperar y qué ventajas y límites presenta a la capacidad de agencia de niñas, niños adolescentes?

Sean o no éstas las mejores formulaciones iniciales de nuevas preguntas de investigación, creemos que ayudan a indagar sobre la situación de la habilidad o capacidad de cooperar en niñas, niños y adolescentes en su contexto y época, y a su influencia en la mejora del bienestar y, especialmente, en la capacidad de agencia y de las oportunidades de impulsarla.

3.2. La descualificación de la cooperación

“La sociedad moderna ‘descualifica’ a las personas para la práctica de la cooperación” resume el sociólogo Richard Sennett (2012, 23) en un libro que llama *Juntos. Rituales, Placeres y Políticas de Cooperación*. Recupera allí el concepto de ‘descualificación’ para explicar este devenir que ha tenido la capacidad humana de cooperar. La noción de descualificación refiere al momento histórico de la sustitución de personas trabajadoras cualificadas, artesanas, por máquinas en la producción industrial, y sostiene que la descualificación también se da ahora en el campo de lo social, con las consecuencias que ello apareja. “Estamos perdiendo las habilidades de cooperación necesarias para el funcionamiento de una sociedad compleja” Sennett (2012, 23).

El autor se refiere a perder esas habilidades y capacidades de cooperación para comprometernos, en unas sociedades modernas – o tardomodernas- en las que “nada es a largo plazo” y no hay bases para el compromiso (Sennett, 2006). Sociedades en las que han desaparecido rituales que nos hacían *ser en comunidad*. La filósofa Marina Garcés (2020, 15), en su ensayo sobre educación “Escuela de Aprendices”, reflexiona y se pregunta: “Acumulamos tantos conocimientos como incompreensión, tanto inventos como desorientación. Entonces, ¿por qué educar? ¿Y qué aprender? ¿Son los aprendizajes, solamente, un mecanismo más o menos sofisticado de supervivencia y de competencia? ¿O son una práctica fundamental de creación y de transformación de nosotros mismos? ¿De qué sirve saber, cuando no sabemos vivir? ¿Para qué aprender cuando no podemos imaginar el futuro?”.

La sociedad moderna erosiona en los seres humanos las capacidades de cooperación, señala Sennett (2012, 23), y agrega que “la sociedad moderna ha debilitado la cooperación por distintas vías” siendo tres de ellas las desigualdades, los cambios en el mundo del trabajo, y las fuerzas culturales que operan en la actualidad contra la cooperación exigente, donde encontramos el nuevo individualismo, el consumismo o el debilitamiento de los vínculos sociales.

Precisamente por lo anterior, importa el análisis de la época que nos ha tocado vivir, para seguir la pista a los procesos y factores que determinan la descualificación de las habilidades y capacidades de cooperar, como los que ha señalado Sennett. Siguiendo una pista del nuevo individualismo, Zygmunt Bauman (2014b, 122) recuerda *la sociedad del riesgo* de Ulrich Beck, donde el autor señala que “ahora se espera que los individuos busquen soluciones biográficas a contradicciones sistémicas”. Se trata en realidad, para Bauman, de una paradoja basada en la progresiva colectivización de los problemas junto con la privatización de los instrumentos y de los medios para resolverlos. “Una paradoja que se dejó a recaudo de los individuos, a los que se les encargó la tarea imposible (dicho sea de paso, una vez encargadas e inevitables, las tareas se convierten en deberes) de hacer frente de manera individual, por su cuenta, a los desafíos que produce la sociedad (y que sólo pueden resolverse socialmente). El resultado es algo como comprar refugios familiares para

hacer frente a una inminente guerra nuclear y evitar individualmente su impacto” (2014b, 146).

Si seguimos la pista del debilitamiento de los vínculos sociales, podemos observar que la dependencia respecto a otras personas se considera una señal de debilidad, de falta de carácter, como señala Richard Sennett (2012, 193), siguiendo los estudios de Norbert Elias sobre la cultura occidental. “Tanto en la educación de los hijos como en el trabajo – recuerda el autor- nuestras instituciones tratan de promover la autonomía y la autosuficiencia. El individuo autónomo parece libre, pero visto desde las perspectivas de otra cultura, una persona que se enorgullece de no pedir ayuda es un ser humano profundamente dañado, con la vida dominada por el miedo al arraigo social”.

En el marco de un nuevo individualismo, se nos dice por todos los medios que somos individuos que compiten, se nos enseña a depender de nosotros mismos y a no contar con nadie más que con nosotros mismos cuando tengamos problemas, como reflexiona Bauman en diversos trabajos. Esto conecta, para el autor, con la cuestión del consumismo ya que, según expresa, “nos hallamos ante una situación en la que, de modo constante, se nos incentiva y predispone a actuar de manera egocéntrica y materialista - señala Bauman -. Porque esta clase de comportamiento resulta indispensable para conservar la buena marcha de nuestro tipo de economía consumista. Se nos agujonea, se nos fuerza o se nos embauca con zalamerías para que compremos y gastemos. Para que gastemos lo que no tenemos, pero que esperamos ganar en el futuro. Y a menos que esto sufra un cambio radical, las oportunidades de una disidencia efectiva y de una liberación de la dictadura del mercado son mínimas. Los obstáculos que tenemos enfrente son abrumadores” (2013, 39).

Como veremos a continuación, varios estudios interdisciplinarios señalan que la capacidad de cooperar hunde sus raíces en las etapas iniciales de la evolución humana, aunque como hemos visto, es en la sociedad moderna cuando se corre el riesgo de desaprovechar estos recursos evolutivos. Desaprovecharlos, justo en un momento en el que su aprendizaje más se echa o echará en falta frente a los desafíos multinivel que enfrentan nuestras sociedades complejas: desde la promoción y aprendizaje de estas habilidades y capacidades en las relaciones sociales y educativas, hasta la cooperación internacional entre gobiernos y otros actores públicos y privados.

El investigador en psicología moral, Jonathan Haidt (2019, 201) explica en que una de las revelaciones más importantes de los estudios sobre los orígenes y desarrollo de la moralidad, ha sido que los “genes egoístas pueden dar lugar a criaturas generosas, siempre que esas criaturas sean selectivas en su generosidad”. El ‘gen egoísta’ había sido objeto de la publicación homónima de 1976 por Richard Dawkins.

Haidt (2019, 201) advierte que, no obstante “el altruismo hacia los no familiares ha constituido uno de los enigmas de más larga trayectoria en la historia del pensamiento evolutivo”. Apunta que “no somos egoístas hipócritas todo el tiempo, de hecho, bajo ciertas circunstancias tenemos la habilidad de apagar nuestro lado interesado y comportarnos como células de un organismo más grande, o como abejas en una colmena y trabajar por el bien del grupo. Estas experiencias a menudo se sitúan entre las más apreciadas de nuestras vidas, aunque esa tendencia a actuar como colmena puede cegarnos respecto a otras preocupaciones morales. Nuestra naturaleza de abeja facilita el altruismo, el heroísmo y también la guerra y el genocidio”.

Aunque inserta en nuestros genes, la cooperación no se mantiene viva en la vida cotidiana; es menester desarrollarla y profundizarla, señala Sennett (2012, 10), lo que resulta particularmente cierto y relevante cuando se trata de cooperar con personas distintas de nosotros ya que, con ellas, “la cooperación se convierte en un duro esfuerzo”.

Como hemos visto en la primera parte de esta comunicación, los proyectos ApS analizados en la investigación de la que surge esta comunicación, ensayan formas de vida posible, y construyen o reconstruyen esta antigua y crucial capacidad de cooperar que nos ha llevado, precisamente, a construir sociedades complejas. Se trata de habilidades o capacidades que hoy parecen ser una llave maestra para hacer frente a los dilemas, la incertidumbre y los desafíos de la época.

Sin embargo, dicha construcción o reconstrucción, que aparece en ciertos niveles de interacción social, puede no ser escalable a otros ámbitos multinivel como la cooperación global, internacional o para fines de bien común. Tales desafíos entrañan grados de complejidad, interdependencia y un entorno de incertidumbre actual que difumina las oportunidades para su construcción o reconstrucción. Aún así, merece la pena comenzar a mapear actores y propuestas capaces de avanzar en la búsqueda de oportunidades en dichos niveles.

3.3. Las oportunidades de restauración de la capacidad de cooperar

La capacidad de cooperar es la que ha posibilitado a los seres humanos construir sociedades complejas (Harari, 2019, 185), aunque como hemos señalado en la sección anterior, el altruismo hacia los no familiares siga apareciendo aún como un enigma de larga trayectoria en la historia del pensamiento evolutivo (Haidt, 2019, 201). Como hemos visto en las secciones anteriores, estas habilidades o capacidades aparecen erosionadas en las sociedades modernas (Sennett, 2012) con repercusiones en la capacidad de agencia y en la acción colectiva, asuntos clave frente a los dilemas y los desafíos de la época.

El estudio de la capacidad de cooperar, su evolución y erosión tiene implicaciones a diversos niveles, pero en la parte final de esta comunicación, en la que entramos en el terreno de indagación exploratoria sobre ciertos hallazgos de la investigación de EDUCO (2020), interesa destacar al menos dos de ellos. Un primer nivel que denominaremos, siguiendo el enfoque de bienestar relacional, (1) *macro, societal y medioambiental*, y un segundo nivel que denominaremos (2) *micro, societal y personal*. Ciertamente, las interconexiones son estrechas y la dimensión *societal* se presenta en ambas categorías, lo que permite la exploración de la erosión de capacidades y habilidades de cooperar en entornos multinivel, con su efecto en la capacidad de agencia y de acción colectiva de individuos y grupos.

En primer lugar, a un nivel macro, societal y medioambiental, observamos cómo “los mayores y más urgentes problemas de nuestro tiempo no pueden resolverse en los niveles en los que los seres humanos han logrado cooperar con éxito hasta la fecha”, como señala el coordinador del laboratorio de activismo social *Smart CSOs Lab*, Michael Narberhaus, en su libro *Switching off the autopilot: An evolutionary toolbox for The Great Transition*. Este investigador apunta que “nuestra civilización y los sistemas ecológicos de la Tierra son altamente interdependientes y requieren un nivel de cooperación a nivel planetario que, por desgracia, aún estamos lejos de alcanzar” (2019, 111).

En este primer nivel se enfoca también el informe “De la realidad de la Ayuda a la Cooperación para la Justicia Global” (OXFAM Intermón, 2022, 8). Luego de plantear “un diagnóstico sombrío” de crisis climática, pobreza, violencia, vulneración de derechos humanos, riesgos de una deriva securitaria, el Informe señala que “es hora de profundizar en la apuesta por el paradigma cooperativo para promover e imaginar nuevas formas de acción colectiva que nos permitan avanzar hacia modelos de convivencia en armonía con la naturaleza y hacia una mayor justicia global”. Dichos desafíos demandan, para OXFAM (2022a, 9), “una acción cooperativa para encontrar soluciones comunes a estas amenazas compartidas”.

En la presentación de dicho informe, el sociólogo César Rendueles agregaba que “la competencia es importante contenerla dentro de límites cooperativos, sociales y políticos que eviten que esa competencia tenga efectos nihilistas sobre la sociedad y la convivencia de las sociedades. Creo que es algo que en los últimos años estamos percibiendo muy bien en el interior de nuestras sociedades: cómo la falta de cooperación tiene unos efectos realmente aterradores” (OXFAM, 2022b). Rendueles apunta a la desigualdad social, la fragilidad social y a “la crisis ecológica global (que) nos está obligando ya, en un plazo muy breve, a afrontar la realidad de esa falta de cooperación, de esa desigualdad global”.

El segundo nivel, *micro, societal y personal*, relacionado con las oportunidades de desarrollo o restauración de dicha capacidad se observa, en este caso, en el análisis de dichos procesos en niñas, niños y adolescentes. Las ApS han mostrado este impulso, pero aparecen en el horizonte de análisis prácticas y enfoques restaurativos (Albertí *et al.*, 2017) o de convivencia restaurativa (De Vicente, 2021) para el análisis del tema de la restauración en profundidad.

Respecto a lo anterior, Elena Martín Ortega y Vicenç Rullán Castañer, especialistas en psicología y educación señalan que el enfoque restaurativo postula que lo que caracteriza a los seres humanos es su capacidad de sentirse responsables del bienestar del otro, además de buscar el suyo propio; de comprender que ambos son inseparables; de desarrollar un comportamiento y un juicio moral basado en la habilidad de identificar y conmoverse con los sentimientos de los demás. Señalan que se trata de incorporar la ética de los cuidados como eje vertebrador de la convivencia, y que “el enfoque restaurativo hace del diálogo la herramienta esencial de la convivencia. Pero, igualmente, el respeto al medio ambiente, el consumo responsable, la salud personal y colectiva, el compromiso ante situaciones de inequidad y exclusión, la valoración de la diversidad personal y cultural, o el aprovechamiento crítico, ético y responsable de la cultura digital, demandas esenciales todas ellas, implican adoptar una posición ética exigente que permita articular la búsqueda del bienestar personal, sin duda legítima, con la meta del bien común. Requieren, además, trascender la mirada local, más próxima, y analizar y comprometerse también con los problemas globales y la capacidad de empatizar con dificultades inexcusables, a pesar de que no nos afecten directamente. Para ello, hay que hacer propios los valores del cuidado y de la compasión” (en: De Vicente, 2021,12).

“Aprendimos a empatizar sobre todo con personas, también con animales y también aprendimos a ser más equipo”. Thiago, 10 años. Oleiros

La capacidad de cooperar trae aparejada la oportunidad de transformar juntos y de transformarnos; de comprometernos por fines que exceden nuestras posibilidades en solitario. Dicha capacidad de cooperar se ubica en lo que se conoce como el

“espectro de intercambios que relacionan la cooperación y la competencia”, que va desde el comportamiento *altruista*, en un extremo, al comportamiento *depredador* en el otro, pero con espacios de intercambio intermedios donde *todos ganan*, o se producen *intercambios diferenciadores*, o los llamados *juegos de suma cero* (Sennett, 2012, 108).

Como hemos visto, la capacidad de cooperar, hoy debilitada o erosionada, es parte de la evolución genética y cultural de la humanidad. Las valoraciones de las personas participantes de los proyectos de Aprendizaje Servicio (ApS) que analizamos en la investigación de EDUCO 2020, dan cuenta del fortalecimiento de dicha capacidad desde las prácticas como si se tratara de un reencuentro con un recuerdo olvidado.

“Es que cada uno teníamos ideas diferentes, pero a la hora de crear el proyecto todos juntos, pues, aunque han sido ideas diferentes se han puesto en común. Lo hemos hecho entre todos”. Adriana, 15 años. Madrid

Cooperar, algo antiguo, conocido, que resuena. Algo que satisface y permite pensar en otras capacidades. Esto permite indagar en cuanto a las oportunidades de restaurar la capacidad de cooperar más allá de experiencias como los proyectos de las metodologías ApS.

“Como grupo ha evolucionado en cohesión, compromiso, interés en el proyecto, vínculo cooperativo; han surgido líderes que tiraban más del grupo e incluso una iniciativa mayor por parte del grupo completo”. Memoria “Proyecto intergeneracional”, Madrid

Un cambio cultural necesario pasa por abrir oportunidades y procesos para que podamos identificar a otras personas como cooperadores potenciales. Esto es uno de los hallazgos de las propias personas participantes en los proyectos que hemos analizado.

E. ¿Por qué el proyecto de Aprendizaje Servicio te parece diferente?

P: Por ejemplo, en clase a lo mejor te ponen un límite de personas, no más de 4 personas. Entonces tú... lo primero que se tira la gente es a sus amigos. Entonces si una persona no tiene amigos, no tiene nada, se siente excluida en ese espacio. Pero en este proyecto tú eres voluntario y tú participas. Vas a tener que participar sí o sí con las demás personas. No es como una elección de ‘voy con mis amigos o voy con la otra persona’. Farah, 16 años. Madrid

En la metodología ApS se desenvuelven habilidades personales y comportamientos generativos de cooperación, habilidades y capacidades que resuenan en los participantes como algo nuevo y a la vez como algo antiguo, conocido. Es interesante la reflexión de Marina Garcés (2020, 75) al respecto, que encuentra espacios de reinención de nuevas y viejas capacidades “contra las servidumbres del propio tiempo”. Al reflexionar sobre las singularidades del ser humano, señala: “lo que nos hace humanos, si es que esto significa algo, es que tenemos la capacidad de generar, transmitir y compartir capacidades que no teníamos”.

“(…) hace que te unas a las otras personas. Inconscientemente te vas a unir a estas personas porque tienes que hablar con ellos, tienes que compartir ideas entonces lo vas a hacer”. Shana, 16 años. Madrid

“El proyecto que nosotros hemos hecho, donde conectamos juntos y todo eso, ha ayudado a que seamos mejores personas, que nos respetemos entre nosotros y que confiemos más en cada uno”. Marcos, 11 años. Murcia

Los proyectos ApS atribuyen valor a los y las jóvenes al pedirles ayuda, confiar en ellos y ellas y agradecerles el esfuerzo. Estos proyectos amplían no sólo las capacidades de cooperar y de agencia, sino que generan formas de reconocimiento hacia niñas, niños y adolescentes que, como indica Puig (2015, 144), refuerzan una “merecida estima de la colectividad por su tarea, que contribuirá a deshacer el desprecio social y provocar un sentimiento de pertenencia y ciudadanía”.

“Pues he sentido que nos podemos respetar y ayudar a las personas mayores”. Amina, 12 años. Murcia

“Entonces, no solamente es ir a hacer un servicio, es crear un vínculo, sentirse útiles. Ellos se sienten útiles. El sentimiento que traen estos chavales es de que no sirven para nada. Es venir al colegio por obligación, porque tienen que estar escolarizados hasta los 16 años. Sin embargo, aquí, ellos se sentían útiles porque venían a ayudar al abuelito todos los días a hacer los ejercicios. O el tema cognitivo de ejercitar la memoria (...) O sea, le veían un sentido a lo que hacían”. Profesora FP Básica, Valencia

“Cumplir el objetivo del proyecto implicaba para ellas y ellos una aportación real, directa y tangible a la sociedad. Sentirse útiles, y eso, sin duda, es el mejor combustible para la autoestima”. Proyecto “Print 3D Planos Metro Táctiles”, Valencia

Enseñar y aprender es generar capacidades que no tenemos, dice Marina Garcés (2020, 76), añadiendo que “el momento de la emancipación es aquel en que determinados individuos o colectivos se dan o se apropian de las capacidades que les habían sido negadas”.

4. Conclusiones

La influencia de la metodología Aprendizaje Servicio (ApS) en aspectos constitutivos de la convivencia, fue el objetivo de la investigación de Fundación EDUCO (2020): “¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio (ApS) en la prevención de la violencia”.

Los proyectos ApS analizados en dicha investigación mostraron el ensayo de formas de vida y de convivencia posibles, y que estas prácticas construyen o reconstruyen la capacidad de cooperar de niñas, niños y adolescentes. Dicha capacidad se relaciona con la experiencia del *logro de un fin*, y la satisfacción de *trabajar juntos*, *trabajar con otros*, o *cooperar con personas más allá de mis amigos*. Además, se ha evidenciado que esta capacidad tiene efectos sobre el bienestar y la capacidad de agencia de las y los participantes en sentido amplio. De esta forma, la capacidad de cooperar aparece como una capacidad instrumental y necesaria de la capacidad de agencia para la acción colectiva.

La cooperación puede definirse como un intercambio en el cual las personas participantes obtienen beneficios del encuentro, fundada en una intuición o certeza de que nuestros recursos propios son insuficientes, aunque en muchas relaciones

sociales, no sabemos exactamente qué necesitamos de los demás, ni qué deberían ellos esperar de nosotros.

La sociedad moderna erosiona en los seres humanos las capacidades de cooperación por distintas vías siendo tres de ellas las desigualdades, los cambios en el mundo del trabajo, y las fuerzas culturales que operan en la actualidad contra la cooperación exigente, donde encontramos el nuevo individualismo, el consumismo o el debilitamiento de los vínculos sociales.

El estudio de la capacidad de cooperar, su evolución y erosión tiene implicaciones en el ámbito educativo y en el de la acción política, y opera a diversos niveles. Interesa destacar aquí al menos dos de ellos. Un primer nivel que denominaremos, siguiendo el enfoque de bienestar relacional, *macro, societal y medioambiental*, y un segundo nivel que denominaremos *micro, societal y personal*. Ciertamente, las interconexiones son estrechas y la dimensión *societal* se presenta en ambas categorías, lo que permite explorar la erosión de capacidades o habilidades de cooperar en entornos multinivel, con su efecto en la capacidad de agencia y de acción colectiva de individuos y grupos.

En cuanto al primer nivel señalado, vemos como los mayores y más urgentes problemas de nuestro tiempo no pueden resolverse en los niveles en los que los seres humanos han logrado cooperar con éxito hasta la fecha. Especialistas en cambio social y medioambiental indican que nuestra civilización y los sistemas ecológicos de la Tierra son altamente interdependientes y requieren un nivel de cooperación a nivel planetario que, por desgracia, aún estamos lejos de alcanzar.

Por otra parte, en el segundo nivel micro, societal y personal, la exploración de oportunidades de restauración muestra la importancia de este impulso en las ApS, pero aparecen también en el horizonte prácticas y enfoques restaurativos o de convivencia restaurativa, entre otros, que interesa analizar en sus efectos frente al fenómeno que abordamos.

La capacidad de cooperar trae aparejada la oportunidad de transformar juntos y de transformarnos, y de comprometernos por fines que exceden nuestras posibilidades en solitario. Dicha capacidad de cooperar se ubica en lo que se conoce como el espectro de intercambios que donde interaccionan la cooperación y la competencia, y que van desde el comportamiento *altruista*, en un extremo, al comportamiento *depredador* en el otro, pero con espacios de intercambio intermedios donde *todos ganan*, o se producen *intercambios diferenciadores*, o los llamados *juegos de suma cero*.

La capacidad de cooperar ha hecho posible construir sociedades complejas, y ello importa para comprender la importancia de los procesos de su erosión. Pero lo que nos hace humanos es que tenemos la capacidad de generar, transmitir y compartir capacidades que no teníamos. Y ello importa porque, como señala Marina Garcés (2020, 76), “el momento de la emancipación es aquel en que determinados individuos o colectivos se dan o se apropian de las capacidades que les habían sido negadas”.

Referencias

- ARAMBURUZABALA, P., CERRILLO, R. y TELLO, I. (2015): "Aprendizaje Servicio: Una propuesta metodológica para la introducción de la sostenibilidad curricular en la Universidad". *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 19, N°1, 2015, pp. 78-95.
- ALBERTÍ, M. PEDROL, M. (2017): "El enfoque restaurativo en el ámbito educativo. Cómo innovar en la escuela". *Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 67, 47-72.
- BAUMAN, Z.; DESSAL, G. (2014a): *El retorno del péndulo. Sobre psicoanálisis y el futuro del mundo líquido*. FCE, Buenos Aires.
- BAUMAN, Z. (2014b): ¿Para qué sirve realmente un sociólogo? *Conversaciones con Michael Hviid Jacobsen y Keith Tester*. Paidós, Barcelona.
- BAUMAN, Z. (2013): *Sobre la educación en un mundo líquido. Conversaciones con Riccardo Mazzeo*. Paidós, Barcelona.
- CHUL HAN, B. (2018): *Hiperculturalidad*. Herder Editorial, Barcelona.
- COBO, R. (2019): *La imaginación feminista. Debates y transformaciones disciplinares*. Catarata, Madrid.
- DE CASTRO, G. (2017): "El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia. Aportes desde el análisis del Bienestar y Derechos de la Infancia en España (2007-2015)". *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Vol. 6, N° 1. <https://wrlrels.org/2020/05/24/exodus-international/>
- DE VICENTE, J. (2021): *Convivencia restaurativa. Aprender a convivir y a construir entornos de aprendizaje seguros*. Innovación Educativa.
- DIENER, E. (1984): "Subjective well-being". *American Psychological Association*. P.542-575. 542-575. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.95.3.542>
- EDUCO (2020). *¿Cómo podemos vivir mejor juntas? El impacto del Aprendizaje Servicio en la prevención de la violencia. Análisis desde el bienestar relacional de la infancia y la adolescencia*. EDUCO y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- ESCOTORÍN, P.; ROCHE, R. DELVALLE, R. (2014): *Relaciones prosociales en comunidades educativas. Algunas conclusiones del proyecto europeo MOST*. Fundació Universitària Martí L'Humà.
- GAITÁN, L. (2019): "Los estudios de Infancia en España. Una introducción". En: GÁLVEZ, L. y DEL MORAL, L. (2019) *Infancia y Bienestar*. Deculturas. 47-85.
- GAITÁN, L. (2010): *Ser niño en el siglo XXI*. Cuadernos de pedagogía, N° 407. 12-16.
- GÁLVEZ, L. y DEL MORAL, L. (2019): *Infancia y Bienestar*. Deculturas, Sevilla.
- GARCÉS, M. (2020): *Escuela de aprendices*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- HAIDT, J. (2019): *La Mente de los Justos. Por qué la política y la religión dividen a la gente sensata*. Deusto.
- HARARI, Y.N. (2019): *Sapiens. De animales a dioses*. Penguin Random House.

NARBERHAUS, M. (2019): *Switching off the autopilot. An evolutionary toolbox for the Great Transition*. Smart CSOs Lab, Köln.

OXFAM INTERMÓN (2022): *Cooperación Internacional para la Justicia Global*.

OXFAM INTERMÓN (2022b): *Presentación del Informe 2022: Cooperación Internacional para la Justicia Global*. <https://bit.ly/3vcdUn9>

PUIG, J.M.; y BAR, B. (2015): "Reconocimiento y aprendizaje servicio". *RIDAS, Revista Iberoamericana de Aprendizaje Servicio* 2, 139-165.

PUIG, J. M.; BATLLE, R.; BOSCH, C. y PALOS, J. (2007): *Aprendizaje servicio. Educar para la ciudadanía*. Octaedro.

SEN, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Planeta, Barcelona.

SENNETT, R. (2018): *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo desigual*. Anagrama, Barcelona.

SENNETT, R. (2012): *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Anagrama, Barcelona.

SENNETT, R. (2006a): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

SENNETT, R. (2006b): *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

TAPIA, M. N. (2010): "La propuesta pedagógica del "Aprendizaje-Servicio": una perspectiva latinoamericana". *Tzhoecoen*, n.5, pp. 23-43.

TONÓN, G., RODRIGUEZ DE LA VEGA, L., BENATOUL, D. (2017): "Research with Children". LIAMPUTONG, P. (Ed.) *Handbook of Research Methods in Health Social Sciences*. 1-16.

URUÑUELA, P. (2011): "Aprendizaje- Servicio, una metodología para el desarrollo de la convivencia". *Revista Amazónica*, Año 4, Vol VI, N° 1, pág. 35-61.

WEISNER, T. (2014): "Culture, Context, and Child Well-Being", En: BEN -ARIEH, A.; CASAS, F. FRONES, I. and KORBIN, J. (Eds.) *Handbook of Child Well-Being*. Springer.

WHITE, S.C.; BLACKMORE, C. (2016): *Cultures of wellbeing. Methods, place and policy*, Pallgrave Macmillan, UK.

WHITE, S.C. (2015): Conferencia de Clausura. *I Congreso Internacional Educo: El Bienestar de la Infancia y sus derechos. La protección a debate*.

WHITE, S.C. (2009): *Bringing Wellbeing into Development Practice*. WeD Working Paper 09/50. University of Bath.

Aproximación a los conocimientos sobre sostenibilidad del alumnado de las titulaciones de Educación

An approximation to the sustainability knowledge of students of Education degrees

Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)
Tamara Valladares de Vera (Universidade de Santiago de Compostela)
Stefany M. Sanabria Fernandes (Universidade de Santiago de Compostela)

Resumen:

Este trabajo es una aproximación a los resultados preliminares parciales de una investigación llevada a cabo entre 2017 y 2021 en la Universidad de Santiago de Compostela (USC) por el Grupo de Investigación Terceira Xeración en el marco de una convocatoria pública de investigación promovida y financiada por Cooperación Galega. En este tiempo se ha trabajado sobre las implicaciones de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EDCG) en la formación de profesionales de la educación en la Facultad de Ciencias de la Educación. Se ha revisado el marco que propone las competencias para la sostenibilidad de CRUE (2005 y 2012) y el internacional de UNESCO (2018), así como la competencia global de la OCDE (2018) la Agenda 2030.

Si bien es un análisis relevante en la situación de emergencia actual, resulta más singular ante el desarrollo de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Educación (LOMLOE) que reconoce la Educación para el Desarrollo Sostenible y para la Ciudadanía Mundial como ámbitos educativos específicos, con entidad propia y ligados a otras materias, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias.

Palabras clave: Competencias para la sostenibilidad; Educación para la Ciudadanía Global; Educación para el Desarrollo Sostenible; Formación Universitaria; Profesionales de la Educación.

Abstract:

This work is an approximation to the partial preliminary results of a research carried out between 2017 and 2021 at the University of Santiago de Compostela (USC) by the Terceira Xeración Research Group in the framework of a public call for research promoted and funded by Cooperación Galega. During this time, work has been carried out on the implications of Education for Development and Global Citizenship (EDCG) in the training of education professionals in the Faculty of Education Sciences. The framework proposing the competences for sustainability of CRUE (2005 and 2012) and the international one of UNESCO (2018) has been reviewed, as well as the global competence of the OECD (2018) Agenda 2030.

Although it is a relevant analysis in the current emergency situation, it is more singular in view of the development of Organic Law 3/2020, of 29 December, on Education (LOMLOE) which recognizes Education for Sustainable Development and for Global Citizenship as specific educational areas, with their own entity and linked to other subjects, Law 7/2021, of 20 May, on climate change and energy transition and Royal Decree 822/2021, of 28 September, which establishes the organization of university education.

Keywords: Sustainability competences; Global Citizenship Education; Education for Sustainable Development; University Education; Education Professionals.

1. Introducción

Entre los años 2017 y 2021 el Grupo de Investigación Terceira Xeración de la Universidade de Santiago de Compostela ha realizado dos proyectos de investigación¹ financiados por la Xunta de Galicia, a través de las convocatorias de investigación de Cooperación Galega (Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea)² con la intención de contribuir a la construcción del ámbito de educación de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EDCG) a través de su inserción y análisis en la formación inicial de las y de los profesionales de la educación que se forman en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) para generar una ciudadanía más crítica y más comprometida con la sostenibilidad y los retos globales. La propuesta se centra en tres ejes fundamentales:

- El conocimiento de las premisas y contenidos que el alumnado maneja sobre EDCG, la cooperación internacional, la sostenibilidad, el desarrollo, los grandes retos globales y la competencia global;
- La formación del profesorado de la Facultad en materia de EDCG;
- La evaluación y análisis de resultados de prácticas específicas tomando como referencia la EDCG.

En este trabajo se recoge parte del marco teórico de la investigación y algunos de los resultados preliminares que se han obtenido de una parte de la muestra vinculado al primer eje mencionado anteriormente.

¹ La ED en la formación de los profesionales de la educación. Estudio de caso: las titulaciones de la Facultad de Ciencias de la Educación de la USC (2017-2019); La EDCG en la formación de los profesionales de la educación: construyendo el ámbito de educación. Las titulaciones de la Facultad de Ciencias de la Educación de la USC. Fase II (2019-2021).

² Orden de 14 de junio de 2017 por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de proyectos de investigación y para la creación de grupos de investigación en materia de cooperación para el desarrollo, a ejecutar por los grupos y centros de investigación de las universidades gallegas, y se procede a su convocatoria para el año 2017 (DOG 123 del 29 de junio de 2017). Orden del 6 de mayo de 2019 por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de proyectos de investigación y para la creación de grupos de investigación en materia de cooperación para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030 a ejecutar por los grupos y centros de investigación de las Universidades gallegas (DOG 100 del 28 de mayo de 2019)

2. Fundamentación teórica

2.1. La Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EDCG)

En España la trayectoria de la EDCG en nuestro entorno es similar a la de otros países, estando ligada a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los distintos modos y tiempos de evolución son resultado de las transformaciones experimentadas por los contextos sociales, políticos y económicos desde los años 40-50 hasta la actualidad, proceso en el que se produce el solapamiento de nuevas y viejas estrategias que coexisten aún hoy. Consecuentemente, la EDCG es un concepto en permanente evolución, contextualizado en cinco generaciones. Aun cuando discutimos ya sobre la sexta, podemos afirmar que la quinta generación, orientada a la educación para la ciudadanía global, es la más desarrollada (Argibay y Celorio, 2005) sirviendo al objetivo de «influir políticas nacionales e internacionales para que sean más justas, más sostenibles económicamente y basadas en los derechos humanos» (CONGDE, 2005, p.7). Temas actuales como la interculturalidad, la ciudadanía, la convivencia, el trabajo, la identidad, la sostenibilidad y los derechos de primera a cuarta generación son cuestiones de las que se impregna la EDCG, dotándola de sentido axiológico.

Los principales impulsores de la EDCG en nuestro país fueron las ONGD y las Administraciones públicas. Las primeras tuvieron un peso fundamental en esta trayectoria. Su necesidad y compromiso por ampliar el impacto y el alcance de sus actuaciones y de sus campañas de sensibilización, en gran medida empujadas por las convocatorias públicas, generó programas de EDCG en progresivo crecimiento hasta configurar departamentos específicos y programas complejos de intervención en el ámbito de la educación formal y no formal. En relación con la educación formal, actualmente existen redes de centros educativos que colaboran habitualmente y de forma periódica con las ONGD. Son intervenciones puntuales, con mayor o menor duración, pero que vienen diseñadas desde las ONGD y ofertadas a los centros educativos. En menor medida, se crearon redes de docentes, intra o intercentros, que colaboran con organizaciones para crear materiales o proyectos conjuntos. Hay que señalar que el apoyo de las ONGD fue siempre determinante en la formación de los profesores y la inserción de programas en las aulas (Baselga et al., 2004; Salinas, 2014; Carrica-Ochoa, 2015).

Desde el punto de vista de la Administración, la EDCG efectuó un importante impulso desde la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 1988 adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Carrica-Ochoa, 2015). Según la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española “la definición de la ED fue ampliándose y matizándose a lo largo del tiempo, aunque esta actividad fue permanente” en la cooperación de nuestro país (Ortega, 2007, 12). En esta evolución, paralela al proceso de descentralización territorial, cada comunidad autónoma fue creando sus propias unidades administrativas que asumen la gestión y promueven la cooperación y la EDCG, es el caso de la CCAA gallega. La financiación pública estatal y autonómica en la materia que nos ocupa, depende de estos servicios. El reconocimiento a la labor de las ONGD evolucionó de forma paralela a su expansión, ya que son múltiples las convocatorias de subvenciones a la cooperación con carácter europeo, nacional y autonómico. Dentro de esta oferta, la sensibilización y la ED conforman espacios específicos.

2.2. Marco internacional

En 2015, líderes mundiales se reúnen para reformular los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), ampliando los horizontes y los elementos fundamentales para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y garantía de prosperidad de todas las personas. Este intercambio de conocimientos y compromisos se materializó a través de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (NU, 2015a). La propuesta representa, por primera vez, la confluencia entre las líneas de trabajo centradas en medioambiente, representadas por Rio+20 y otra línea que contemplaba lo social, derivada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas que impulsa la Agenda están orientados a abordar un amplio abanico de dimensiones esenciales en las cuales debemos incidir con urgencia para prevenir y/o revertir el desarrollo insostenible, que hemos ido acarreado desde la industrialización y globalización de las sociedades (Longueira, Bautista-Cerro y Rodríguez, 2018).

En un marco de acción universal, la Agenda 2030 revaloriza la educación como catalizadora del desarrollo hacia una ciudadanía mundial inclusiva, equitativa, sostenible y democrática. La educación aparece como un instrumento que atraviesa todos los ODS, en coherencia con su transversalidad e integralidad. Además, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, está dedicado exclusivamente al alcance de una educación de calidad accesible para todas las personas. Ya que, considerando que la educación se entiende como fundamental para la reducción de las desigualdades y la igualdad de género, está debe estar garantizada para toda la población mundial. Un principio que debe abordar la labor conjunta entre los distintos organismos, sectores económicos y agentes sociales, tras el análisis y comprensión crítica del desarrollo.

En este sentido, cabe destacar la meta 4.7, que se define de la siguiente manera:

De aquí a 2030, garantizar que [todo el alumnado adquiera] los conocimientos y habilidades necesarios para promover el desarrollo sostenible, incluyendo, entre otros, educación para el desarrollo sostenible y estilos de vida sostenibles, derechos humanos, igualdad de género, promoción de una cultura de paz y no violencia, ciudadanía global y apreciación de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible. (NU, 2015b, p. 20).

En 2014 la UNESCO publica el informe *El desarrollo sostenible comienza por la educación: cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para después de 2015*, en el cual justifica la convergencia entre la educación, como contenido y meta, y los ODS. Algunas de las afirmaciones del documento determinan que la educación es fundamental para, combatir la pobreza; adoptar prácticas saludables y alimentación saludable; prevenir enfermedades; mejor proyección en el mercado laboral; contribuir al empoderamiento de la mujeres; evitar matrimonios infantiles; sensibilizar sobre la crisis medioambiental; utilización más eficientes de los recursos; construir sociedades resilientes; potenciar el crecimiento económico; reducir las desigualdades dentro y entre los países; favorecer el compromiso de la ciudadanía; la toma de decisiones incluyente, participativa y representativa; promover la tolerancia a la diversidad; incidir positivamente en la justicia social.

2.3. Competencias para la sostenibilidad

El grupo de trabajo de Sostenibilización Curricular de la Comisión Sectorial de Sostenibilidad de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) en 2005 elaboró el documento «Directrices para la introducción de la Sostenibilidad en el Curriculum», y en 2012 se aprobó la actualización en base al marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El texto plantea criterios generales y actuaciones recomendadas para la sostenibilización curricular, lo que implican una transformación en los planes de estudios para trabajar transversalmente las competencias necesarias para (CADEP-CRUE, 2012):

- Comprender cómo su actividad profesional interactúa con la sociedad y el medio ambiente, local y globalmente, con el objetivo de identificar los posibles desafíos, riesgos e impactos.
- Entender la contribución de su ejercicio profesional a la calidad socioambiental de su entorno, en los diferentes contextos: culturales, sociales y políticos.
- Trabajar en equipos multidisciplinares y transdisciplinares para dar solución y propuestas de alternativas profesionales a las demandas impuestas por los problemas socioambientales derivados de los estilos de vida insostenibles.
- Aplicar un enfoque holístico y sistémico a la resolución de los problemas socioambientales y tener la capacidad de ir más allá de la tradición de descomponer la realidad en partes inconexas.
- Participar activamente en el debate, definición, diseño, implementación y evaluación de políticas y acciones, tanto en el ámbito público como en el privado, para acompañar la redirección de la sociedad hacia un desarrollo más sostenible.
- Aplicar los conocimientos profesionales de acuerdo con principios deontológicos y valores éticos universales que protejan los derechos humanos.
- Recoger la percepción, demandas y propuestas de la ciudadanía para ofrecer el espacio para que tengan voz en el desarrollo de su comunidad.

En el texto se identifican cuatro competencias sintéticas relacionadas con la sostenibilidad, con el fin de que sean integradas en la formación universitaria (CADEP-CRUE, 2011):

1. Contextualización crítica del conocimiento estableciendo interrelaciones con la problemática social, económica y ambiental, local y/o global.
2. Utilización sostenible de recursos y en la prevención de impactos negativos sobre el medio natural y social.
3. Participación en procesos comunitarios que promuevan la sostenibilidad.
4. Aplicación de principios éticos relacionados con los valores de la sostenibilidad en los comportamientos personales y profesionales.

Por su parte la UNESCO en 2018 publica un documento que ofrece sugerencias y métodos para que los y las profesionales de la educación desarrollen actividades, que puedan adaptarse a contextos específicos de aprendizajes. Además, este documento también pretende orientar hacia la promoción de competencias de

sostenibilidad en el alumnado de todos los niveles educativos. Para ello, delimitan ocho competencias clave para la sostenibilidad que deben ser observadas y consideradas dentro del currículo académico:

- Competencias de pensamientos sistémico: reconocer y comprender las relaciones; analizar sistemas complejos; contemplar cómo se integran los sistemas dentro de los distintos dominios y escalas; y gestionar la incertidumbre.
- Competencia de anticipación: comprender y evaluar múltiples futuros -posibles, probables, deseables-; crear visiones propias para el futuro; aplicar el principio de precaución; evaluar las consecuencias de las acciones; gestionar los riesgos y cambios.
- Competencia normativa: comprender y reflexionar sobre las normas y valores que subyacen en las acciones; negociar valores, principios, objetivos y objetivos de la sostenibilidad, en un contexto de conflictos de intereses y compensaciones, conocimientos y contradicciones.
- Competencia estratégica: habilidades para desarrollar e implementar colectivamente acciones innovadoras que favorezcan la sostenibilidad a nivel local y más allá.
- Competencia de colaboración: aprender de los demás, comprender y respetar las necesidades, perspectivas y acciones de los demás (empatía); comprender, relacionarse y ser sensibles a otros (liderazgo empático); para gestionar conflictos en un grupo; y para facilitar la resolución de problemas colaborativos y participativos.
- Competencia de pensamiento crítico: la capacidad para cuestionar normas, prácticas y opiniones; para reflexionar sobre valores, percepciones y acciones propias; y tomar posición en el discurso de la sostenibilidad.
- Competencia de autoconciencia: capacidad para reflexionar sobre el rol propio en la comunidad local-global; evaluar e impulsar las acciones que propias continuamente; y gestionar los sentimientos y deseos personales.
- Competencia integrada de resolución de problemas: habilidad general para emplear diferentes marcos de resolución de problemas a problemas complejos de sostenibilidad y desarrollar opciones de solución viables, integradoras y equitativas que promueven el desarrollo sostenible, integrando las competencias anteriores.

A este respecto, Ull et al. apuntan que “UNESCO caracteriza la sostenibilidad como una categoría sistémica compleja que incluye e interrelaciona los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo humano a contemplar en los procesos de formación” (2009, 547). Desde esta perspectiva “todos los estudiantes universitarios tendrían que formarse en sus campos de especialización de acuerdo con criterios y valores relacionados con la sostenibilidad. La formación universitaria debería facilitar una comprensión central de la sostenibilidad, para transferir esta perspectiva en las futuras actividades profesionales de los titulados” (548).

Estas competencias se orientan a formar a las personas en la adquisición de habilidades necesarias que les permitan reflexionar críticamente sobre las interrelaciones que existen entre aspectos ambientales, social y económicos. Esto requiere una

reorganización del currículo, promoviendo estas competencias a través de nuevas formas de desarrollo de “metodologías de enseñanza y aprendizaje que conduzcan a desarrollar no solo conocimientos, sino también procedimientos, actitudes y valores” (Albareda-Tiana, et al., 2019, p. 13).

2.4. Competencia global

No entraremos a profundizar en este apartado el significado, alcance e implicaciones de la competencia global. Simplemente haremos una aproximación a una de las iniciativas más recientes y de impacto internacional, el enmarcado en la clasificación PISA de la OCDE que hace la primera evaluación en 2018. Según este organismo la competencia global es “un objetivo de aprendizaje multidimensional y permanente. Los individuos competentes a escala mundial pueden examinar cuestiones locales, globales e interculturales, comprender y apreciar diferentes perspectivas y visiones del mundo, interactuar con éxito y de manera respetuosa con los demás y actuar de modo responsable hacia la sostenibilidad y el bienestar colectivo” (OCDE, 2018, 5; 2019, 166).

Este marco establece cuatro dimensiones:

1. Examinar cuestiones locales, globales e interculturales.
2. Comprender y apreciar las perspectivas de los demás
3. Interesarse por la comunicación intercultural.
4. Empezar acciones para el bien común y el desarrollo sostenible.

3. Objetivos de la investigación

Algunas de las preguntas que guiaron el diseño y la planificación del estudio son:

- ¿De qué conocimiento, premisas y actitudes parte el alumnado de Ciencias de la Educación sobre la cooperación, el desarrollo, la ECG y la sostenibilidad?
- ¿Qué actividades o iniciativas se llevan a cabo en las titulaciones encaminadas a la formación de profesionales de la educación de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Santiago de Compostela?
- ¿Cómo desarrollar las competencias para la sostenibilidad (CRUE, 2005 y 2012; UNESCO, 2018) en las titulaciones que darán acceso a la función docente y, en general, al desempeño profesional en el ámbito educativo?
- ¿Puede la ECG y las competencias de sostenibilidad propuestas generar profesionales con mayor implicación en los grandes retos globales?

Teniendo en cuenta estas cuestiones, el objetivo general de esta propuesta se orientan a conocer el grado de inserción de las competencias de sostenibilidad en la formación inicial de las y de los profesionales de la educación que se forman en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Santiago de Compostela, con el fin de potenciar su desarrollo.

Es especialmente relevante indagar sobre la formación universitaria de estos perfiles profesionales y personales, ya que además de ser las y los profesionales del futuro y ciudadanos del presente, se convertirán en agentes multiplicadores en sus contextos educativos. Su perspectiva sobre la justicia social, las desigualdades, la pobreza y el desarrollo perpetuará un modelo insostenible o formulará nuevas soluciones y nuevos compromisos.

4. Metodología

La metodología utilizada responde a un estudio de caso, que según Bisquerra (2004, p.309) se trata de un “método de investigación de gran relevancia para el desarrollo de las ciencias humanas y sociales que implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad de casos de un fenómeno, entendidos estos como entidades sociales o entidades educativas únicas”. Este enfoque cualitativo nos permite profundizar sobre una realidad particular, desde una visión holística y la perspectiva de sus protagonistas (Goetz y Lecompte, 1988), detectando sus características y peculiaridades.

Complementariamente, algunos procesos de análisis se apoyaron en métodos estadísticos básicos. Los cuestionarios aplicados al alumnado se han procesado a través del programa IBM SPSS Statistics 24 para Windows. La estrategia general para la elaboración del cuestionario se desarrolla sobre las propuestas, mencionadas en el marco teórico para promover las competencias para la sostenibilidad y la competencia global en las titulaciones que darán acceso a la función docente y, en general, al desempeño profesional en el ámbito educativo.

Se ha constituido la muestra a partir de los grados que dan acceso a la función educativa, maestras y maestros de Educación Infantil y de Educación Primaria, Grado en Pedagogía, Grado en Educación Social, Máster en Profesorado de Educación Secundaria y Máster en Investigación en Educación. Participaron un total de 2.260 personas, de las cuales 1.774 fueron mujeres y 486 hombres.

Tabla 1. Distribución de la muestra por titulaciones.

Grado en Magisterio de Educación Infantil	1º	51
	4º	35
Grado en Magisterio de Educación Primaria	1º	59
	4º	31
Grado en Pedagogía	1º	71
	4º	52
Grado en Educación Social	1º	69
	4º	49

Máster Universitario en Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas (especialidad de Formación Profesional Sector Servicios)	21
Máster Universitario en Investigación en Educación, Diversidad Cultural y Desarrollo Comunitario	20

Fuente: Elaboración propia.

5. Resultados y discusión

En líneas generales, los resultados de la investigación nos muestran que el alumnado reconoce la importancia de trabajar sobre la sostenibilidad y los ODS. Sin embargo, se identifica un conjunto de cuestiones que son relevantes para el análisis del estado de la cuestión:

- El cambio climático y la crisis migratoria son las principales problemáticas identificadas por el alumnado.
- Se identifican diferencias significativas entre los conocimientos del alumnado de 1º y el de 4º.
- El alumnado del Máster Universitario en Investigación en Educación, Diversidad Cultural y Desarrollo Comunitario es el que presenta grados más altos de conocimientos sobre la temática.
- El alumnado presenta una atribución negativa al concepto de desarrollo y “global”, ligada al desarrollo económico y la globalización de mercados.
- Se reconoce una tendencia a un sesgo ambientalista en la comprensión del desarrollo y la sostenibilidad, que puede deberse a la existencia de materias vinculadas a la educación medio ambiental en los diferentes grados.
- Respecto a la participación, el porcentaje de alumnado que ha señalado implicarse activamente en entidades es ligeramente mayor en 4º. Se muestra una evolución en el perfil de participación, desde uno menos activo a uno más activistas en asociaciones de carácter cultural y social.
- El alumnado muestra una percepción baja respecto a su capacidad para explicar las causas de los grandes retos globales.

6. Conclusiones

El alumnado con el que se ha trabajado reconoce la importancia de trabajar sobre sostenibilidad y los ODS aunque demuestra conocimientos limitados respecto a las causas de los grandes retos globales, siendo necesario un trabajo más exhaustivo y centrado en la adquisición de competencias para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.

Será necesario profundizar en el análisis sobre las competencias, capacidades y conocimientos que adquiere el alumnado de las titulaciones de educación para afrontar y comprender personal y profesionalmente las dimensiones de los grandes

retos globales. Esta exploración inicial nos muestra que la persistencia de limitaciones para identificar los conceptos claves alrededor de la sostenibilidad, la ECG y los ODS por parte de las personas participantes. Los planes de estudios, a pesar de tener flexibilidad para incorporar un trabajo transversalizado que contemple esta dirección, no corresponde satisfactoriamente a las necesidades formativas de la sociedad actual. Así que, el trabajo por competencias y basado en capacidades (Nussbaum, 2012) abre una alternativa compatible con la organización y el sistema actual de planificación de las diferentes especialidades. Complementariamente, esto implica abrir las facultades a la comunidad circundantes, generando posibilidades de participación activa y creación de redes de colaboración con entidades sociales, instituciones públicas, centros educativos y otras universidades.

Recientemente hemos asistido a la aprobación de normativa que impulsa la inclusión de la sostenibilidad en nuestros planes de estudios. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), aprobada en diciembre de 2020 y que contempla explícitamente el ámbito de la Educación para la Ciudadanía Mundial como finalidad y como contenido: “la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial ha de incardinarse en los planes y programas educativos de la totalidad de la enseñanza obligatoria, incorporando los conocimientos, capacidades, valores y actitudes que necesitan todas las personas para vivir una vida fructífera, adoptar decisiones fundamentadas y asumir un papel activo –tanto en el ámbito local como mundial- a la hora de afrontar y resolver los problemas comunes a todos los ciudadanos del mundo” (p. 6).

Por su parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética dedica un título completo a la educación, investigación e innovación.

Por último, el Real Decreto 822/2021 de organización de las enseñanzas universitarias explicita que los planes de estudios deberán tener como referente los principios y valores democráticos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En definitiva, además de las evidencias sobre la emergencia en la que nos vemos inmersos, la propia normativa obliga a las universidades a contemplar el tratamiento de la sostenibilidad y la ciudadanía mundial en sus planes de estudios. Las especializaciones en educación son especialmente urgentes ya que forman agentes multiplicadores que ejercerán en el sistema educativo, formal y no formal. Los datos preliminares del estudio que realizamos en la Universidad de Santiago de Compostela muestran la sensibilidad del alumnado por temáticas relacionadas con la sostenibilidad y la ciudadanía global pero una baja percepción de la adquisición de capacidades y la posibilidad de explicar las causas de los grandes retos globales.

Referencias

ALBAREDA-TIANA, SÍLVIA; AZCÁRATE, PILAR; MUÑOZ-RODRÍGUEZ, JOSÉ M.; VALDERRAMA-HERNÁNDEZ, ROCÍO; RUIZ-MORALES, JORGE (2019): “Evaluar competencias en sostenibilidad en los grados y posgrados de educación: propuesta de un instrumento”, *Enseñanza de las ciencias*, 37(3), 11-29.

ARGIBAY, MIGUEL y CELORIO, GEMA (2005): *La educación para el desarrollo*. Victoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

BASELGA, PILAR; FERRERO, GABRIEL; BONI, ALEJANDRA (2004): *La educación para el Desarrollo en el Ámbito Formal, Espacio Común de la Cooperación y la Educación. Propuestas para una Estrategia de Acción Integrada*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

BISQUERRA, RAFAEL (2004): *Metodología de la investigación educativa*. Madrid: La Muralla.

CARRICA-OCHOA, SARAH (2015): *La Educación para el Desarrollo: conceptualización y estudio de su práctica en la Comunidad Foral de Navarra*. Tesis Doctoral. Universidad de Navarra.

CONGDE (2005): *Educación para el desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible*. Madrid: CONGDE y Fundación sm.

CRUE (2005 y 2012): *Directrices para la introducción de la Sostenibilidad en el Curriculum*.

GOETZ, JUDITH Y LECOMPTE, MARGARET (1988): *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.

LEY ORGÁNICA 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 diciembre 2020. Texto consolidado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-17264-consolidado.pdf>

LEY 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. *Boletín Oficial del Estado*, 121, de 21 de mayo de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7>

LONGUEIRA, SILVANA, BAUTISTA-CERRO, MARÍA JOSÉ Y RODRÍGUEZ, JUAN ANTONIO (2018): La educación para el desarrollo sostenible: sin tiempo para educar en el futuro, educando para la emergencia del presente. En BARRROSO, MARÍA CLARA (Coord.): *Educación en la sociedad del conocimiento y el desarrollo*, La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.

NU (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, 1-40.

NUSSBAUM, MARTHA (2012): *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, Paidós

OCDE (2019): *PISA 2018 Assessment and Analytical Framework*. Paris: OCDE. <https://www.oecd.org/education/pisa-2018-assessment-and-analytical-framework-b25efab8-en.htm>

ORTEGA, MARIA LUZ (2007): *Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española*. Madrid: MAEC.

REAL DECRETO 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. *Boletín Oficial del Estado*, 233 de 29 de septiembre de 2021. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-15781-consolidado.pdf>

SALINAS, KONSUE (2014): *Acercando la educación para el desarrollo a la escuela*.

Una mirada internacional, una mirada local. Pamplona: Castuera.

ULL, ANGELS, MARTÍNEZ, MARÍA PILAR Y AZNAR, PILAR (2009): Competencias para la sostenibilidad en los planes de estudio de los nuevos títulos universitarios de grado. *VII Jornadas de Redes de Investigación en Docencia Universitaria* (ponencia). Alicante, España.

UNESCO (2014): *El desarrollo sostenible comienza por la educación. Cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para después de 2015.*

UNESCO (2018): *Education for Sustainable Development Goals. Learning Objectives.*

El papel de la cultura en la Agenda 2030. Retos y oportunidades

The role of culture un 2030 Agenda. Challenges and opportunities

Silvana Longueira Matos (Universidade de Santiago de Compostela)

Álvaro Dosil Rosende (Universidade de Santiago de Compostela)

Nelly Fortes González (Universidade de Santiago de Compostela)

Resumen:

Sin lugar a duda la cultura y el desarrollo cultural son dos líneas que condicionan el desarrollo de la Agenda 2030 por encontrarse profundamente vinculadas en todas sus formas al desarrollo sostenible. Sin embargo, es uno de los grandes contenidos ausentes del documento que define los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ello, esta comunicación pretende reflexionar sobre el vínculo indisoluble entre la cultura y la sostenibilidad y su impacto en la Agenda 2030.

En los últimos años instituciones de referencia (UNESCO, 2017 y 2018; REEDS, 2021) han hecho esfuerzos por generar conocimiento en este ámbito, sin embargo, sigue habiendo una brecha entre lo cultural y la sostenibilidad. Es un ámbito que puede ser abordado desde una mirada endógena en lo que define y caracteriza a cada pueblo hasta lo específico de los productos culturales de consumo. Interesan especialmente las capacidades que la educación puede generar para potenciar el respeto por la idiosincrasia cultural y los nuevos modelos culturales.

Palabras clave: Cultura; Sostenibilidad; Agenda 2030; Educación para la Ciudadanía Global; Competencias para la Sostenibilidad.

Abstract:

Undoubtedly, culture and cultural development are two lines that condition the development of the 2030 Agenda as they are deeply linked in all its forms to sustainable development. However, its absence is evident in the document that defines the Sustainable Development Goals (SDGs). Therefore, this communication aims to reflect on the everlasting link between culture and sustainability and its impact on the 2030 Agenda. In recent years, leading institutions (UNESCO, 2017; REDS, 2021) have made efforts to generate knowledge in this field, but there is still a gap between culture and sustainability. It is an area that can be approached from an endogenous perspective considering those particular characteristics which define a certain group to the specificity of cultural products. It is of particular interest, the capacities that education can generate to promote respect for cultural idiosyncrasies and new cultural models.

Keywords: Culture; Sustainability; 2030 Agenda; Global Citizenship Education; Skill for Sustainability.

1. Introducción

La cultura y el desarrollo cultural son dos líneas que condicionan el desarrollo de la Agenda 2030 por encontrarse profundamente vinculadas en todas sus formas al desarrollo sostenible y a la sostenibilidad. Sin embargo, es uno de los grandes contenidos ausentes del documento que define los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este trabajo pretende reflexionar sobre el vínculo indisoluble entre cultura y sostenibilidad y su impacto en la Agenda 2030.

En los últimos años instituciones de referencia (UNESCO, 2017 y 2018; REEDS, 2021) han hecho esfuerzos por generar conocimiento en este ámbito, sin embargo, sigue habiendo una brecha entre lo cultural (desde las múltiples acepciones) y la sostenibilidad. Es un ámbito que puede ser abordado desde una mirada endógena en lo que define y caracteriza a cada pueblo hasta lo específico de los productos culturales de consumo. Interesan especialmente las capacidades que la educación puede generar para potenciar el respeto por la idiosincrasia cultural y los nuevos modelos culturales en relación a los grandes retos globales. La Agenda 2030 puede ser una herramienta para facilitar este engranaje.

2. Acepciones de cultura

El concepto de cultura ha tenido variaciones importantes en cuanto a su significado y alcance. Existe una visión reduccionista de la cultura, como estado de desarrollo mental superior. Esta consideración inicial, dio lugar a una visión de la cultura como el conjunto de comportamientos y actos sociales que facilitan el desarrollo de la vida individual y colectiva. Posteriormente, se amplió aún más el concepto al incluir todas aquellas producciones materiales e intelectuales comúnmente asociadas al término cultura como puede ser la pintura, la literatura, el teatro o el cine, y aquellos símbolos, códigos y comportamientos compartidos entre un determinado colectivo a partir de los cuales se desarrolla la identidad individual y el sentido de pertenencia grupal (Coelho, 2009). Desde las consideraciones anteriores, se puede decir que el concepto de cultura ha estado tradicionalmente asociado a aspectos como: las formas y estilos de vida de los pueblos, a la conciencia de identidad étnica, la distinción y la mejora individual, a ideas y valores tradicionales, el desarrollo de la civilidad y el legado espiritual de un pueblo, o a patrones de significados que se transfieren históricamente. La cultura puede ser popular o de masas y goza de una diversidad de consideraciones – cultura física, moral, espiritual, artística, científica, material, espiritual. A su vez, puede hacer referencia a la instrucción adquirida por una persona, al conjunto de productos de la cultura, un sistema de símbolos y significados compartidos con los miembros de la misma cultura, o a un subsistema que interacciona con otros; como el político o el económico (Touriñán, 2002).

Esta complejidad nos indica que la cultura tiene carácter público y social. Por lo tanto, su gestión no es exclusiva de un determinado sector, sino que debe ser compartida por diferentes actores sociales. Anteriormente, el campo de la gestión de la cultura estaba limitado territorialmente sobre el que un determinado gobierno tenía control, ya que el Estado era el principal gestor de la cultura. Sin embargo, hoy en día, el campo de acción cultural incluye a actores diversos, entre los que resulta indispensable destacar el papel del Tercer Sector (Touriñán, 2002). Más recientemente se han añadido componentes a la gestión de la cultura, como es el caso del

Cuarto Sector, que incluye la economía social, los clusters y las redes (REDS, 2021). Las sociedades contemporáneas han experimentado cambios culturales importantes. Los procesos de globalización han producido cambios y fenómenos que han tenido un impacto social, político y económico que en ocasiones pueden parecer contradictorios. Por un lado, vemos un aumento de los controles fronterizos, y a la vez, la eliminación de las fronteras en los entornos digitales. Se habla de una cultura global, pero también es posible observar bloques regionales que poseen cada vez mayor autonomía y desde los que se producen circuitos alternativos de conocimiento (Bhabha, 1996; Goldfarb, 2002; Belting, 2010; Touriñán, 2010). Estas configuraciones permiten generar relaciones entre lo global-local y lo local-local (Lacarrière y Álvarez, 2008). A partir de los procesos de globalización se ha hecho evidente que vivimos en entornos complejos y diversos donde también los problemas son compartidos (Martinell, 2015).

De este modo, cualquier decisión que se tome en relación a la cultura, dada la complejidad de sus acepciones y la diversidad de actores implicados, se debe considerar la idoneidad socio-cultural, la oportunidad organizativa y la coherencia lógico-institucional.

3. Las referencias a la cultura dentro de los ODS

La relación entre cultura y desarrollo sostenible ha sido abordada por Naciones Unidas en diversas ocasiones. Recientemente, en la resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2021, se recuerda el reconocimiento que hace la Agenda 2030 a la diversidad natural y cultural del mundo y que las culturas, sin excepción, pueden contribuir al desarrollo sostenible. Se reconoce a la cultura como componente indispensable para el desarrollo humano desde el que se promueve la innovación y la creatividad de las personas y las comunidades. Se reconoce también la difusión de producciones culturales y creativas que ocurren en los entornos digitales. En el documento se reafirma la contribución de la cultura para lograr que las políticas y medidas de desarrollo sean más eficaces y sostenibles si se tienen en cuenta los contextos culturales. También se menciona a la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible. Se recuerda que la cultura contribuye al desarrollo económico y social de manera inclusiva, y también al desarrollo ambiental sostenible. Entre otros aspectos, se pide a los gobiernos que se empleen recursos culturales para promover la paz y la reconciliación en procesos conflictivos.

Desde el ámbito académico también se han analizado las aportaciones que puede hacer la cultura al desarrollo sostenible. Alfons Martinell (2015) hace referencia a las diferentes formas en que la cultura impacta en el desarrollo e identifica cuatro ámbitos: el desarrollo cultural, las aportaciones que hace la cultura al desarrollo, la dimensión cultural del desarrollo y los modos en que se pueden gestar capacidades para el desarrollo (tal vez este sea el ámbito más cercano a la educación). El desarrollo cultural tiene que ver con un reconocimiento de la diversidad cultural, la participación en organizaciones culturales, la memoria colectiva, la mejora de las condiciones culturales. La cultura hace aportaciones importantes al desarrollo ya que los sectores culturales productivos son generadores de empleo y riqueza, genera impactos directos e indirectos en la población y se constituye como factor de cohesión social y de bienestar. La dimensión cultural del desarrollo implica considerar a la cultura como eje transversal en políticas de salud, medio ambiente, educa-

ción, entre otros; también, los beneficios que ofrece para la mejora en la calidad de vida desde la innovación y la creatividad; así como el uso que se da al conocimiento disponible (reelaboración y apropiación de contenidos) y los valores culturales con los que se identifican las diferentes sociedades. Para que estas dimensiones se conviertan en realidad, es importante relacionar la cultura con la educación, el conocimiento, la capacidad crítica de modo que sea posible estimar los aportes de las capacidades culturales a las dinámicas del desarrollo.

A pesar del reconocimiento que se ha hecho a la cultura como uno de las dimensiones del desarrollo sostenible, el cuarto pilar, tal y como puede ver se en la Figura 1, su presencia en la Agenda 2030 es bastante limitada. De los 17 objetivos que componen la agenda, las referencias a la cultura o aspectos asociados a la misma están presentes únicamente en cinco objetivos.

Figura 1. La cultura en los ODS

	<p>Meta 2.5</p>	<p>Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.</p>
	<p>Meta 4.7</p>	<p>De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.</p>
	<p>Meta 8.3</p>	<p>Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p>
	<p>Meta 8.9</p>	<p>De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p>



Meta 11.4

Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.



Meta 12.b

Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

Fuente: elaboración propia.

Las referencias directas a la cultura están presentes en los objetivos 4, 8, 11 y 12. Las metas 2.5 y 8.3 se incluyen porque en la primera, se hace referencia a “conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa”. Los conocimientos tradicionales normalmente están asociados a los modos en que las comunidades entienden el manejo de la tierra, el tipo de semillas y procesos de siembra a emplear de modo que se garantice la subsistencia del grupo. En el caso de la meta 8.3, se hace referencia a la “creatividad y la innovación”, que son dos áreas que comúnmente se asocian al sector cultural; ya sea desde el sector de las industrias culturales y creativas como un importante sector productivo o desde la aportación que pueden tener las artes como prácticas culturales en el desarrollo de la creatividad en las personas. En el caso del objetivo 11, si bien hace referencia a la cultura al mencionar la necesidad de reforzar la protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural del mundo, no se profundiza en la forma en que la cultura podría contribuir a generar ciudades y comunidades sostenibles. Las ciudades son relevantes porque se configuran como espacios con una doble función: ser espacios donde este cambio de paradigma debería ser más evidente debido a la concentración importante de habitantes y a las dinámicas propias que caracterizan la vida ciudadana, pero también porque poseen una gran vitalidad y capacidad para la transformación y la adaptación. Desde esta doble función, se hace evidente el papel central que la cultura debería tener en las ciudades. La siguiente sección está dedicada a las implicaciones de la educación para integrar la cultura dentro de los ODS, pero es importante destacar el hecho de que sea justamente en el objetivo 4, Educación de calidad, que se haya hecho una referencia directa a la contribución de la cultura al desarrollo sostenible. Con lo cual, se hace evidente que la educación es necesaria para lograr una presencia central de la cultura dentro de los procesos de desarrollo sostenible.

La complejidad y la diversidad de problemas que nos afectan actualmente requieren de la participación activa de diferentes actores que trabajen de manera conjunta para lograr ese cambio de paradigma que permitiría construir una experiencia colectiva y compartida del mundo orientada al desarrollo sostenible. Existe una falta de conocimiento respecto a la dimensión global del desarrollo sostenible; es decir, la forma en que la no sostenibilidad nos afecta de manera conjunta a todos los seres que habitamos el planeta. Desde la ciencia se hacen diagnósticos, pero no

se nos dice de qué manera modificar valores y actitudes que están en el origen del problema. En este sentido, las problemáticas actuales adquieren una dimensión cultural. Este cambio tiene que hacerse evidente en todos los ámbitos de la vida social y cultural. No es una tarea sencilla, de ahí deriva la relevancia de la cultura como eje vertebrador. Teixeira Coelho (1996) habla del concepto de *centralidad de la cultura*, donde la cultura está al centro de las políticas públicas, y de algún modo en los ODS debería de ser evidente.

Las sociedades se construyen a partir de relatos, pero justamente en el momento que resultan necesarios, carecemos de un relato que permita orientarnos hacia una visión compartida de mundo desde el cual se pueda organizar la diversidad. “Cuando hablo de sociedad sin relato no digo que falten, como en el posmodernismo que criticó a las metanarrativas; me refiero a la condición histórica en la que ningún relato organiza la diversidad en un mundo cuya interdependencia hace a muchos desear que exista” (García Canclini, 2010, p. 19).

“La cultura no es lo artístico: *la cultura es el sentido que le damos al pensar, al convivir, a la vida*” [cursivas en el original] (Puig, 2008, p.241). La cultura permite generar una visión integral del desarrollo sostenible, puede conducir a compartir valores de solidaridad, respeto a la igualdad y a la diversidad, es un campo privilegiado desde el cual se pueden provocar cambios en las narrativas, ofrece herramientas para el desarrollo crítico desde las habilidades y el conocimiento para la evaluación de prácticas y procesos que conduzcan al cumplimiento de los ODS (REDS, 2021). “El vínculo entre cultura y desarrollo, aunque no sea necesario, es decisivo. Esto es lo que nos permite trabajar en temas como la erradicación de la pobreza, la mejora de las condiciones de género, la incentivación del turismo, el respeto al medio ambiente” (Ortiz, 2009, p.93). Ortiz menciona que cultura y desarrollo no son un vínculo necesario porque cultura y sociedad son indisolubles; mientras que, el concepto de desarrollo es un concepto creado. Las sociedades pueden existir sin tener presente la idea de desarrollo. Pero sí es importante esta conexión porque desde los organismos internacionales se ha considerado a la cultura como pilar del desarrollo.

Hay una triple oportunidad para el sector cultural a partir de los ODS: modificar las relaciones con las audiencias, permitiendo la diversificación de asistentes a partir de políticas más inclusivas; proponer nuevos servicios a partir de la información, la innovación y la producción de conocimiento; conseguir nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos y propuestas (REDS, 2021). Los ODS también hacen aportaciones importantes a la cultura porque se convierten en un marco de referencia para ver y entender el mundo. Ser conscientes de los principales problemas que nos afectan como especie. A partir de los ODS se pueden desarrollar políticas más inclusivas desde la cultura y el trabajo con nuevos socios para generar alianzas y sinergias compartidas (REDS, 2021).

4. Implicaciones para la educación

Se parte de la idea de que la educación es un territorio cultural vasto y que existe una interdependencia entre educación y cultura por ser producciones humanas; por lo tanto, desde la educación es posible generar cambios culturales. Touriñán (2002, p.184) lo define de la siguiente manera, “el *concepto de educación* adopta la forma de una herramienta cultural que sirve para formar a las personas con el objeto de que puedan contribuir a dominar y a mejorar el progreso material y espiritual del individuo y de la sociedad”.

La educación debe contribuir al entendimiento del mundo en que vivimos (Puig, 2008); por lo tanto, tiene implicaciones culturales. Por esta razón, es importante considerar la dimensión cultural de la educación que permite comprender que existe una diversidad de realidades y disparidades entre las mismas (Jiménez y Carbó, 2019). Integrar el desarrollo sostenible en todas las dimensiones de la vida, requiere de procesos educativos para que dicha toma de conciencia y cambio se produzca. En primer lugar, para comprender qué es el desarrollo sostenible, qué efectos puede tener, pero evitando que toda esta información resulte abrumadora y que provoque la sensación de impotencia. De ahí, que dentro de los sistemas educativos sea importante integrar aspectos locales que no estén únicamente enfocados en el conocimiento, sino que contribuyan a que los individuos sean capaces de situarse histórica y culturalmente. De este modo, no sólo serán conocedores de los problemas y sus orígenes, sino que se sentirán capacitados para utilizar los diferentes conocimiento técnicos, estéticos e históricos que les permitirán mejorar sus particulares condiciones de vida individual y en comunidad.

Si bien la cultura y la educación tienen el potencial de generar una nueva narrativa orientada hacia la sostenibilidad (Vázquez, 2020), el acceso y la participación cultural no deben estar condicionados por la educación que se posee; sino al contrario, la educación y las políticas culturales deben estar orientadas a generar posibilidades que permitan dicho acceso y participación desde las propias capacidades e intereses del individuo. Siempre teniendo en cuenta que el acceso y la participación no deben estar orientados a un determinado tipo de cultura que termine limitando las posibilidades de expresión individual dentro del conjunto de la sociedad. Las políticas educativas y culturales deben trabajar de manera conjunta para que el desarrollo de ciudadanías democráticas y participativas sea una realidad (Jiménez y Carbó, 2010). Flys Junquera, en el informe de 2020 de REDS dedicado a la Cultura y al Desarrollo, hace referencia a la necesidad de deshacernos de “prejuicios antropocéntricos” (p.72) y afirma que se requiere de un cambio de los valores culturales dominantes.

Puede ser que nos encontremos ante un cambio importante en el que observaremos un verdadero cambio en el compromiso de la cultura con el desarrollo donde la educación será ese vehículo que permitirá generar una conciencia activa para entendernos a nosotros y al entorno medioambiental. Una educación que tenga presente que la complejidad de los fenómenos actuales se inserta dentro de la diversidad cultural que caracteriza al mundo contemporáneo, pero que ésta también es constituyente de aquellas prácticas que conforman las identidades y que son una fuente de riqueza (Jiménez y Carbó, 2010). “La educación y la cultura condicionan la fortuna de una nación y, precisamente por eso, ambas constituyen un terreno decisivo para la acción política” (Tourrián, 2002, p.185).

5. Conclusiones

La educación y la cultura requieren de responsabilidad institucional y de profesionales capacitados para que la sostenibilidad ocupe un papel central en nuestras vidas. La cultura resulta relevante porque a partir de ésta se puede generar un cambio de actitud y valores; mientras que la educación será ese vehículo que permitirá acelerar esos cambios.

Comenzamos este trabajo haciendo referencia a las distintas acepciones de cultura y nos gustaría concluir resumiendo algunos aspectos a tener en cuenta respecto a

la complejidad de este término y que podría orientar la forma en que se entienda la cultura como dimensión para el desarrollo sostenible:

- Una visión de cultura sostenible donde se parta de lo común; es decir, de aquello que nos une donde prevalezca un espíritu democrático y participativo.
- Considerar todas las dimensiones de la cultura. De ahí lo complejo del tema y también que se haya querido “evitar”. Dentro del concepto de cultura se incluyen aspectos tangibles, intangibles, simbólicos, hegemónicos, entre otros.
- Una visión de cultura enmarcada en derechos humanos, pero que también reconozca el valor de la diversidad biocultural (ir más allá de lo humano).
- Entender que la cultura es transmisora de valores y a partir de la cual se construye también nuestra identidad como especie.
- Una visión de cultura en la que no exista el predominio de un sistema cultural sobre otro; que permita la construcción de lo común, pero que tenga en cuenta lo local y lo regional, desde donde el aporte de la cultura al desarrollo sostenible puede hacerse más evidente.

Es importante recordar que cultura y educación son necesarias para el desarrollo sostenible porque “Toda experiencia vital cultural precisa, para ser asimilada, de un aprendizaje. De un esfuerzo. De una implicación. [necesita] Pedagogía” (Puig, 2008, p.247).

Referencias

BELTING, HANS (2010): *La historia del arte después de la modernidad*, Universidad Iberoamericana, México.

BHABHA, HOMI (1996): El entre-medio de la cultura, En: HALL, STUART Y DU GAY, PAUL (Comps.): *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu, Madrid.

COELHO, TEIXEIRA (2009): *Diccionario crítico de política cultural. Cultura e imaginario*, Editorial Gedisa, Barcelona.

FLYS JUNQUERA, CARMEN (2020): Narrativa y la creación de imaginarios ecológicos. En: *Cultura y desarrollo sostenible. Aportaciones al debate sobre la dimensión cultural de la Agenda 2030*, REDS y SDSN.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR (2010): *La sociedad sin relato. Antropología y estética de la inminencia*, Katz Editores, Uruguay.

GOLDFARB, BRIAN (2002): *Visual Pedagogy. Media Cultures in and Beyond the Classroom*, Duke University Press, Durham, NC.

JIMÉNEZ, LUCINA Y CARBÓ, GEMMA (2010): Educación, cultura y desarrollo, En: MARTINELL, ALFONS (Coord.): *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.

LACARRIEU, MÓNICA Y ÁLVAREZ, MARCELO (2008): La plaza y la caverna. Dilemas contemporáneos de la gestión cultural, En: LACARRIEU, MÓNICA Y ÁLVAREZ, MARCELO (Comps.): *La (indi)gestión Cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

MARTINELL SEMPERE, ALFONS (2015): "Cultura para el desarrollo y educación: ciudadanos globales", *e-dhc*, 5, 58-70.

ORTIZ, RENATO (2009): Cultura y desarrollo, En: AGUILAR, MIGUEL ÁNGEL; NIVÓN, EDUARDO; PORTAL, MARÍA ANA; WINOCUR, ROSALÍA (Coords.): *Pensar lo contemporáneo: de la cultura situada a la convergencia tecnológica*, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona.

PUIG, TONI (2008): Lo digo otra vez: Se acabó la diversión, En: LACARRIEU, MÓNICA Y ÁLVAREZ, MARCELO (Comps.): *La (indi)gestión Cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

REDS (2021): *Hacia una cultura sostenible. Guía práctica para integrar la Agenda 2030 en el sector cultural*, REDS y SDSN Spain.

TOURIÑÁN LÓPEZ, JOSÉ MANUEL (2002): "Educación y gestión cultural. Exigencias de la competencia técnica", *Revista de Educación*, número extraordinario, 179-198.

TOURIÑÁN LÓPEZ, JOSÉ MANUEL (2010): *Artes y Educación. Fundamentos de Pedagogía Mesoaxiológica*, Netbiblo, A Coruña.

VÁZQUEZ, LUCÍA (2020): "Transforming Our World: Achieving the 2030 Agenda through Culture and Education", *Quaderns de la Mediterrània*, 30-31, 35-39.

Aprendizaje-Servicio y Justicia Global. Una guía para la construcción de proyectos educativos en Justicia de Género, Justicia Económica y ambiental, Derechos Humanos y Derecho a Migrar

Brenda Bär Kwast (Universitat de Barcelona)

Laura Campo Cano (Centre Promotor de Aprendizaje-Servicio)

Maria Monzó Tatjé (Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional.
Ajuntament de Barcelona)

Resumen:

El poster buscará presentar el trabajo recogido en la guía “[Aprendizaje-Servicio \(ApS\) y Justicia Global](#)” surgida del trabajo colaborativo de más de veinte entidades de Educación para la Justicia Global y Cooperación coordinadas por el Centro Promotor de Aprendizaje-Servicio y la Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional (DJGCI) del Ayuntamiento de Barcelona.

El trabajo ha tenido como objetivo poner en valor la vinculación entre la Educación para la Justicia Global y el ApS como propuesta educativa que puede contribuir a su abordaje desde los distintos ámbitos y etapas educativas. Se trata de una de las últimas herramientas generadas por la apuesta política que lleva a cabo la DJGCI en su [Programa de educación para la justicia global y aprendizaje servicio](#) para el diseño de proyectos. Supone un paso adelante en la reflexión teórica y práctica respecto a trabajos anteriores dado que se ofrece un ejercicio explícito de concreción para poner en marcha proyectos de ApS desde una mirada de educación para la justicia global, profundizando en las posibilidades y retos de las distintas justicias que la integran (género, ambiental, económica, derechos humanos y derecho a migrar).

De este modo, la guía comienza por el análisis de las principales confluencias entre la Educación para la Justicia Global y el ApS. Posteriormente, se destacan los dinámicos clave de esta propuesta educativa para construir proyectos transformadores aportando especificidades para cada tipo de justicia a abordar. A continuación, se apuntan algunas de las principales claves de éxito, retos y elementos para la replicabilidad de los proyectos. Por último, se recogen recursos, iniciativas, materiales y referencias para ampliar contenido. Con el fin de alcanzar un nivel más elevado de concreción, cada capítulo incluye un apartado específico y una experiencia a modo de ejemplo para cada una de las justicias.

Palabras clave: Educación para la Justicia Global, Aprendizaje-Servicio, Educación Transformadora, Política Educativa.

Modalidad de presentación: Póster

Aprentatge Servei i Justícia Global.

Una guia per a la construcció de projectes educatius en Justícia de Gènere, Justícia Econòmica i ambiental, Drets Humans i Dret a Migrar.



Accedeix a la guia completa en aquest QR



La Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional aposta des de l'any 2013 per l'impuls de projectes d'ApS amb les entitats mitjançant un programa global d'accions que es pot consultar al QR:



Una guia sorgida de la pràctica

Aquest recurs sorgeix del treball col·laboratiu d'entitats que realitzen projectes en l'àmbit de l'Educació per a la Justícia Global i Cooperació coordinades pel Centre Promotor d'Aprentatge-Servei i la Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional (DJGCI) de l'Ajuntament de Barcelona. Per construir el contingut de la guia es van dur a terme 5 sessions de grups de discussió en forma de tallers participatius amb 28 entitats (30 persones) dividides en 3 grups segons les diferents justícies: de gènere, econòmica i ambiental, i drets humans i a migrar. Suposa un pas endavant en la reflexió teòrica i pràctica respecte a treballs anteriors atès que s'ofereix un exercici explícit de concreció per a posar en marxa projectes de d'ApS en les diferents temàtiques.



Confluències ApS i Justícia Global

ApS i JG tenen en comú

- Treball conjunt entre centres educatius i entitats socials
- Recerca del bé comú
- Educació transformadora
- Anàlisi crític de la realitat
- Dimensió política de l'educació

L'ApS aporta a la JG

Superar la indignació amb acció
Convertir-se en un agent educatiu més potent

Claus per a la reflexió i anàlisi crítica de la realitat

El sentit global a allò local

La JG aporta a l'ApS

Contingut pedagògic de la guia

Existeixen diferents dinàmiques pedagògiques que donen forma a les experiències d'ApS. Aquesta guia aborda cadascun d'aquests aspectes amb qüestions a considerar i exemples per cadascuna de les temàtiques que componen la justícia global. Aquests són: la bona detecció de Necessitats socials -globals i locals-, els aprenentatges, els possibles serveis, els aspectes sobre els quals reflexionar i qüestions susceptibles de ser avaluades als projectes d'ApS, tots ells segons la justícia treballada. Presentem alguns exemples

Necessitats socials que poden ser punt de partida de la Justícia econòmica i ambiental



Serveis per donar resposta a les (in)justícies vers els drets humans i el dret a migrar



Aprentatges possibles sobre i per la Justícia de gènere

Claus d'èxit dels projectes

Alguns aspectes destacats de la guia:

- Treballar en equip i des de la confiança entre les parts.
- Presentar problemàtiques globals promovent l'acció.

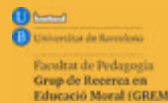
Reptes i dificultats

Alguns aspectes destacats de la guia:

- Ampliar els projectes de sensibilització i sumar altres serveis transformadors.
- Implicar de manera més directa el professorat per tal de donar-li continuïtat al projecte.

Autoria del póster: Bàr, Brenda; Campo, Laura i Monzó, Maria. També van participar d'aquest procés Laura Rubio, Judit Rifa, Blanca Romaña i responsables de les entitats de Justícia Global autores citades a la guia.

Aquest va ser un dels darrers treballs de la nostra companya Laura Rubio, una gran persona compromesa amb l'educació i la justícia social a qui trobem molt a faltar.



¿Más allá del Mercado? Política regulatoria orientada al sector privado subvencionado en Chile 2015-2020

Beyond Market? regulatory policy for private subsidized schools in Chile 2015-2020

Juan Antonio Carrasco (Universitat Autònoma Barcelona)

Resumen

A partir del año 2015, Chile adopta una política orientada a regular el sector de escuelas privadas subvencionadas por el Estado. Para este propósito, la reforma iniciada centraliza los procesos de admisión, prohíbe el ánimo lucrativo y reemplaza el cobro obligatorio a las familias buscando elevar los niveles de equidad y mixtura social del sistema educativo. El presente del estudio comprende el análisis de esta trayectoria de política educativa y explora la variabilidad de las respuestas del sector de escuelas privadas subvencionadas frente a los cambios que ha experimentado el contexto regulatorio que introduce la Ley de Inclusión Escolar. Para la caracterización del ciclo de política educativa se utilizaron las bases de datos oficiales y el modelo de análisis se basa en la construcción tipológica de trayectorias de cambio sistémico de las escuelas. Entre los principales resultados destaca que esta política articula un nuevo marco para el sector privado subvencionado transitando desde un contexto de mercado desregulado a uno de competencia abierta donde la política educativa equilibra los tipos de provisión con una elección controlada y nuevos elementos de planificación educacional.

Palabras clave: Reforma educativa, mercado, elección escolar, equidad e inclusión, políticas educativas.

Abstract

Since 2015, Chile has adopted a policy aimed at regulating the private subsidized school sector. For this purpose, the reform initiated centralizes the admissions process, prohibits for-profit purpose, and replaces compulsory family fees in order to raise the levels of equity and social mix in the education system. This study analyses this educational policy trajectory and explores the variability of the private subsidized school sector's responses to the changes in the regulatory context introduced by the School Inclusion Law. Official databases were used to characterize the policy cycle and the model of analysis is based on the typological construction of trajectories of systemic change in schools. Among the main results, it stands out that this policy articulates a new framework for the private subsidized sector, moving from a deregulated market context to one of open competition where education policy balances types of provision with controlled choice and new elements of educational planning.

Keywords: educational reform, market, school choice, equity and inclusion, educational policy.

1. Introducción

Las transformaciones en los modos de regulación de la provisión educativa, cómo se organizan las políticas y cuál es su capacidad efectiva de direccionar los procesos de reforma han estado en el centro del debate educativo durante las últimas décadas. Desde el punto de vista del contexto global, formas híbridas de regulación se abren paso como respuesta a un diseño burocrático profesional de los sistemas educativos, combinando el despliegue de las fuerzas del mercado con mecanismos de estandarización, rendición de cuentas y evaluación de aprendizajes (Ball, 1994, Maroy, 2004, Ball & Youdell, 2008, Bellei y Muñoz, 2021).

Las reformas educativas basadas en el mercado suponen un ensamblaje de políticas, cuyo núcleo articulador consiste en introducir incentivos competitivos en la zona de la oferta (provisión), a través de esquemas de financiamiento a la demanda (familias), elevando así las dinámicas de competencia y elección escolar al interior del sistema educativo (Calero y Bonal, 1999, Bellei, 2015, Zancajo, 2017). Este tipo de reformas plantea un enfoque débil de la regulación, según el cual la política educativa opera justamente en las zonas de fracaso y las opacidades del mercado.

En este sentido, el modo de regulación es el proceso complejo a partir de cual se definen y codifican las reglas del juego del sistema educativo, no teniendo como única fuente de generación la autoridad política. De este modo, la noción que afirma el derecho de los consumidores a elegir libremente las escuelas constituye un modo indirecto de codificación que buscan modelar las respuestas de las escuelas acorde a las preferencias de las familias y disminuir la participación del Estado en la provisión pública de educación (Glatter et al. 1998, Van Zanten, 2008, Ball y Maroy, 2008). El principio de la elección escolar es que mientras los sistemas de asignación de matrícula por la vía de criterios centralizados basado en las áreas residenciales tenderían a reproducir una diferenciación vertical en el sistema educativo basada en la composición socioeconómica de los barrios, los contextos regulatorios que promueven la elección escolar de las familias incentivarían una diferenciación horizontal a partir de la generación de distintos proyectos educativos respondiendo más directamente a las preferencias de las familias (Moschetti, 2018).

Ahora bien, existen aproximaciones menos alentadoras respecto de la conveniencia de organizar la provisión escolar a partir de incentivos competitivos. Sus críticos advierten que la fuerza transformadora del mercado modifica de modo permanente los patrones de estratificación socioeducativa mediante el éxodo de las familias de la educación pública, lo que conlleva consecuencias negativas para las escuelas e inequidades estructurales difíciles de corregir (Valenzuela et al. 2010, Bellei, 2015). En este sentido, cómo influye la estructura competitiva del mercado en la lógica de acción de las escuelas y cuáles son los patrones de respuesta que éstas elaboran resulta un problema relevante para la política educativa, tanto por la demanda creciente por un acceso no discriminatorio a la educación como por los efectos descentralizados que vehiculizan los actores a través de su práctica educativa.

El presente artículo busca establecer cómo se estructuran los patrones de respuesta de las escuelas respecto de los cambios en los contextos regulatorios, especialmente aquellos que promueven medidas de desegregación escolar y elevar los niveles de inclusión socioeducativa. Atendiendo a este propósito, el presente artículo aborda una trayectoria nacional de política educativa -ley de inclusión escolar- explorando las primeras etapas de un ciclo de reforma a gran escala con énfasis

en la provisión escolar en Chile entre los años 2015-2020¹. Este proceso de reforma responde a expectativas de cambio en el rol del sector privado subvencionado y se propone regular tres dimensiones estructurales del mercado educativo: prohíbe el retiro de utilidades por parte de instituciones escolares, reemplaza el cobro obligatorio a las familias y define un mecanismo (semi)centralizado para la asignación de matrículas a los centros educativos (Ley de Inclusión, 2015).

Como antecedente directo, a inicios de los 1980's la dictadura militar desarrolló una ambiciosa política de reforma al sistema educativo basada en la elección escolar y un esquema universal de financiamiento a la demanda a través de subsidios a las familias, generando un contexto de fuertes incentivos a la formación de un sector de escuelas privadas subvencionadas por el Estado. A partir de estas reformas, la provisión escolar se organiza en un sector público descentralizado de escuelas y gestionado por los gobiernos locales (hasta el 2016), un sector de escuelas privadas subvencionadas por el Estado, escuelas particulares financiadas exclusivamente por el pago de las familias y escuelas de administración delegada que fueron traspasadas a gremios productivos y cuyo financiamiento se realiza vía convenio. Desde entonces, el sector privado subvencionado ha crecido significativamente, alcanzando un importante grado de institucionalización y se consolida como la principal provisión del sistema escolar en el país (Corvalán et. al. 2009). En la práctica, estas políticas educativas elevaron sustancialmente las dinámicas de competencia y elección escolar en el sistema educativo, brindando amplias facultades a las escuelas privadas subvencionadas para establecer el tipo de oferta educativa, desarrollar procesos de admisión selectiva y ejercer cobros obligatorios a las familias.

La experiencia comparada confirma que las políticas regulatorias orientadas al sector privado subvencionado pueden realizar contribuciones importantes para moderar los efectos no deseados de la elección escolar y el efecto de fragmentación de la competencia en el sistema educativo. Los modos de financiamiento público a la provisión privada varían tanto en sus fines políticos como también en los instrumentos utilizados, el modo cómo aquellos medios son contextualizados a través del proceso de implementación de la política educativa o la definición del tipo de escuelas privadas susceptibles de recibir financiamiento público (Boeskens, 2016, Zancajo et al. 2021).

Después de un ciclo de reformas educativas, existe controversia en torno a si la expansión del sector de escuelas privadas subvencionadas ha contribuido a los objetivos del sistema educativo chileno mientras que la evidencia confirma las preocupaciones respecto de los efectos permanentes en la estratificación socioeconómica en la escuela, alertando sobre altos niveles de segregación escolar (Almonacid, 2004, Bellei, 2015, Falabella, 2015, OCDE, 2004, 2017). En un nivel más estructural, la segregación educativa agrega a las vulnerabilidades individuales una dimensión colectiva por la vía de concentrar estudiantes de similares características, amplificando las dificultades y retos para alterar las dinámicas que están a la base (Valenzuela, et al. 210).

En 2015, como respuesta a un ciclo creciente de movilizaciones y protesta estudiantil, se adopta una política de inclusión escolar que busca un mayor control de las prácticas de selección y reducir las barreras económicas de acceso a las escuelas subvencionadas, con el fin de incrementar los niveles de equidad y mixtura social

¹ En Chile, la educación escolar cuenta con 12 años de escolarización obligatoria, dividida en 8 años de nivel básico o primaria y 4 años de nivel medio o secundario. El nivel escolar primario se refiere a los niveles 1 y 2 del International Standard Classification of Education de la UNESCO (UNESCO, 2012), mientras el nivel secundario corresponde a los niveles 3 y 4 del mismo standard.

del sistema educativo (Muñoz y Weinstein, 2019). De este modo, la experiencia chilena resulta particularmente relevante en un contexto internacional en el que diferentes organizaciones han señalado la necesidad de adoptar una regulación más efectiva para evitar los efectos no deseados de la elección escolar y la expansión de la oferta privada sobre la equidad, convirtiéndose en uno de los primeros países en adoptar políticas educativas en este sentido (OCDE, 2004; Zancajo, 2019).

El objetivo del estudio comprende dos niveles de indagación interdependientes. Primero, se centra en el análisis de los cambios que ha experimentado el marco de política educativa orientada al sector de escuelas privadas subvencionadas en Chile con énfasis en los elementos regulatorios que introduce la Ley de Inclusión Escolar. Un segundo ámbito consiste en explorar el modo cómo estos cambios regulatorios, especialmente el reemplazo del régimen de financiamiento compartido y el control centralizado de los procesos de admisión escolar, son recontextualizados a través de las trayectorias de actuación de las escuelas que conforman el sector privado subvencionado y establecer cuáles son los factores asociados a la *variabilidad de las respuestas* de las escuelas privadas subvencionadas respecto de los cambios regulatorios introducidos por la política de inclusión escolar en Chile 2015-2020. En el siguiente apartado, se despliegan los conceptos centrales del estudio vinculando las nociones de tipo de cambio sistémico y lógicas de acción de las escuelas. En la tercera sección se detalla el diseño metodológico, la tipología de trayectorias de cambio de escuelas y las variables que considera el estudio. En cuarto lugar se desarrollan antecedentes del sector privado subvencionado con énfasis en los cambios regulatorios que introduce la política de inclusión escolar. Finalmente, se discuten algunas conclusiones preliminares y perspectivas para el estudio.

2. Definición Conceptual

La perspectiva teórica que adopta este trabajo sugiere que las políticas educativas son recontextualizadas a través de un proceso complejo en el cual los actores educativos codifican e interpretan aquellas iniciativas que impulsan los reguladores. De este modo, las políticas son recontextualizadas en la práctica educativa a partir de un proceso negociado en el cual los actores interpretan, traducen y deben resolver las contradicciones que la misma política genera (Ball et. al. 2012). El modo cómo las iniciativas regulatorias son codificadas en la práctica educativa va a depender de una serie de factores institucionales, contextuales y las características de las propias escuelas, donde cobra relevancia el conocimiento del contexto local en que se emplazan y cómo la variabilidad de las respuestas a las políticas educativas es mediada por un espacio segmentado de interdependencia competitiva (Wood, 2000, Zancajo, 2017).

El concepto de patrones de respuesta de las escuelas se operacionaliza relacionando las nociones de estrategia de cambio sistémico y lógicas de acción a partir de las contribuciones realizadas por Woods, Bagley y Glatter (1998), Wood (2000), Maroy y Ball (2008), Ball (1994, 2012) en torno a cómo se organizan los niveles de respuesta de las escuelas a los contextos de política educativa. La noción de tipo de cambio sistémico que proponen Woods, Bagley y Glatter (1998) y reelabora Wood (2000) como modo de vinculación de las escuelas respecto de los atributos estructurales del contexto en que se emplazan y con consecuencias duraderas en su modo de organización. Basándonos en esta definición, la respuestas de las escuelas compren-

de procesos de cambio que modifican las condiciones estables en que se desenvuelve la práctica educativa a partir de nuevos arreglos institucionales, cambio de dependencia administrativa o nuevas formas de financiamiento. A diferencia de las estrategias de cambio de tipo operativo como son la exploración y promoción, (Glatter et al. 1998), estas suponen modificaciones estructurales en la organización de la enseñanza, el marco institucional o las fuentes de financiamiento de la escuela. Las respuestas de carácter sistémico se pueden dividir en aquellas de tipo sustantivo, estructural o administrativo, como se expone en el siguiente esquema:

Tabla 1. Trayectorias de cambio sistémico y reestructuración de escuelas

Estrategia de cambio	Tipo	Descripción
Sistémico	Administrativo	Acciones concernientes a asegurar el presupuesto requerido, incluyendo la búsqueda de financiamiento alternativo a la subvención regular por estudiantes.
	Estructural	Cambios orientados a aspectos como la dependencia institucional, propiedad o gobernanza de la escuela.
	Sustantivo	Acciones orientadas a modificar condiciones en la escuela como el currículum escolar, criterios de admisión, infraestructura, estilos de gestión, etc.

Fuente: Elaboración propia basado en Woods, Bagley y Glatter (1998) y Wood (2000)

Ahora bien, este esquema no nos permite explicar la variabilidad y las motivaciones que están en la base de las trayectorias de actuación de las escuelas. Es preciso un anclaje conceptual en la dinámica compleja a través de la cual las escuelas se orientan a sus contextos internos y externos. La noción de lógicas de acción permite el estudio de trayectorias de actuación de las escuelas enfatizando su interacción con los modos de regulación de los sistemas educativos, sus contextos institucionales y busca ampliar la comprensión respecto cómo se define la racionalidad que ponen en juego las escuelas al elaborar distintos tipos de respuesta a los ambientes institucionales en que se sitúan ('responsiveness') (Glatter, et al. 1998, Maroy, 2004, Van Zanten, 2008). Ball y Maroy (2008) tomando como base las contribuciones Bernstein (1988, 1989) distinguen lógicas de acción según predomina un orden expresivo, instrumental o una lógica híbrida, cuya coexistencia se expresa en diversos planos de la escuela. Si bien, este esquema resulta algo dicotómico puede ser un punto de partida útil, ya que nos ofrece una aproximación más directa a la noción de lógicas de acción.

Esta aproximación intenta captar la racionalidad que subyace al modo cómo las escuelas organizan su práctica educativa, donde los órdenes instrumental y expresivos no constituyen opciones excluyentes sino son disposiciones que coexisten en una dinámica compleja, más o menos sedimentados en la práctica educativa y exigen un punto de observación externo, es decir, constituye una construcción analí-

tica que realiza el observador (Van Zanten, 2008, Zancajo, 2017). La distinción entre un orden instrumental y expresivo permite describir las tensiones que encierra el proceso de elaboración de la práctica educativa. Mientras que el primero es fuente de diferenciación y organización, el segundo comprende los ritos de consenso y la cohesión de la escuela como una comunidad moral:

“El orden instrumental puede transmitirse de tal modo que diferencia perfectamente grupos de alumno (...) Es una fuente de división, no sólo entre los alumnos sino también los profesores... El orden expresivo pretende transmitir una imagen de conducta y modales, un orden moral que se aplica a cada alumno y cada profesor. Tiende a compactar a toda la escuela en tanto que colectividad moral.” (Bernstein, 1988:38)

Por su parte, el predominio del orden expresivo en las escuelas plantea una lógica de acción más abierta y compleja basada en el modelo durkhemiano de la solidaridad orgánica (Durkheim, 1982). En estos contextos, la mixtura social y económica resulta un aspecto relevante y se desarrolla más activamente en la escuela, se busca una mayor diferenciación del currículum con especial atención a estudiantes en desventaja social y las expectativas académicas en términos tradicionales son moderadas. Las escuelas donde predomina una lógica instrumental tienden a un ethos gerencial por parte de los directivos, sintoniza con la expectativa de familias de ingreso medio alto y se beneficia de una posición ventajosa en el contexto local.

A su vez, este concepto se puede desdoblar en aquellas dimensiones que están más orientados a aspectos internos y externos de la práctica educativa. Este sentido, la lógica instrumental es fuente de diferenciación en la escuela, se promueve la clasificación y agrupación de estudiantes como un modo de diferenciación interno según rendimiento académico o agrupamiento de estudiantes que presentan requerimientos específicos. En escuelas donde prevalece una lógica de acción expresiva se privilegia aspectos normativos y el marco de orientaciones comunes que brinda cohesión a la comunidad educativa a través de valores y ritos de consenso (Bernstein, 1988). Esta aproximación destaca que los cambios que se producen en el contexto interno y externo afectan la lógica de acción de la escuela pero el modo cómo responden a aquellos cambios es cuestión de agencia (Maroy y Ball, 2008). De tal modo, que el proceso mediante el cual se estabiliza una coherencia entre las dinámicas internas y externas de la escuela no es un proceso adaptativo simple. Asimismo, la generación de respuestas de las escuelas a los cambios en el contexto puede tener una base conflictiva o consensual al mismo tiempo que compromete la interpretación en un proceso político activo.

Algunos de los retos del estudio en torno a cómo responde la provisión educativa a los cambios en el contexto regulatorio es que no existe una sola vía de respuesta, en tanto que ésta no se circunscribe a un actor de manera unívoca sino a una multiplicidad de instancias entrelazadas que incluyen por el lado de la oferta a las escuelas, sostenedores, autoridades locales, y por el lado de la demanda especialmente a las familias. Otro desafío que documenta Moschetti (2018) es la variabilidad de contextos sociales, políticos e institucionales en que se insertan las escuelas y su influencia en el modo cómo se organiza la provisión educativa. Estas características sugieren que el modo cómo se organizan las respuestas de la oferta educativa es también un proceso complejo de negociación entre distintas instancias de decisión, no se circunscribe exclusivamente a la dimensión de la escuela y debe incluir la dinámica de interdependencia competitiva en el contexto local donde distintos actores interactúan de manera contingente.

3. Diseño Metodológico

El estudio marco en que se inserta esta comunicación se organiza a partir de un diseño de tipo mixto secuencial, incluyendo un primer componente basado en el análisis cuantitativo de datos y un segundo componente de corte cualitativo a partir de entrevistas a los actores (Bryman y Cramer, 2001, Pallant, 2010). Este reporte da cuenta de los resultados del primer componente, y para esto utiliza un conjunto de bases de datos oficiales con ayuda de técnicas de análisis estadístico multivariado.

La unidad de análisis se define como las trayectorias de actuación de escuelas en el periodo 2015-2020, focalizándose en escuelas privadas subvencionadas que tengan alguna modalidad de enseñanza escolar como oferta base, de nivel básico, secundario y sólo complementariamente modalidades de enseñanza preescolar, de adultos o diferencial. La muestra está constituida por 1.276 escuelas que proveen algún nivel de educación escolar del Área Metropolitana de Santiago (Ver Anexo). El modelo de análisis se basa en la construcción tipológica de trayectorias de cambio de tipo sistémico y las lógicas de acción de las escuelas para explorar el patrón de respuestas a los cambios en el contexto regulatorio.

A continuación se presentan las trayectorias de actuación de las escuelas a partir del análisis de los contextos decisionales que plantea la política de inclusión escolar en Chile. El nivel de Decisión 1, incluye escuelas que hasta la puesta en marcha de la reforma no requieren un copago de las familias y, tendencialmente, son de perfil menos selectivo. Un ámbito de indagación consiste en conocer si estas escuelas participaron en periodos anteriores del financiamiento compartido y cuál es la racionalidad que opera en esta definición de no ejercer copago en el contexto educativo local. Como es posible establecer en la revisión de los datos oficiales, a su vez estas escuelas pueden encontrarse en funcionamiento o enfrentan procesos de cierre dando paso a los dos primeros tipos de trayectorias:

- **Trayectoria 1** Escuela privada subvencionada gratuita en funcionamiento que no participa del régimen de financiamiento compartido con anterioridad a la Ley de Inclusión Escolar.
- **Trayectoria 2** Escuela privada subvencionada gratuita que no participa del régimen de financiamiento compartido con anterioridad a la Ley de Inclusión Escolar en contexto de cierre.

En el nivel de Decisión 2, se consideran escenarios de salida del régimen de financiamiento compartido (a través de una vía no regulada por la política educativa), ya sea a partir de procesos de cierre o redefinición de las escuelas privadas subvencionadas que recibían copago y que luego transitan a un financiamiento exclusivo mediante el pago de las familias. Este tipo de escuelas son más heterogéneas aunque tienden a situarse en tramos de alto copago y selectividad:

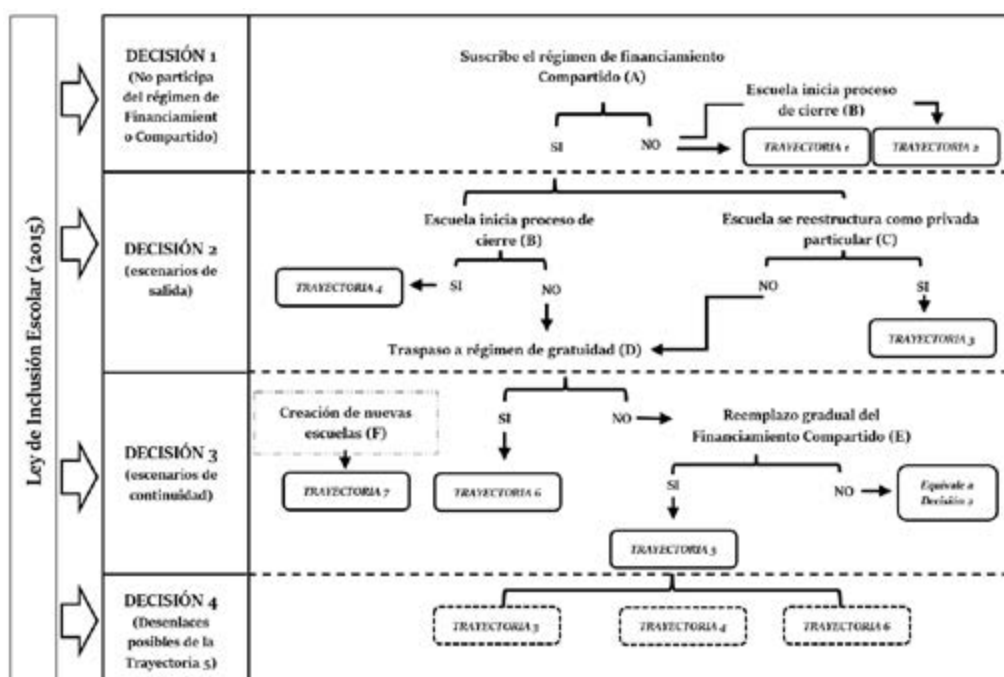
- **Trayectoria 3** Traspaso del sector privado subvencionado al privado particular y fin del financiamiento compartido.
- **Trayectoria 4** Escuela privada subvencionada que participa del régimen de financiamiento compartido y enfrenta proceso de cierre.

El nivel de Decisión 3 presenta escenarios de reemplazo del financiamiento compartido, ya sea a partir de la creación de nuevas escuelas o la reorganización de escuelas particulares pagadas que transitan hacia modelos de financiamiento subvencionado. Esto incluye tanto a escuelas que consolidan el paso a la gratuidad, como aquellas que se encuentran en el proceso gradual de disminución del copago. Este escenario plantea tres trayectorias posibles:

- **Trayectoria 5** Escuela privada subvencionada se encuentra en proceso de reemplazo gradual del régimen de financiamiento compartido.
- **Trayectoria 6** Salida del régimen de financiamiento compartido y consolidación de la gratuidad como privado subvencionado.
- **Trayectoria 7** Creación de escuelas privadas subvencionada en el contexto de la reforma educativa entre 2015 y 2020 o escuela privada que se reestructura como subvencionada.

A continuación se presenta una figura con los contextos decisionales que se describen anteriormente y las trayectorias posibles:

Figura 1. Rutas de cambio institucional del sector de escuelas privadas subvencionadas



Fuente: Elaboración propia

Debido a la naturaleza de las trayectorias identificadas, estas pueden agruparse en cuatro formas diferentes en que las escuelas traducen la política educativa. Las denominaciones son: “Sin financiamiento compartido” (para las trayectorias de tipo 1), “Reestructuración y cierre” (trayectorias 2, 3, 4, y 7), “En transición a gratuidad” (trayectorias tipo 5) y “cambio sistémico” (trayectorias tipo 6).

Tabla 2. escuelas privadas subvencionadas según tipo de trayectoria (2020)

Tipo trayectoria	2020
Sin Financiamiento Compartido (Trayectoria 1)	1.824
Reestructuración y Cierre	493
Trayectoria 2	260
Trayectoria 3	113
Trayectoria 4	69
Trayectoria 7	51
En Transición a Gratuidad (Trayectoria 5)	856
Cambio Sistémico (Trayectoria 6)	985
Total general	4158

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC.

Las escuelas que ejercen alto copago -tramos 4 y 5- tendencialmente se orientan con mayor fuerza a estrategias de reestructuración como escuelas privadas no subvencionadas (trayectoria 3) y se mantienen en proceso de tránsito a la gratuidad (trayectoria 5). Cabe notar que este último tipo puede desembocar en los tipos de trayectoria 3, 4 o 6 dependiendo del desenlace de esta transición.

Asimismo, en el nivel de las escuelas los cambios en el marco regulatorio que introduce la política de inclusión escolar suponen un tránsito desde una situación de competencia cerrada a un contexto de competencia abierta, donde las escuelas deben redefinir su situación en el espacio de competencia local a partir de condiciones contextuales y las propias características de las escuelas.

Las hipótesis en el nivel de las trayectorias de actuación de las escuelas son:

- i. Escuelas de estatus alto en el ámbito de la competencia local y que se han beneficiado de una demanda constante tenderán a percibir estos cambios regulatorios como un efecto desestabilizador y una amenaza para su equilibrio basado en lógicas de acción instrumental más vinculadas con las trayectorias de reestructuración (3) y de una transición “especulativa” a la gratuidad (5). Asimismo, estas escuelas tienden a mantener atributos de selectividad e intentan controlar indirectamente la composición socioeconómica de su matrícula.
- ii. Escuelas de estatus moderado en el ámbito de la competencia local tenderán a iniciar procesos de búsqueda de nuevas oportunidades, ya sea reforzando la lógica de acción ya presente en la escuela o redefiniendo su orientación. Estas escuelas son más proclives a presentar lógicas de acción híbridas y tenderán a un balance entre los requerimientos de matrícula neta y la exigencia de selectividad.
- iii. Escuelas de estatus bajo en la competencia local tenderán a intensificar ciclos de deterioro y cierre de escuelas (trayectorias 3 y 4) o asimilarse a la

“gratuidad” (trayectoria 6). Las escuelas presentan una lógica expresiva aunque podrían celebrar la inclusión de modo defensivo y como una forma de responder a procesos de hipersegregación. Estudiantes de bajos ingresos podrían optar por escuelas subvencionadas con mayor prestigio generando una movilidad intra-sector.

Para el testeo de hipótesis se utilizará una aproximación basada en el análisis estadístico multivariado de tipo estimativo a partir de la técnica de regresión logística multinomial que permite ponderar los factores que se asocian a la variabilidad de respuestas de las escuelas según sus trayectorias de cambio. Dado el carácter categórico de la variable dependiente (tipo de trayectoria de la escuela), para el análisis se utilizará la técnica de regresión logística que permite estimar la probabilidad de ocurrencia de un resultado y los factores relacionados a su variabilidad en presencia de factores independientes. La regresión logística multinomial es una extensión de la técnica de regresión logística binaria y se utiliza para pronosticar el comportamiento de la variable dependiente en el caso de variables categóricas multiclase, con más de dos categorías y de salida discreta (Pallant, 2010).

Para esto, se elaboró un panel de datos que permite identificar tendencias y contextualizar el proceso de reemplazo del financiamiento compartido y la evolución de los perfiles de selectividad socioeconómica y académica de las escuelas. La siguiente tabla presenta la tendencia de matrícula asociada a cada tipo de trayectoria:

Tabla 3. Matrícula según tipo de trayectoria, años 2015-2020

Tipo trayectoria	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sin Financiamiento Compartido (Trayectoria 1)	446.311	447.054	446.636	448.219	454.850	457.587
Reestructuración y Cierre	65.139	76.796	71.462	58.138	46.964	43.702
Trayectoria 2	21.330	12.581	9.114	5.667	699	6
Trayectoria 3	24.198	44.651	43.337	35.844	35.823	35.103
Trayectoria 4	19.582	16.365	14.384	11.075	2.804	0
Trayectoria 7	29	3.199	4.627	5.552	7.638	8.593
En Transición a Gratuidad (Trayectoria 5)	605.242	616.821	625.122	639.756	656.916	663.494
Cambio Sistémico (Trayectoria 6)	623.732	631.821	631.977	632.453	639.819	645.691
Total general	1.740.424	1.772.492	1.775.197	1.778.566	1.798.549	1.810.474

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC.

Siguiendo estos pasos, se elaboró un set de variables agrupadas en (a) contexto socioeconómico local (b) características institucionales de la oferta educativa y (c) variables de las escuelas para el periodo entre 2013 y 2020, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4. Variables del Estudios

Características del contexto local

Nombre	Descripción	Nivel de Medición
Edad Escolar	Población en edad escolar en la comuna	Escalar
Matrícula	Matrícula total de la comuna	Escalar
Prioritarios Comuna	Cantidad y porcentaje de estudiantes prioritarios en la comuna	Escalar
Pobreza Multidimensional	Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional.	Escalar
Mediana Ingreso	Mediana del ingreso de asalariados en la comuna	Escalar
Bajo Mediana	Porcentaje de asalariados bajo la mediana de ingreso	Escalar
Segregación Socioeducativa	Índice de Duncan aplicado a los deciles de mayor y menor NSE	Escalar
Competencia	Índice de concentración/competencia objetiva de la oferta	Escalar

Características de la oferta educativa

Nombre	Descripción	Nivel de Medición
Escuelas	Cantidad total de escuelas en la comuna	Escalar
Oferta Pública	Porcentaje de escuelas del sector público	Escalar
Oferta Subvencionada	Porcentaje de escuelas del sector privado subvencionado	Escalar
Oferta Pagada	Porcentaje de escuelas del sector privado pagado	Escalar
Matrícula Pública	Porcentaje de escuelas del sector público	Escalar
Matrícula Subvencionada	Porcentaje de escuelas del sector privado subvencionado	Escalar
Matrícula Pagada	Porcentaje de escuelas del sector privado pagado	Escalar
Promedio SIMCE	Promedio móvil en pruebas Simce lenguaje	Ordinal

Variables en el nivel escuela

Nombre	Descripción	Nivel de Medición
Tramo Copago	Rango de cobro mensual a la familia	Ordinal
Monto Copago	Monto de cobro mensual a la familia	Escalar
Selectividad SE	Concentración de estudiantes prioritarios en la escuela	Escalar
Promedio SIMCE	Promedio móvil en pruebas Simce lenguaje y matemática	Ordinal

(Elaboración propia basada en datos Mineduc)

Para aproximarnos al estatus relativos de las escuelas, se incluye el diseño de un índice con ayuda de la técnica de exploración de datos basada en análisis factorial. Una vez realizado el procedimiento con el software SPSS, el análisis factorial de componentes principales aplicado a este set de variables ofrece una solución de tres componentes. La matriz de componentes diferencia claramente dos conjuntos de variables, aquellas relacionadas teóricamente a estatus con aquellas referidas a la valoración de las familias respecto de la escuela. Una vez realizado el procedimiento de modo abierto, se irá nuevamente al menú SPSS para forzar el uso de sólo dos componentes, identificando las estructuras latentes basadas en las correlaciones, especialmente en el tercer grupo de variables asociada a la trayectoria de las escuelas. La literatura en torno a los mercados educativos sugiere que los indicadores que expresan el estatus relativo de una escuela en el contexto de la interdependencia competitiva son la selectividad ejercida, la composición socioeconómica de su matrícula y los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas. Este supuesto teórico es corroborado por las pruebas de significación, lo cual brinda un criterio estadístico para estimar que las variables que mejor expresan las relaciones interdependientes de las escuelas aunque como se evidencia no es posible prescindir de un criterio teórico (Pallant, 2010).

4. Cartografía del Sector Privado Subvencionado

El rasgo característico de este modelo de mercado es que define como objetivo de la política educativa elevar las dinámicas de competencia y la elección escolar a nivel del sistema educativo. En este caso, el financiamiento público de la provisión privada es concebido como un modo de incentivar la diversificación de la provisión educativa, la elección escolar y romper con la “inercia” del control burocrático y la provisión única. En este sentido, se introduce un esquema de financiamiento a la demanda per cápita de tal manera que las escuelas deben competir por atraer estudiantes y se orientan a poder captar la preferencias de las familias. Se distinguen dos niveles de competencia, una de primer orden que se expresa como flujo neto de la demanda y una competencia de segundo orden consistente en la capacidad de las escuelas de atraer estudiantes con un perfil asociado al logro escolar (Ball y Maroy, 2008, Van Zanten, 2008).

En este contexto, tanto las escuelas públicas como privadas subvencionadas pueden aplicar cobros obligatorios a las familias aunque el monto de la subvención disminuye proporcionalmente según el primero. Existen bajas barreras para la creación de nuevas escuelas, se permite el retiro de utilidades y deben responder preferentemente a un criterio de demanda social, es decir, las escuelas pueden acceder a los subsidios tanto como cuenten con demanda (contexto anterior a la reforma). Las escuelas privadas subvencionadas poseen cierta autonomía para adaptar los marcos curriculares a sus propios planes de estudio y están sujetas a las pruebas estandarizadas de aprendizaje con acceso público a sus resultados.

Hasta el inicio del proceso de reforma, el sector privado subvencionado comprende 4.158 escuelas y una matrícula de 1.810.474 estudiantes, siendo el principal tipo de provisión escolar en el país. La expansión sostenida del sector privado subvencionado se explica principalmente por el dinamismo del subsector con fines de lucro, el que constituye su componente mayoritario y alcanza más del 85% de las escuelas del sector (Corvalán et al, 2009, Elacqua, Martínez y Santos, 2011). Esto ha permitido un retiro de ganancias equivalente al 8% del presupuesto fiscal anual por concepto de subvenciones y se estima que el 70% de los estudiantes que asiste a escuelas privadas subvencionadas, lo hacía a una con fines de lucro hasta el año 2015 (Muñoz y Weinstein, 2019).

Mientras el 50% de las escuelas sin fines de lucro declara que el sello de su proyecto educativo reside en aspectos valóricos, las escuelas con fines de lucro se orientan más hacia atributos como la disciplina y la calidad académica (Corvalán, Elacqua y Salazar, 2009, Elacqua et al. 2011). En este sentido, el sector sin fines de lucro se asocia más directamente a escuelas pertenecientes a congregaciones religiosas: el 83% adscribe un proyecto educativo de carácter confesional (Elacqua et al. 2011). Asimismo, al interior del sector con fines de lucro hay un conjunto de escuelas que se insertan en conglomerados más amplios respondiendo a lineamientos de tipo corporativo. El 16% de las escuelas privadas subvencionadas responde a este tipo, mientras que la mayoría restante lo hace como emprendimientos de carácter único.

Elacqua, Martínez y Santos (2011) a partir de datos de la encuesta asociada al Sistema de Medición de la Calidad en la Educación (SIMCE) establecen que las escuelas particulares con fines de lucro en Chile contratan, en promedio, profesores más jóvenes, con menos experiencia y con una jornada laboral reducida. En el caso de la enseñanza media, también se observa profesores con menores niveles de especialización en las áreas del currículum y, en general, con menos opciones de contar con un contrato de trabajo y una carga horaria estable. Desde el punto de vista de los resultados académicos, estos resultan levemente favorable para escuelas sin fines de lucro de carácter católico o pertenecientes a grandes conglomerados (Elacqua, Martínez y Santos, 2011, 2011, Huneeus, 2011). Contrastado con la valoración de las familias, estas declaran mayor nivel de satisfacción en las escuelas sin fines de lucro respecto de las dimensiones como clima escolar, disciplina e infraestructura (Elacqua, et. al. 2011).

En suma, el crecimiento sostenido del sector privado subvencionado ha sido por una vía marcadamente desregulada, sin presencia de elementos de planificación educativa ni barreras a la formación de nuevas escuelas por fuera de la presencia de demanda social. Esta dinámica cristaliza en el carácter heterogéneo y atomizado de su composición (Corvalán et al. 2009) y en un sector diferenciado internamente como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 5. Distribución de escuelas del sector privado subvencionado según composición y valoración de las familias (2015)

Tramo de Copago	Establecimientos	Matrícula	Valoración de las Familias (2015)			
			NEE	Nivel de Aprendizaje	Nivel de Exigencia	Concentración Prioritarios
Sin Financiamiento Compartido	1314	366.836	5,10	5,22	5,18	70,20
\$1.000 A \$10.000	210	139.942	5,72	5,83	5,78	55,99
\$10.001 A \$25.000	579	391.644	5,76	5,97	5,94	47,62
\$25.001 A \$50.000	554	388.400	5,64	6,04	5,99	36,46
\$50.001 A \$100.000	324	220.729	5,43	6,02	5,88	25,26
Mayor a \$100.000	6	5.227	5,28	5,87	5,58	14,26

(Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2015)

* Esta distribución sólo considera los establecimientos privados subvencionados que brinda modalidad escolar y rinden Simce en 2do grado 2015 correspondiente a un universo de 3.014 establecimientos

Para efectos de esta caracterización, la valoración de las familias se va a enfocar en el nivel de aprendizaje, estudio y tareas que se exigen a los estudiantes (nivel de exigencia) y el trabajo del establecimiento con los estudiantes que tienen necesidades educativas especiales (NEE). Desde el punto de vista de la segregación socioeconómica, el 59,95% de los estudiantes pertenecientes al decil de menor nivel socioeconómico asiste al sector privado subvencionado mientras que el 39,71% lo hace a escuelas públicas.

Desde el año 2015, y como respuesta a la presión ciudadana que desata un ciclo de movilizaciones sociales y estudiantiles entre los años 2006 y 2011, Chile impulsa una política de inclusión escolar como parte de un proceso de reforma educativa a gran escala que busca redefinir el marco en el que se organiza la provisión escolar. Entre sus principales ejes se incluye regular el sector de escuelas privadas subvencionadas por el Estado, fortalecer la provisión de educación pública y la carrera profesional docente (Programa de Gobierno, 2013). Para el primero de estos propósitos, se implementa un nuevo sistema de admisión escolar que centraliza la asignación de matrícula a los centros escolares, el Estado reemplaza el cobro obligatorio a las familias y prohíbe el ánimo lucrativo en instituciones escolares.

La Ley de Inclusión Escolar N°20.845 fue promulgada en mayo de 2015 y su propósito es asegurar el acceso gratuito de los estudiantes y sus familias a escuelas que reciben subvención estatal. Asimismo, se plantea como principios respetar la diversidad de proyectos educativos y promover activamente la formación ciudadana de los estudiantes, la flexibilidad, sustentabilidad e integralidad de los aprendizajes. Este nuevo marco regulatorio dispone como condiciones principales que los sostenedores de escuelas privadas deben organizarse como persona jurídica sin fines de lucro para mantener la subvención otorgada por el Estado y reducir progresivamente los cobros a las familias hasta reemplazarlo completamente por financiamiento

público entendido como gratuidad de la educación. Las nuevas entidades que se forman se organizan como fundaciones educacionales y asumen los compromisos adquiridos, referidos a disponer de provisión escolar estable, sus fines educacionales, y aquellas obligaciones laborales y previsionales contraídas con sus trabajadores. Asimismo, los sostenedores que optaran por reestructurarse como escuelas particular pagadas, dejan de recibir la subvención escolar. Esta decisión debe ser informada a la comunidad educativa con un año de anticipación, indicando expresamente si el establecimiento se mantiene en funcionamiento (con un arancel pagado íntegramente por las familias) y las medidas que adoptaría para esto.

En el caso de que las escuelas privadas que adhirieran al régimen de gratuidad, el aporte Estatal que reemplaza progresivamente el copago de las familias para lo cual se define un mecanismo de gradualidad incremental a partir de un valor de subvención fijo (0.25 unidades de subvención escolar -USE-) para el primer año de vigencia, aumentando anualmente en 0.1 USE hasta alcanzar las 0.45 USE señaladas. La eliminación gradual del financiamiento compartido establece en su normativa que las escuelas bajo este régimen que perciban la subvención pública con alto copago tendrán un plazo más amplio de transición a la gratuidad, que podría llegar incluso a un periodo de 10 años, aunque la escuela podría anticipar voluntariamente este proceso. De este modo, el límite máximo del cobro mensual por estudiante se “congela” y disminuye en proporción al aumento del ingreso por subvenciones e incrementos realizando el cálculo anualmente.

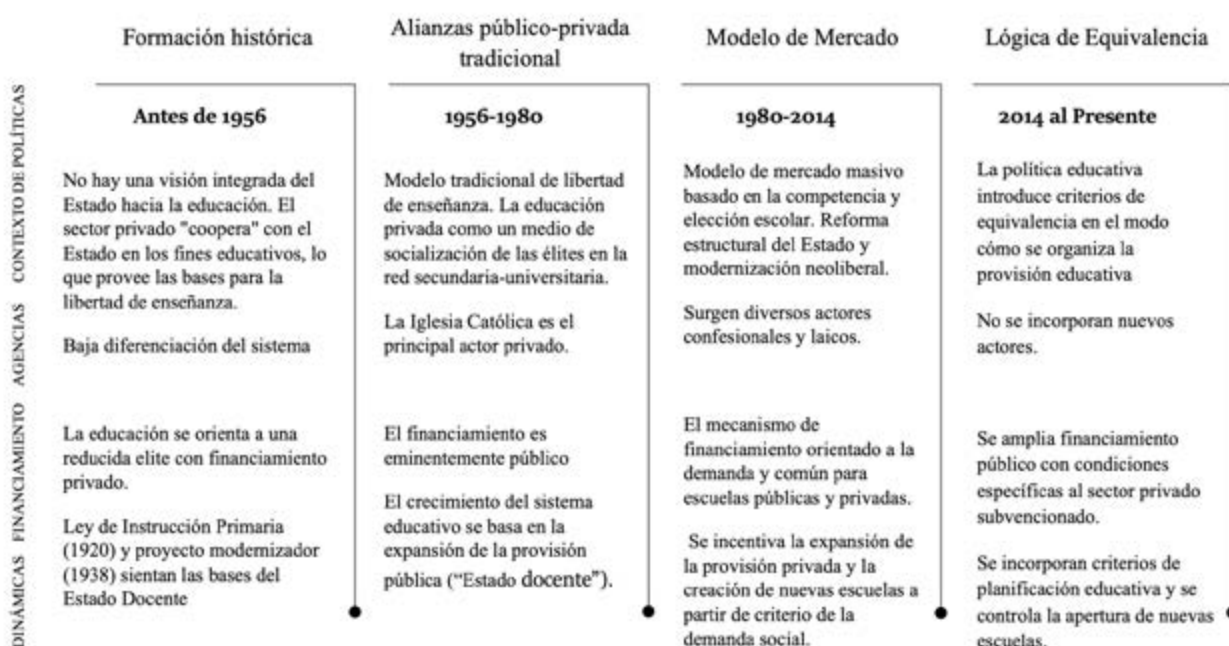
Por otro lado, desde el punto de vista de la selección escolar, en su artículo 12, la ley define que los procesos de admisión de los establecimientos subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado, no podrán considerar el rendimiento escolar anterior o potencial de los estudiantes que postulen. De igual manera, prohíbe que en los procesos de admisión sean solicitados antecedentes socioeconómicos del estudiante o su familia. De esta forma, los procesos de admisión escolar buscaban fortalecer el propósito de equidad e igualdad de oportunidades, velando por el derecho preferente de las familias a ejercer la elección escolar. Para estos efectos, el MINEDUC creó un Sistema de Admisión Escolar (SAE), donde las familias deben ingresar sus preferencias de manera prioritaria, accediendo a información relativa del proyecto educativo, si cuenta con programa de integración escolar (PIE) y disponibilidad de plazas de matrícula. El nuevo sistema de admisión escolar SAE combina una postulación centralizada a partir de una plataforma única con la asignación descentralizada de vacantes, considerando la matrícula disponible que declara la escuela. En el momento de postulación, las familias pueden definir libremente sus preferencias declarando adhesión al proyecto educativo. De este modo, los procesos de postulación, selección y admisión ya no dependen de las políticas de acceso que definen las escuelas sino de un sistema centralizado que incluye criterios de eficiencia y equidad social.

La reforma educacional buscó asegurar el acceso no discriminatorio al derecho a la educación en el nivel escolar, pues según el propio MINEDUC, se estaban redefiniendo las reglas que garantizarían el derecho a la educación para todas las personas por medio de la eliminación del lucro, la selección de los estudiantes y el copago efectuado por las familias (MINEDUC, 2017). Así, se busca que el sistema educativo sea un espacio donde la segregación se reduce progresivamente, en la medida que la política de inclusión se implementa “la sociedad chilena ha exigido al Estado un cambio profundo de paradigma en el sistema educativo, que deje atrás la idea de la educación como un bien de consumo que se transa en el mercado. Un cambio

que se funda en la convicción de que la educación es un derecho social” (MINEDUC, 2017:122).

En el siguiente esquema se ofrece una periodización de las políticas educativas orientadas al sector privado (subvencionado) en el sistema educativo chileno:

Esquema de trayectoria de políticas educativas orientadas al sector privado en Chile



5. Conclusiones

La trayectoria de política educativa analizada introduce nuevas condiciones para el financiamiento público del sector privado subvencionado de escuelas y elementos de planificación educacional en el modo como se organiza la provisión escolar. En suma, estos elementos articulan un cambio sustantivo en el marco cómo se entiende la relación al sector privado subvencionado transitando desde un contexto regulatorio basado en el mercado a uno más asentado en una lógica de equivalencia entre los tipos de provisión, una elección controlada y elementos de planificación educacional en el diseño de la "oferta".

A diferencia de otras experiencias, donde el propósito principal de la política de subvenciones orientada al sector privado ha sido garantizar la viabilidad de alianzas público-privadas históricas y la participación del sector privado en la provisión educativa por sus "atributos intrínsecos", en el caso chileno desde 1980's se promovió la creación de nuevas escuelas a través de incentivos competitivos donde el criterio principal ha sido la existencia de demanda social, lo cual induce una expansión desregulada del sector privado subvencionado. El modelo de mercado educativo adoptado en Chile durante los ochenta homologa un marco común para el mecanismo de financiamiento de las escuelas tanto públicas como privadas, aunque brinda a éstas últimas amplias libertades para ejercer procesos de admisión selectiva, establecer cobros obligatorios a las familias e interés lucrativo.

Los aspectos centrales que se analizan en el nivel macropolítico son los siguientes:

- Redefinición del marco de la educación privada y su relación con el Estado. Si bien, reconoce el principio de libertad de enseñanza y la contribución del sector privado a la diversidad educativa, busca avanzar hacia un contexto de regulación más balanceado en el modo cómo se compone y organiza la provisión educativa y la participación del sector privado en el sistema educativo, introduciendo elementos normativos de planificación educacional respecto de la creación de nuevas escuelas, su localización y condiciones específicas para aquellas existentes que perciben financiamiento público.
- Inclusión escolar. Una política que busca contrarrestar los efectos no deseados de la expansión desregulada de la provisión privada en la inclusión y la equidad educativa con énfasis en el efecto reductor de la segregación escolar a nivel agregado del sistema educativo.
- Efecto corrector de la política educativa. En este sentido, la política de inclusión escolar corrige los excesos de la lógica del mercado en el sistema educativo, alterando las condiciones permanentes en las cuales se produce la dinámica de competencia entre las escuelas.

En síntesis, los patrones de respuesta de las escuelas a los cambios regulatorios son multidimensionales y ciertamente más complejos de lo que supone la teoría de la elección pública, donde las dimensiones contextuales de las escuelas ejercen una influencia relevante en sus opciones y cursos de acción. Los actores educativos toman decisiones fuertemente situados en un contexto y enfrentados constantemente a escenarios complejos de cambio (Ball, 1994, 2012). Ahora bien, dadas las condiciones contextuales, el foco de interés es la variabilidad en el modo cómo los actores educacionales pueden recodificar las iniciativas de los reguladores y vehiculizar, a través de su práctica educativa, efectos y ajustes más localizados.

Referencias

- ALMONACID, CLAUDIO (2004): Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, 333, 165-196. Recuperado de <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/d/24839/19/0>
- BALL, STEPHEN (1994): *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press.
- BALL, STEPHEN, MAGUIRE MEG y BRAUN, ANNETTE (2012): *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge
- BALL, STEPHEN y YOUDELL, DEBORA (2008): "Hidden Privatization in Public Education" University of London.
- BALL, STEPHEN y MAROY, CHRISTIAN (2008): "School's Logic of Action as Mediation and Comprise between Internal Dynamics and External Constrains and Pressures" *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39: 1, 99 - 112
- BELLEI, CRISTIÁN (2013): *El Estudio de la Segregación Socioeconómica y Académica*

ca de la Educación Chilena. Estudios Pedagógicos 39(1), 325-345. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052013000100019>

BELLEI, CRISTIÁN y MUÑOZ, GONZALO (2021): Modes of Regulation, educational policies, and changes in education system: a long-term analysis of the Chilean case. Journal of Educational Change. Doi: <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1>

BELLEI, CRISTIÁN (2015): El Gran Experimento. Mercado y Privatización de la Educación Chilena. LOM.

BELLEI, CRISTIÁN y VANNI, XAVIER (2015): Chile: The Evolution of Educational Policy, 1980-2014. IN: S. Schwartzman (Ed.), Education in South America (pp.179-200). London: Bloomsburry Academic.

BELLEI, CRISTIÁN, CONTRERAS, DANIEL y VALENZUELA, JUAN PABLO. (2011): Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios de la Reforma Educativa. Unicef - Universidad de Chile.

BELLEI, CRISTIÁN (2016): Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. RASE, 9(2), 232-247. Recuperado de <https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/8417/8010>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2014): Informe de Financiamiento Compartido. Hitos Legislativos que Configuran el Marco Legal Vigente. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20692/4/BCN_Financiamiento%20Compartido_HITOS%20LEGISLATIVOS_Final_v3.pdf

BOESKENS, LUKE (2016): Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness. OCDE Education Working Paper N°147. Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5jln6jcg80r4-en>

BRYMAN, ALAN y CRAMER, DUNCAN (2001): Quantitative Data Analysis with SPSS Release 10 for Window. A Guide for Social Scientists. Routledge

CORVALÁN, JAVIER, ELACQUA, GREGORY, y SALAZAR, F. (2009): El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Informe final Proyecto FONIDE N° 69, CIDE-Universidad Alberto Hurtado. Recuperado de <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/8886>

CORVALÁN, JAVIER y GARCÍA-HUIDOBRO, JUAN EDUARDO (2015): La educación de mercado en Chile y su propuesta de superación. Cuaderno de Educación, 66.

DELANNOY, FRANCOISE (2000): Education Reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in Pragmatism. Country Studies Education Reform and Management Publication Series, v. 1. Recuperado de <https://eric.ed.gov/?id=ED466832>

DONOSO, SEBASTIÁN (2013): Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. Journal of Latin American Studies, 45, 1-29. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>

DONOSO, SEBASTIÁN, FRITES, CAMILA y CASTRO, MOYRA (2014): Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. Revista Pensamiento Educativo, 51, 1-18.

DURKHEIM, EMILIO (1982): La División del Trabajo Social. Akal Universitaria

ELACQUA, GREGORY (2009): The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile. Documento de Trabajo N° 10 CPCE-Universidad Diego Portales.

ELACQUA, GREGORY, MARTÍNEZ, MATÍAS y SANTOS, HUMBERTO (2011): Lucro y educación escolar. Claves de Políticas Públicas. Santiago: Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.

ELACQUA, GREGORY, MONTT, PEDRO y SANTOS, HUMBERTO (2013): Evidencias para eliminar —gradualmente— el Financiamiento Compartido. Boletín Claves de Política. Universidad Diego Portales

FALABELLA, ALEJANDRA (2015): El Mercado Escolar en Chile y el Surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El Tejido de la Política entre la Dictadura Neoliberal y los Gobiernos de la Centroidzquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36, 699-722. <https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420>

GONZÁLEZ, RODRIGO (2017): Segregación Educativa en el Sistema Chileno desde una Perspectiva Comparada. Centro de Estudios MINEDUC, Santiago.

GODOY, FELIPE, SALAZAR, FELIPE y TREVIÑO, ERNESTO (2014): Prácticas de Selección en el Sistema Escolar Chileno: Requisitos de Postulación y Vacíos Legales. Informes para la Política Educativa. Universidad Diego Portales

HUNEEUS, FEDERICO (2011): ¿De qué se trata finalmente el debate del lucro? *Revista Docencia*, 45(1), 25-33. Recuperado de http://revistadocencia.cl/sitio/wp-content/uploads/2021/12/Docencia_45.pdf

KUTSCHER, MACARENA, NATH, SANJUTKA y URZÚA, SERGIO (2020): Centralized Admission System and School Segregation: Evidence from a National Reform. IZA Institute of Labor Economics

LEY 20.248 (2008): Ley de Subvención Escolar Preferencial. Biblioteca del Congreso Nacional.

LEY 20.370 (2009): Ley General de Educación. Biblioteca del Congreso Nacional.

LEY 21.040 (2017): Ley que crea un nuevo Sistema de Educación Pública.

MAROY, CHRISTIAN (2009): “Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation” *Compare*, 39(1), 71-84.

MAROY, CHRISTIAN (2008): “¿Cómo y Por Qué Regular el Mercado Educativo?” *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*.

MAROY, CHRISTIAN (2004): “Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison” *Reguleducnetwork European Commission. Final Report*.

MOSCHETTI, MAURO (2018): Alianzas público-privadas en educación. Un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires. Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Barcelona

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017): El Primer Gran Debate de la Reforma Educacional: La Ley de Inclusión. PNUD y Biblioteca del Congreso Nacional.

MUÑOZ, GONZALO y WEINSTEIN, JOSÉ (2019): The Difficult Process in Chile: Redefining the Rules of The Game for Subsidized Private Education. In book: Politics of Education in Latin America (pp.72-100). Brill Sense.

OCDE (2004): Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile, Paris.

PROGRAMA DE GOBIERNO NUEVA MAYORÍA (2013): Recuperado de https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

ROJAS, MARÍA TERESA (2014): Fin a la selección escolar: desafíos de una decisión necesaria. Cuaderno de Educación, 59. Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado.

ROJAS, MARÍA TERESA (2016): Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas inclusivas y proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar. Informe final FONIDE N° 911429, MINEDUC, Santiago. Recuperado de <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/INFORME-FINAL-F911429.pdf>

TOKMAN, ANDREA (2002): Is Private Education Better? Evidence from Chile. Working Paper N°147, Central Bank of Chile.

UBEIRA, FELIPE (2017): Evidencia Académica en torno a Elementos de la Ley de Inclusión: Copago y Subvenciones, Lucro y Selección. Centro de Estudios MINEDUC, FONIDE N° 911429. Recuperado de https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/Cap%C3%ADtulo_-Evidencia-Acad%C3%A9mica-en-torno-a-elementos-de-la-ley-de-Inclusi%C3%B3n-Escolar.pdf

UNESCO (2012): International Standard Classification of Education - ISCED 2011 (UNESCO Institute for Statistics (ed.). <http://dx.doi.org/10.15220/978-92-9189-123-8-en>

VALENZUELA, JUAN PABLO, BELLEI, CRISTIÁN y DE LOS RÍOS, DANAE. (2010): La Segregación Escolar En Chile. En: Martinic S. y Elacqua, G. (2010) ¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo. Universidad Católica y UNESCO, Santiago.

VIDOVICH, LESLEY (2007): Removing policy from its pedestal: some theoretical framings and practical possibilities. Educational Review 59(3), 285-298. Doi: <https://doi.org/10.1080/00131910701427231>

VERGER, ANTONI, BONAL, XAVIER y ZANCAJO, ADRIÁN (2014): “Mercados Educativos y Segmentación de la Oferta Escolar: Efectos sobre las Desigualdades Educativas en Chile” Revista Tempora, 17; pp. 11-30; ISSN: 0211-8939

VERGER, ANTONI, BONAL, XAVIER y ZANCAJO, ADRIÁN (2016): “What role and impact do Public-Private Partnerships have in education? A realist evaluation of the Chilean education quasimarket” Compare Educational Review 60(2) pp. 223-248

VERGER, ANTONI, BONAL, XAVIER y ZANCAJO, ADRIÁN (2016): Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 24(27), <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2098>

WEINSTEIN, JOSÉ y MUÑOZ, GONZALO (2009): Calidad para Todos. La Reforma en el Punto de Quiebre. LOM, Santiago.

WOOD, PHILIP (2000): Varieties and Themes in Producer Engagement: Structure and agency in the schools public-market, *British Journal of Sociology of Education*, 21:2, 219-242, DOI: 10.1080/713655342

WOOD, PHILIP, BAGLEY, CARL y GLATTER, RON (1998): School Choice and Competition: markets in the public interest. London: Routledge.

VAN ZANTEN, AGNES (2008): Competitive arenas and schools' logics of action: a European comparison, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39:1, 85-98, DOI: 10.1080/03057920802447867

ZANCAJO, ADRIÁN (2017): Las Escuelas ante el Mercado. Análisis de la Respuesta de la Oferta Escolar en un Entorno de Competencia: El Caso de Chile. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona

ZANCAJO, ADRIÁN (2019): Drivers and Hurdles to the Regulation of Education Markets: The Political Economy of Chilean Reform. Working Paper 239 National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University.

ZANCAJO, ADRIÁN, VERGUER ANTONI y FONTDEVILA, CLARA (2019) The instrumentation of public subsidies for private schools: Different regulatory models with concurrent equity implications. *European Educational Research Journal* V.21 (I) 44-70

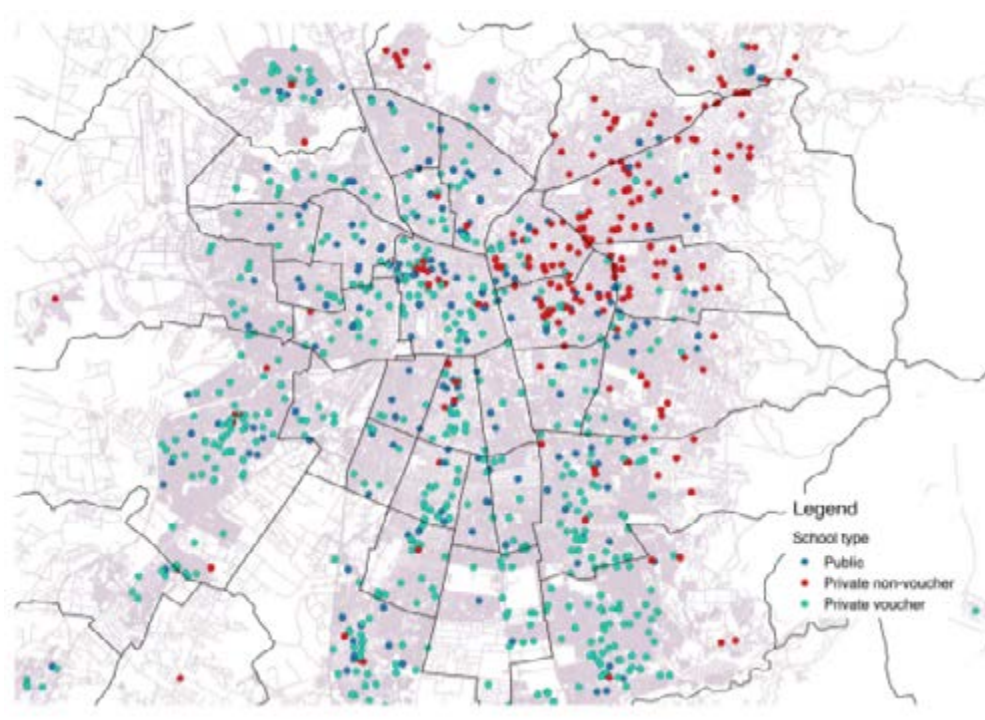
ANEXO: Muestra Componente Cuantitativo

Intervalo temporal: 01 de enero de 2015 a 31 de diciembre de 2020.

Criterios de selección:

- Provincias de Santiago y Cordillera como parte del Área Metropolitana de Santiago, que incluye 35 comunas.
- Escuelas privadas subvencionadas que tengan alguna modalidad de enseñanza escolar como oferta base, es decir, brindan enseñanza de nivel básico y/o medio (y sólo complementariamente enseñanza preescolar, adultos, diferencial, etc.) 1.122 escuelas (29,14%) y corresponde a una matrícula de 628.316 estudiantes el año 2015 (38,89%).
- Se excluyen las escuelas de corporación delegada

Mapa N°1 Escuelas según tipo de titularidad en el Área Metropolitana de Santiago



(Kutsher, et. al. 2021)

Tabla muestra estudio cuantitativo

Tipología	Escuelas	Matrícula	Concentración Prioritarios
Escuelas gratuitas en funcionamiento (1)	321	104.143	54,91
Escuelas gratuitas en cierre (2)	83	10.854	36,26
Escuelas que se reestructuran como privadas pagadas (3)	49	10.158	43,99
0	4	80	55,76
\$10.001 A \$25.000	4	196	59,92
\$25.001 A \$50.000	14	1.171	42,28
\$50.001 A \$100.000	19	6.629	35,09
Más de \$100.000	3	1.915	14,44
S/I	5	167	78,16
Escuelas con financiamiento compartido en cierre (4)	40	12.419	35,73
\$1.000 A \$10.000	4	880	56,65
\$10.001 A \$25.000	9	3.066	37,24

\$25.001 A \$50.000	20	6.523	33,36
\$50.001 A \$100.000	7	1.950	28,62
Escuelas en transición a la gratuidad (5)	308	247.466	30,40
\$1.000 A \$10.000	6	1.753	42,93
\$10.001 A \$25.000	41	23.295	46,43
\$25.001 A \$50.000	127	104.854	33,54
\$50.001 A \$100.000	122	108.366	22,93
Más de \$100.000	12	9.198	12,10
Escuelas que transitan a la gratuidad	462	321.854	49,02
\$1.000 A \$10.000	4	2.320	61,00
\$10.001 A \$25.000	20	19.273	50,59
\$25.001 A \$50.000	437	299.896	48,87
\$50.001 A \$100.000	1	365	35,07
Escuelas creadas o que se reestructuran como subvencionadas (7)	13	0	0,00
0	10	0	0,00
S/I	3	0	0,00
Total general	1.276	706.894	44,07

Criterios adicionales:

- Se excluye una comuna que no presentan oferta privada subvencionada (Pirque)
- Para el análisis de conmutabilidad de matrícula entre comunas es preciso considerar tanto acceso como distancia.
- Se requiere estimar los efectos de interacción y colinealidad entre las variables por nivel contexto y escuela para el modelo



13 LÍNEA TEMÁTICA

Feminismo y desarrollo

Feminisme i desenvolupament

Feminism and development

Entre huracanes y pandemia. El acceso a la atención primaria de salud de las personas LGTBIQ+ en la región de Atlántida-Honduras- 875
Fernando Altamira Basterretxea (INCYDE, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo)

Análisis comparativo de la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes del Ecuador (2011-2021)898
Imelda Alexandra Vizcaino Imacaña (Universidad del País Vasco)

El papel esencial de las mujeres en el post-conflicto: el paradójico caso de la guerra de Afganistán 920
Alicia Chicharro (Universidad Pública de Navarra)

Entre huracanes y pandemia. El acceso a la atención primaria de salud de las personas LGTBIQ+ en la región de Atlántida-Honduras-

Amongst hurricanes and the pandemic. Access to primary health care for LGTBIQ+ people in the Atlántida region -Honduras-

Fernando Altamira Basterretxea (INCYDE, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo)

Resumen

La salud como un derecho universal. La atención primaria de salud, como el primer encuentro con el personal profesional, vinculado a la comunidad. Atlántida, una región de Honduras, donde las personas viven y tienen sueños y deseos. Honduras es un país donde hay una violación de DDHH y su población vive situaciones de total vulnerabilidad. En especial las personas LGTBIQ+, que sufren una violencia extrema. Donde amar(se), querer(se) y disfrutar(se) se convierte en peligroso. Y respecto al acceso a los servicios de atención primaria de salud, si son escasos para la mayoría de la población, aún lo son más para las personas LGTBIQ+. Esta comunicación presenta una investigación¹ que ha sido impulsada por medicusmundi Bizkaia y que es parte de un proceso que está en marcha desde hace años junto a la organización feminista Udimuf (Honduras) y facilitada por INCYDE. Dicha investigación ha procurado incorporar un enfoque interseccional, teniendo en cuenta las vidas complejas de las personas, reconociendo la raza, la clase, el género y la sexualidad. Además, se ha enmarcado en la necesidad que existe de incorporar la Diversidad sexual y de género a los Determinantes sociales de la salud. El proceso ha sido diseñado, desde su inicio, de forma participativa, entre personas de Euskadi y de Honduras. No ha estado carente de dificultades, por la situación vivida por el impacto de la Covid-19, así como de dos huracanes. La investigación muestra la situación de las personas LGTBIQ+ en el acceso a la atención primaria de salud, así como los desafíos que existen en la región. Siempre desde la importancia de la comunidad y el reconocimiento a las luchas y organización LGTBIQ+ que ya existen en Honduras, a pesar de sus dificultades. Personas y organizaciones que plantean alternativas al modelo dominante y que desean vidas dignas de ser vividas.

Palabras clave: LGTBIQ+; Salud; Interseccionalidad; Honduras

Abstract

Health as a universal right. Primary health care as the first encounter with professional staff, connected to the community. Atlántida, a region of Honduras, where people live and have dreams and desires. Honduras is a country where Human Rights are violated, and people go through situations of total vulnerability.

¹ La investigación "Construyendo un modelo no normativo y feminista de la salud. Informe Honduras", a partir la cual se ha elaborado esta comunicación, ha sido realizada junto a Esther Canarias Fernández-Cavada (INCYDE). Se puede encontrar el documento completo de la misma en: <https://medicusmundibizkaia.org/cruzando-miradas-entre-honduras-y-euskadi-un-analisis-de-la-atencion-primaria-en-salud-desde-la-diversidad-sexual-y-de-genero/>

Especialmente LGTBIQ+ people, who suffer extreme violence. Where loving, wanting and enjoying oneself becomes dangerous. And when it comes to primary health

care access, scarce for the majority of the population, it's even scarcer for LGTBIQ+ people. This paper presents research² promoted by medicusmundi Bizkaia. It's part of a process that has been underway for years together with the feminist organisation Udimuf (Honduras) and facilitated by INCYDE. This research has sought to incorporate an intersectional approach, taking into account the complex lives of people, recognising race, class, gender and sexuality. It has also been framed by the need to incorporate Sexual and Gender Diversity into the social determinants of health. The process has been participatory by design, including people from the Basque Country and Honduras. It has been carried out in the difficult context created by the impact of Covid-19 as well as two hurricanes. The research shows the situation of LGTBIQ+ people in accessing primary health care, as well as the challenges that exist in the region. Always from the importance of the community and the recognition of LGTBIQ+ struggles and organisation that already exist in Honduras, despite their difficulties. People and organisations that propose alternatives to the dominant model and want lives worthy of being lived.

Keywords: LGTBIQ+; Health; Intersectionality; Honduras

Introducción

Esta comunicación es resultado del proceso de Investigación sobre el acceso a la atención primaria de salud de las personas LGTBIQ+³, tanto en la región de Atlántida (Honduras), como en Bizkaia (Estado español). Lo que en estas páginas se muestra es la parte realizada en el país centroamericano. El proyecto ha sido impulsado por la ONGD medicusmundi Bizkaia y ha contado con un Equipo Facilitador (INCYDE, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo y Aldarte) y un Equipo Motor⁴ en Honduras. Sin la relación de confianza que ha existido entre los diferentes equipos involucrados no hubiera sido posible llevarla a cabo.

Nuestro deseo ha sido contribuir al derecho universal de la salud de todas las personas, también de las LGTBIQ+. Con un sistema público de salud fortalecido en Honduras y que incorpore a las comunidades como sujetos activos.

La investigación ha estado marcada por unos imprevistos que han añadido dificultad al proceso. Por un lado, la situación de la COVID-19. Por otro lado, los dos huracanes sufridos, con el impacto que han tenido en las vidas de las personas participantes, así como con las dificultades añadidas de comunicación, para poder poner en marcha la investigación. Ha sido necesaria adaptar a este contexto la propuesta

² This academic paper has been developed based on the research "Building a non-normative and feminist health model. Honduras Report " written together with Esther Canarias Fernández-Cavada (INCYDE). The complete document can be found at: <https://medicusmundibizkaia.org/cruzando-miradas-entre-honduras-y-euskadi-un-analisis-de-la-atencion-primaria-en-salud-desde-la-diversidad-sexual-y-de-genero/>

³ En la Comunicación utilizo el término LGTBIQ+ (Lesbianas, gays, trans, bisex, inter, queer y más). Sin embargo, se puede encontrar otras referencias, que son las que las diferentes personas participantes en la investigación han podido utilizar.

⁴ Es imprescindible reconocer al Equipo Motor de Honduras su labor para que esta investigación se haya podido realizar. Ha estado compuesto por Claudia Vanessa Siliezar, Luis Alberto Velásquez, Nelsy Elizabeth Sandoval y Kendra Jordany.

metodológica y procedimientos inicialmente diseñados, lo que ha mostrado la flexibilidad de los equipos implicados para que, finalmente, se haya podido realizar.

Se ha partido del reconocimiento a los Determinantes Sociales de la Salud (DSS), que plantean el marco para una salud comunitaria que supere la idea de la salud como ausencia de enfermedad. Donde el contexto, los vínculos y las posibilidades de vivir dignamente también son parte del estado de salud. Además, a partir del aporte de las feministas racializadas, encontramos que el enfoque de la interseccionalidad puede ayudar a analizar e intervenir sobre las situaciones de opresión existentes, de una forma más coherente con los DSS.

Desde este enfoque, en la investigación, se ha podido identificar la invisibilización de las personas LGTBIQ+ en los DSS, así como las dificultades de acceso de este colectivo al derecho a la salud en Honduras.

Se escapaba de nuestras posibilidades profundizar en todos los Determinantes, por lo que se han priorizado tres categorías de análisis relacionadas con los mismos: (i) las desigualdades existentes en el acceso a la atención primaria de salud de las personas LGTBIQ+, (ii) la medicalización de los cuerpos de estas personas y (iii) la atención psicosocial que se ofrece. Los hallazgos que se presentan en la comunicación están organizados a partir de estas tres categorías, además se muestran aquellos que están relacionados con una Cooperación transformadora no normativa que interviene en la atención primaria de salud.

Finalmente, en el anexo, se muestran las cuestiones correspondientes a cada categoría y que, en forma de pregunta, se han realizado, en algunos casos en las entrevistas, en otros en la encuesta. Estas cuestiones pueden dar orientaciones para futuros trabajos de Cooperación transformadora no normativa.

También se muestran las conclusiones e implicaciones (tanto para los servicios de atención primaria de salud en Honduras, como para la Cooperación que se puede llevar a cabo) que se desprenden de la investigación, que se han organizado en los siguientes temas: (i) las que hacen referencia al enfoque desde el que realizar una atención primaria de salud, (ii) las que hacen referencia a la participación de las personas y organizaciones LGTBIQ+ en sus procesos de salud, (iii) las que hacen referencia a los establecimientos de atención primaria de salud y los recursos necesarios, (iv) las que hacen referencia al personal de salud y (v) las que hacen referencia a los servicios a ofrecer.

1. La Diversidad sexual y de género y los Determinantes Sociales de la Salud

La OMS (2011, 45) señala que los DSS son “las condiciones en las que la gente nace, vive, trabaja y envejece, incluido el sistema de salud. Estas circunstancias están moldeadas por la distribución del dinero, el poder y los recursos en los niveles local, nacional y mundial, sobre los cuales influyen las decisiones políticas. Los determinantes sociales de la salud son, en su mayor parte, responsables de las inequidades en salud. Este término es una manera sencilla de incluir los esfuerzos sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales que determinan las condiciones de vida de las personas”. Estos Determinantes están organizados en dos grandes tipos: los estructurales y los intermedios.

Los estructurales, que se refieren al contexto socioeconómico y político, así como a la posición social, al género, a la raza, al acceso educativo o al empleo. Por otro lado, los intermedios, que se refieren a las circunstancias materiales, a los factores biológicos, psicosociales y hábitos o estilos de vida.

Esta forma de comprender la salud ha supuesto un gran avance al plantear los factores sociales y estructurales como determinantes de esta, o como elementos esenciales, superando el concepto de salud como ausencia de enfermedad.

Si bien la OMS (sin fecha, 8) destaca la importancia de lograr que los sistemas de protección incluyan a aquellas personas que suelen estar excluidas, no hace una referencia explícita a las personas LGTBIQ+ a la hora de plantear la perspectiva de género en los DSS. Autores como Dylan Duarte (2021), plantean necesario considerar la Diversidad sexual y de género (DSG) como uno de dichos Determinantes.

Este silenciamiento existente provoca, entre otras consecuencias, que no se tengan en cuenta en las investigaciones que se realizan sobre la salud, lo cual genera un desconocimiento sobre las posibles necesidades específicas o la inequidad de salud que puedan vivir las personas LGTBIQ+ (Silva, 2021). Según Christian Carlo Gil-Borrelli *et al.* (2017, 175), las personas LGTBIQ+ presentan mayor prevalencia de ciertas problemáticas de salud respecto a la población heterosexual, cuyas causas se pueden identificar atendiendo a los DSS y a los contextos políticos, sociales y familiares en que las personas viven.

En el caso de Honduras, la OPS-OMS, (2016, 18), señala que “es un país de ingreso medio-bajo con cerca del 63 por ciento de la población viviendo en pobreza (...) el Índice de Desarrollo Humano del país lo coloca en el lugar 131 de 188 países, mientras que la inequidad en la esfera territorial, social, política, de acceso a la justicia y por razones étnicas, constituyen el principal obstáculo para el desarrollo humano de Honduras”. Human Rights Watch⁵, señala que el país centroamericano dispone de una de las tasas más altas de homicidios del mundo, destacando la violencia hacia las personas LGTBIQ+. La Red Lésbica Cattrachas (2021, 17-23) ha identificado que, entre los años 2009 y 2020 se registraron en Honduras 373 muertes violentas de personas LGTTBI (211 de gais, 43 de lesbianas y 118 de transexuales -incluyendo una mujer transexual desaparecida, trabajadora sexual-). De estas muertes violentas se han judicializado 79 casos, de los cuales 35 han tenido sentencia condenatoria.

Wilson Castañeda *et al.* (2016, 32) señalan que “el 81% de las personas encuestadas en todo el país tienen la percepción de que en las agendas públicas hondureñas no se responde a las problemáticas y necesidades de las personas LGBTI en el país”. A pesar de que, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018, 87), haya, por ejemplo, por parte del Gobierno hondureño, un compromiso de implementar la *Política Nacional de Género en Salud*, a partir del año 2015, que garantice la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Además, hay que tener en cuenta que la situación generada por la crisis de la Covid-19, ha mostrado claramente, la violencia estructural que vive Honduras. Alex Sorto *et al.* (2020, 11-16) señalan que, al inicio de la pandemia, en las calles del país aumentó la presencia militar, algo que identifican como un factor grave, teniendo

⁵ <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/honduras#e81181>

en cuenta que, más de la mitad de los delitos contra las personas LGTBIQ+, son cometidos por las fuerzas de seguridad del Estado. Además, a la precariedad ya existente de los servicios públicos de salud, se han añadido, por ejemplo, la suspensión de las pruebas de detección del VIH o la escasez de antirretrovirales.

La OPS-OMS (2018, 4) también señala que los “mecanismos de rendición de cuentas de las políticas para las personas LGBT podrían ser débiles o inexistentes, y a veces dependen excesivamente de las quejas individuales o de la participación de las ONG”.

2. Objetivo, metodología e itinerario seguido

2.1. El objetivo de la investigación

Analizar el estado de la Atención Primaria en Salud desde la Diversidad Sexual y de Género, partiendo de un marco de análisis fundamentado en el modelo de los Determinantes sociales de la salud en dos contextos geográficos concretos, el Departamento de Atlántida en Honduras y el territorio Histórico de Bizkaia.

2.2. La metodología utilizada

La investigación está enmarcada en una Cooperación Transformadora no normativa (Altamira y Boni, 2020), la cual está orientada a fortalecer al sujeto político de la DSG para incidir y generar cambios y alternativas al modelo dominante, que es neoliberal, etnocéntrico y heteronormativo (Altamira, 2016). Esta Cooperación no sólo apoya a las organizaciones LGTBIQ+. Incorpora la DSG, tanto a través de acciones específicas como transversalmente, en todos los entornos sociales, como en este caso, en la atención primaria de salud. Además, se lleva a cabo junto a las personas y organizaciones que existen en cada territorio, sin olvidar la perspectiva global.

Así pues, se ha incorporado el enfoque local-global (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2017, 18), poniendo en relación la realidad de la atención primaria de salud a las personas LGTBIQ+ en la región de Atlántida (Honduras) con la del Territorio Histórico de Bizkaia (Comunidad Autónoma de Euskadi), tejiendo diálogos desde dos contextos diferentes. La investigación no ha pretendido realizar una comparativa, sino poder identificar líneas de mejora y aprendizajes para unas intervenciones coherentes con los DSS en cada territorio, así como los que pueden ser comunes. En esta comunicación se presenta el proceso seguido en Honduras, ya que es relevante visibilizar la realidad de las personas LGTBIQ+ y su relación con los servicios públicos de salud en este país centroamericano.

La metodología planteada ha sido, fundamentalmente, cualitativa, poniendo de relieve las subjetividades (Altamira y Boni, 2020) de cada participante a través de sus vivires y sentires, de forma argumentada. La investigación no aspira a ser representativa de la población LGTBIQ+ en la región de Atlántida. Se ha priorizado llegar a un número reducido de personas, ahondando en sus puntos de vista a través de las entrevistas en profundidad y complementadas con la encuesta on-line.

Se ha tratado de un proceso participativo (De Oto, 2017) que incorpora la interseccionalidad (Aguayo-Romero, 2021 y Rodó-Zárate, 2021) como parte del enfoque metodológico, tanto para el análisis como para el abordaje (Platero, 2015). Ha sido construido de forma colectiva, entre el Equipo Facilitador de Bizkaia y las personas hondureñas del Equipo Motor.

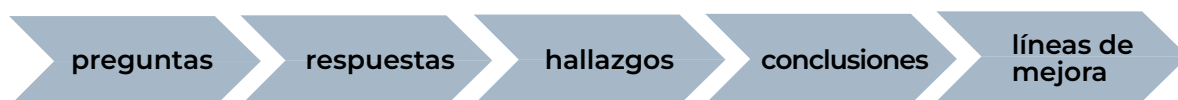
2.3. Itinerario seguido

No hubiera sido posible abordar todos los DSS en una investigación de estas características, teniendo en cuenta los plazos y presupuesto disponibles. De haberla realizado así, no hubiera permitido profundizar y los resultados obtenidos hubieran resultado débiles. Por este motivo, el Equipo Facilitador de Bizkaia, junto al Equipo Motor de Honduras, han priorizado tres categorías de análisis que son parte de los DSS (OMS, 2011). Dichas categorías, que han orientado todo el proceso y se desarrollan en el apartado 4, han sido:

- las desigualdades en el acceso a la atención primaria de salud
- la medicalización
- la atención psicosocial

De manera conjunta se han identificado a las personas participantes en las entrevistas, así como las preguntas a realizar, para cada una de las tres categorías, tanto en las entrevistas como en la encuesta⁶. La encuesta anónima realizada ha complementado los aportes de las entrevistas. Una vez realizado el trabajo de campo, se ha contrastado con el Equipo Motor la información obtenida en el proceso, así como los hallazgos y líneas de mejora obtenidos. Posteriormente, se ha incorporado nuestra palabra como Equipo Facilitador del proceso, cruzando los aportes realizados en Honduras y Euskadi.

Figura 1. Itinerario seguido



Elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

Posteriormente a la realización de la investigación, se ha socializado el proceso en unas jornadas internacionales realizadas en Bilbao⁷ por medicusmundi Bizkaia, así como en un webinar organizado en Honduras por Udimuf.

3. El perfil de las personas participantes

En este proceso se ha procurado que las personas participantes reflejen un perfil plural y diverso, de acuerdo a la realidad de La Atlántida, en el que interseccionan la raza, la clase y la diversidad sexual y de género.

⁶ Las entrevistas se han realizado on line, ya que el contexto de pandemia no ha permitido que fueran presenciales. Y para la encuesta se ha habilitado un formulario anónimo a través de una aplicación digital.

⁷ <https://medicusmundibizkaia.org/jornadas-salud-desde-los-margenes-y-entre-todes>

Han participado un total de 32 personas (22 en las entrevistas y 10 en la encuesta). Hay tres características destacadas del perfil de las personas que han participado:

- personas LGTBIQ+ principalmente gais (tabla 3)
- personas con una expresión de género femenina
- personas de entre 26 y 35 años (tabla 2)
- personas con un nivel económico medio (tabla 5)

Resulta necesario señalar la baja representación de personas trans en la investigación, siendo uno de los colectivos que sufren mayor violencia en el país (Morondo y Blanco, 2018). Por otro lado, las organizaciones entrevistadas, tanto del ámbito de la salud como LGTBIQ+, atienden a personas ladinas y garífunas a partes iguales. Sin embargo, destaca la ausencia de atención, por parte de estas organizaciones, a las personas isleñas⁸ (tabla 6).

En las siguientes tablas se muestra con más detalle el perfil de las personas participantes en la investigación.

Tabla 1. Grupos de pertenencia de las personas participantes

Agentes de salud	Organizaciones de salud	Organizaciones LGTBIQ+	Personas LGTBIQ+
4,12%	5,16%	3,9 %	20,62%

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

Tabla 2. Edades de las personas LGTBIQ+ participantes

Menor 18	18-25	26-35	36-50	51-65
5,00%	25,00%	45,00%	20,00%	5,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

Tabla 3. Las personas participantes se definen como...

Gay	Lesbiana	Mujer bisexual	Heterosexual	Otra
39,00%	16,00%	17,00%	17,00%	11,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

⁸ Las personas pertenecientes a la cultura isleña son aquellas originarias de las islas ubicadas en la costa norte de Honduras.

Tabla 4. También se definen como...

Hombre cis	Hombre transexual	Hombre intersexual	Mujer cis	Mujer transexual	Género no binario	No lo sé	Prefiero no mencionar
15,00%	15,00%	5,00%	30,00%	5,00%	10,00%	5,00%	15,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

Tabla 5. Nivel económico de las personas participantes

Bajo	Medio
38,00%	62,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

Tabla 6. Número de organizaciones que atienden a los siguientes colectivos

	Ladina	Garífuna	Otros	Isleña
Organizaciones LGTBIQ+	2	2	0	0
Organizaciones de salud	3	3	1	2

Fuente: elaboración propia a partir de Altamira y Canarias (2021)

4. Categorías de análisis

Para la elaboración de las preguntas a plantear en las entrevistas y en la encuesta, el Equipo Facilitador de la investigación ha elaborado las siguientes características para cada una de las categorías de análisis: i) las desigualdades en el acceso a la atención primaria de salud, ii) la medicalización y iii) la atención psicosocial. (En el anexo se pueden ver las cuestiones que se han planteado)

4.1. Desigualdades en el acceso a la atención primaria de salud

La desigualdad en el acceso a los servicios de salud está relacionada con las leyes y normativas que, en un determinado contexto, pueden dificultar el acceso a los servicios a determinados colectivos, como las personas LGTBIQ+. Aunque formalmente y de forma explícita, no existan estas desigualdades en Honduras, se pueden dar en la práctica, por el desconocimiento, los prejuicios, las creencias y la discriminación sociales, excluyendo del derecho universal a la salud (Duarte, 2021). Asistir a un centro de salud y exponer la propia DSG, puede generar miedo, donde las personas se sienten juzgadas y sufren tratos discriminatorios. Igualmente, el contexto en el

que se encuentra el centro de salud, por ejemplo, una pequeña comunidad donde el control social es mayor, puede ser un factor de riesgo para algunos colectivos.

4.2. La medicalización

Hace referencia a un modelo biomédico centrado en los servicios hospitalarios y paliativos, sin una atención adecuada a los procesos preventivos y a los servicios de atención primaria de salud. La industria farmacéutica impulsa el sistema binario (hombre-mujer), potenciando un importante nicho de mercado, y patologizando los cuerpos que no se adaptan a dicho sistema (Missé, 2018 y TransForma la salut, Plataforma per a un nou model de salut trans*, sin fecha). Así pues, en algunos casos, se realiza una intervención temprana en los cuerpos de las personas trans e inter a través, por ejemplo, de bloqueadores hormonales; de abordar la salud mental fundamentalmente a través de ansiolíticos (aunque sea una práctica de la intervención médica universal, la cual medicaliza el malestar, como única intervención posible); o relacionando exclusivamente la salud de los hombres gais con el VIH.

El modelo biomédico patologiza las vidas de las personas LGTBIQ+, sin prestar atención a los entornos sociales y comunitarios en los que transcurren sus vidas, tal y como plantean los DSS (Orueta *et al.*, 2011). Refuerza una perspectiva estandarizada de la DSG, donde las personas tienen que identificarse con una de las siglas LGTBIQ+ de forma rígida, en la que resultan imposibles las vidas de identidades fluidas.

4.3. La atención psicosocial

El enfoque psicosocial va más allá de la intervención medicalizada. Aborda todas las circunstancias individuales y colectivas, de forma contextualizada y situada, con una perspectiva holística, que determinan la salud de las personas. Presta una especial atención a la relación entre la salud personal y la salud de la comunidad (Silva, 2021). Este enfoque destaca la importancia de la participación social en los procesos de salud, donde las personas son sujetos activos y se supera el binomio sanitario-paciente. Personas que, de manera colectiva y comunitaria, se cuidan y donde el sistema de salud es parte, un agente más junto al resto de la comunidad, del cuidado.

El enfoque psicosocial pone el foco en la salud comunitaria, determinada por las relaciones y vínculos entre las personas, las familias, el medio social, cultural, ambiental, político y económico. Además, tiene en cuenta tanto el contexto local como el global, ya que éste incide en los procesos que se desarrollan en cada entorno concreto (Martín, 2010).

5. Hallazgos

A continuación, se muestran algunos de los hallazgos más destacados en la investigación, ordenados según las tres categorías priorizadas y explicadas anteriormente. Además, se muestran aquellos que están relacionados con la DSG, la atención primaria de salud y la Cooperación transformadora no normativa.

5.1. Sobre la desigualdad en el acceso a la atención primaria de salud

Resulta imprescindible señalar que el acceso de las personas LGTBIQ+ a los servicios públicos de salud está marcado por el contexto de Honduras, que es un país con una violencia estructural, no sólo hacia estas personas, sino hacia la mayoría de la población. Tal y como señala una persona participante en la investigación “Sobre todo, teniendo en cuenta que somos un narcoestado. El país está peor que el sistema de salud”. -persona LGTBIQ+- (Altamira y Canarias, 2021, 58)

En concreto, las personas LGTBIQ+ sufren esta violencia cotidiana, ejercida tanto, por otros ciudadanos, por las instituciones del Estado, así como por la policía y por el ejército. Es un país con altas tasas de inseguridad, donde se comenten asesinatos por odio, en el que hay personas que recurren a huir del país para poder seguir viviendo. Hay que tener en cuenta que la gran mayoría de las personas participantes no se sienten queridas por sus comunidades y que es de gran importancia que el entorno sea seguro, así como ser aceptados por sus propias familias.

Mientras que las vivencias y los riesgos de la salud son diferentes si se es una persona hetero o LGTBIQ+, el sistema público de salud está orientado a las personas heterocisgénero. Por ejemplo, en el servicio ginecológico se mantienen sesgos heteronormativos y reproductivos, dando por hecho que las lesbianas no necesitan realizarse determinadas pruebas.

A pesar de esto, el 40% de las personas LGTBIQ+ participantes en la investigación señalan que no se han encontrado con problemas en los establecimientos de salud ya que no se visibilizan como tales. Además, la mitad de estas personas señalan que no consideran necesario visibilizarse en estos servicios. Por lo general, las personas gais y trans sí suelen visibilizarse, al contrario que las personas bisex y lesbianas, que lo mantienen en secreto.

Una cuestión que se muestra de manera reiterada es que en el sistema público de salud hondureño no se respeta la confidencialidad, destacando, sobre todo, los municipios pequeños, donde todo el mundo se conoce y el control social es mayor, algo que puede poner en riesgo a las personas LGTBIQ+.

Ante la dramática situación que se vive en el país por el VIH-SIDA, en algunos establecimientos de salud se recurre a prácticas de engaño y manipulación, exponiendo incluso la propia privacidad, para que las personas LGTBIQ+, fundamentalmente gais y mujeres trans, se hagan pruebas de VIH o de ITS. Tal y como señala una persona participante “Voy al SAI⁹ con mi pareja y mientras me hago las pruebas, le dicen a mi pareja que yo soy promiscuo para que así él también se haga la prueba. Sea o no verdad lo que yo sea, no hay razón para hacer esto” (Altamira y Canarias, 2021, 40).

Señalan que, si bien no hay discriminación en el acceso a la atención primaria de salud, sí lo hay en el trato que se recibe, que incide negativamente, tanto en lo emocional como en lo psicológico, al no ser atendidos con respeto. Así pues, las personas LGTBIQ+ que se lo pueden permitir, procuran ir a centros privados. Entre los motivos que señalan destacan:

- que la atención en la privada es discreta y personalizada
- no se sienten en confianza de ir al establecimiento de salud público

⁹ Servicio de Atención Integral (SAI)

- los servicios que necesitan no los cubre el sistema público
- el personal de salud público no tiene ninguna experiencia en temas de diversidad sexual y de género.

Además, en los establecimientos públicos de salud se pueden solicitar pruebas médicas que, por falta de recursos, deben realizarse en centros privados y que no todo el mundo tiene posibilidades de pagar.

La mayoría de las personas LGTBIQ+ participantes consideran no haber recibido un trato adecuado, basado en prejuicios por creencias religiosas del personal de salud. Sin embargo, el personal de salud entrevistado, señala que no sabe cómo tratar a las personas LGTBIQ+, más por desconocimiento que por un interés de hacer daño.

Hay que tener en cuenta que el personal de salud no dispone de datos médicos e información actualizada sobre la salud de las personas LGTBIQ+. Desde el gobierno no se plantean nada al respecto y son las organizaciones sociales las que realizan este trabajo de investigación e información.

La COVID-19 ha multiplicado los problemas ya existentes. Al principio de la pandemia hubo escasez de medicamentos y, por ejemplo, se dejó de atender a las personas con VIH. Además, estaba la imposibilidad de algunas personas con VIH de acercarse a los centros de salud para recibir el tratamiento, por lo que algunos médicos se desplazaron, por iniciativa personal y con el permiso de estas personas, a los domicilios para ofrecer la atención necesaria.

Aunque en Honduras existe una *Guía clínica de atención integral a las víctimas de violencia sexual*, el sistema público de salud no ofrece formación al personal sanitario, resultando muy difícil desmontar los prejuicios y creencias existentes. Por el contrario, resulta necesario destacar que, parte del personal de salud, recurre, por iniciativa propia, al apoyo entre profesionales sobre cómo realizar una atención más amable y empática. Además, en algunos centros, se suele recurrir a la ayuda y asesoría de las organizaciones LGTBIQ+ que cuentan con personas mediadoras. Este apoyo permite generar otros vínculos a la hora de atender a este sector de población.

Cada vez se va generando una mayor conciencia en los colectivos LGTBIQ+ y las organizaciones sociales sobre sus derechos, por lo que aumentan las denuncias ante los malos tratos recibidos en los centros de salud. Aunque pueda ser algo meramente formal, de esta manera queda constancia y se van provocando ciertas mejoras.

También resulta destacable el reto existente en los centros de salud con las nuevas formas de ser y vivir no binarias que muestra la juventud hondureña.

5.2. Sobre la medicalización de las personas LGTBIQ+

Cuando se han planteado en la investigación las cuestiones sobre la medicalización de los cuerpos de las personas LGTBIQ+, los aportes realizados se han centrado fundamentalmente en el VIH y en las personas trans.

Estas últimas se encuentran desatendidas por parte del sistema público de salud, que acaban tratándose en clínicas privadas o clandestinas, lo cual supone un alto

coste económico, así como consecuencias graves para su salud. Una agente de salud participante en la investigación señala que “(...) [las mujeres trans] conscientes considero que están [de las consecuencias de los tratamientos clandestinos]. Pero que a veces arriesgan más por sentirse bien. Aunque también es verdad que algunas desconocen los impactos en su salud”. (Altamira y Canarias, 2021, 51)

Se señala que, en la actualidad, la juventud responde a un modelo menos binarista y muestra otras formas diversas de ser trans. Sin embargo, las intervenciones en los cuerpos son una decisión personal y, aunque las organizaciones sociales promueven diversas opciones que no pasan por la medicalización de los cuerpos, es necesario respetar estas decisiones. En este sentido, se dice que resulta necesaria una mayor inversión en ayudar a las personas trans a empoderarse con sus cuerpos, para que puedan optar por vías que no sean exclusivamente quirúrgicas u hormonales, siempre y cuando así lo deseen.

En los centros públicos de salud ni se lleva a cabo un seguimiento a las personas trans que realizan su tratamiento en centros clandestinos o privados, ni se realiza un acompañamiento psicológico y emocional. Ocurre lo mismo respecto al tratamiento por VIH, pues en la salud pública tampoco se lleva a cabo un acompañamiento que vaya más allá de la administración de los medicamentos. Este seguimiento y acompañamiento se ofrece desde las organizaciones sociales.

Tal y como ya se ha mencionado, ante la situación de violencia que viven las personas LGTBIQ+ en Honduras, se dan grandes procesos migratorios, personas que huyen del país, abandonando sus tratamientos y poniendo en riesgo su salud.

Hay momentos en que, en el sistema público de salud, no hay medicamentos para el tratamiento de las enfermedades derivadas por el VIH, así como escasez de retrovirales. Además, hay veces que no se ofrecen las pruebas rápidas por falta de medios. Nuevamente, son las organizaciones sociales las que intentan suplir esta escasez, aunque dependen de la Cooperación internacional y de sus agendas e intereses.

Como se muestra, las organizaciones sociales tienen un papel destacado. Por ejemplo, acompañando a las personas LGTBIQ+ en sus primeras citas en los centros de salud; o con recursos económicos para las pruebas que no son gratuitas; incluso, ante la vulnerabilidad extrema de estos colectivos, para la compra de alimentos.

Sobre la prevención de enfermedades, se señala que el personal de salud no está capacitado, recurriendo nuevamente al papel de las organizaciones sociales. Sin embargo, se señala que la prevención está centrada fundamentalmente, en cuestiones de VIH y de ITS. Resulta destacable la ausencia de lesbianas en las iniciativas de prevención que se realizan, cuestión sobre la que sería necesario profundizar.

Depende de la buena voluntad del personal sanitario el abordaje de la prevención y de otras cuestiones relacionadas con la salud de las personas LGTBIQ+. Hay que tener en cuenta que es, en su gran mayoría, una población económicamente vulnerable y a la que es necesario apoyar en cuestiones de necesidades básicas. El acceso a los medicamentos está marcado por los recursos económicos propios, cuando las personas LGTBIQ+, en Honduras, tienen menos capacidades económicas que las personas cishetero.

5.3. Sobre la atención psicosocial

En Honduras, las personas LGTBIQ+ viven en un gran aislamiento social, debido al estigma existente, lo que les provoca problemas de salud que requieren un abordaje psicosocial.

La situación generada por la COVID-19 ha devuelto a muchas personas al armario, ya que han tenido que permanecer encerradas en casa con sus familias que, o bien desconocen que son LGTBIQ+, o bien las rechazan y violentan, con el consecuente impacto en la salud física y mental.

Desde los establecimientos de salud no se abordan las cuestiones sociales y psicológicas, ya que prácticamente no existen psicólogos ni trabajadores sociales. Una persona participante en la encuesta señala que “No hay una ayuda más allá de brindar medicamentos y recomendarles a otros profesionales para ayudarles a sobrellevar una crisis psicológica o problema con la dificultad de aceptación de pertenecer al colectivo LGTBQ” (Altamira y Canarias, 2021, 56). Esto se suple, por ejemplo, con la buena intención y compromiso del personal de enfermería que, sin una formación específica, intenta dar ese apoyo psicosocial a estas personas.

Por parte de la mayoría de los establecimientos de salud, no existe un trabajo comunitario ni una relación cercana con la comunidad, llevando a cabo un trabajo de salud exclusivamente individual. Sin embargo, destacan algunas experiencias concretas donde sí se lleva a cabo un trabajo colaborativo entre las organizaciones sociales, los establecimientos de salud y la municipalidad.

Existen organizaciones sociales del ámbito de la salud que, además de los servicios asistenciales que ofrecen, también apoyan el fortalecimiento organizacional de los colectivos LGTBIQ+.

Además, se señala que en la región de Atlántida no existen lugares de socialización y ocio seguros y específicos para las personas LGTBIQ+. Algunos bares o establecimientos similares, pueden ser más permisivos o incluso organizar algún día específico para estos colectivos. Sin embargo, se destaca que, en algunos casos, no se permite la entrada a las mujeres trans, debido a los prejuicios existentes.

Finalmente, resulta imprescindible destacar el compromiso del personal de salud participante que, a pesar de su posible desconocimiento sobre la realidad LGTBIQ+, tienen una apuesta clara por el derecho a una salud digna de todas las personas.

5.4. Sobre la DSG, la atención primaria de salud y la Cooperación transformadora no normativa

El abordaje de los procesos de Cooperación en el sector de la salud, aunque puedan realizarse desde los DSS, siguen contemplando la salud con una perspectiva cisheteronormativa, que excluye a las personas LGTBIQ+ (Duarte, 2021 y Velásquez, 2021). Además, esta perspectiva vincula la salud de las personas LGTBIQ+ con el VIH-SIDA y las ITS, siendo necesario superar esta visión.

De hecho, siendo una población vulnerable, que vive una violación sistemática de derechos (Mendos, 2019), el sector de la Cooperación continúa dedicando pocos recursos a apoyar procesos LGTBIQ+ (Nepon, 2020).

Tal y como se ha mencionado anteriormente, si bien los DSS silencian a las personas LGTBIQ+ (Silva, 2021 y Gil-Borrelli *et al.*, 2017), promueven un abordaje de la Cooperación en el sector de la salud, desde un enfoque interseccional, que va más allá de la medicalización de los cuerpos. Estos Determinantes muestran la responsabilidad de los gobiernos, en este caso del hondureño, de garantizar el derecho a una salud pública digna de toda la población (OPS-OMS, 2018). La Cooperación transformadora no normativa exige que sus compromisos y marcos normativos se concreten en instrumentos y recursos, también para las personas LGTBIQ+. Así pues, en la investigación se muestra la importancia del sector público, frente a la privatización de los servicios de salud existente en Honduras, así como la necesidad de incorporar la DSG a los DSS.

Si bien se ha señalado la necesidad de llevar a cabo investigaciones que incorporan la perspectiva de la DSG en el sector de la salud (medicmundi Bizkaia, 2021), la Cooperación transformadora no normativa plantea la importancia de realizarlas a través de unas metodologías que incorporan los relatos y las subjetividades de las personas y colectivos participantes (Altamira y Boni, 2020 y Mendia *et al.*, 2015).

Los DSS muestran que el espacio comunitario es un lugar fundamental para la salud de las personas, para lo cual, resulta imprescindible que la Cooperación apoye procesos en los que las personas LGTBIQ+ pueda ser sujetos de derechos y vivir vidas que merecen ser vividas (con organizaciones LGTBIQ+ fortalecidas, con lugares de ocio donde poder encontrarse entre iguales y con entornos sociales y familiares seguros). La investigación ha mostrado que, ante tanta violación de derechos y en un contexto de violencia, en Honduras hay personas organizadas que trabajan cotidianamente por los derechos LGTBIQ+ y del resto de la población. Este potencial destaca el papel que tiene, en estos procesos, el sujeto político de la DSG.

6. Conclusiones e implicaciones

Las conclusiones e implicaciones se han organizado en los siguientes apartados:

- aquellas que tienen que ver con el enfoque
- aquellas que tienen que ver con la participación
- aquellas que tienen que ver con los establecimientos de salud y los recursos
- aquellas que tienen que ver con el personal de salud
- aquellas que tienen que ver con los servicios a ofrecer

6.1. Sobre el enfoque

Resulta necesario incorporar la DSG como un determinante estructural de la salud, como alternativa a la concepción normativa del sistema sexo-género en los que se basan los DSS (Duarte, 2021). Los sistemas de salud responden a un modelo cisheteronormativo que determina los servicios y el trato que se dispensa a las personas LGTBIQ+ (medicmundi Bizkaia, 2021). La interseccionalidad de opresiones diversas (raza, clase, género, capacitismo, sexualidad, etc) es un enfoque que puede ayudar a intervenir desde esta complejidad y de forma coherente con los DSS (Aguayo-Romero, 2021).

En Honduras resulta urgente el derecho a una salud pública y digna para toda la

población, sin excluir a las personas LGTBIQ+. Además, dicho derecho, está estrechamente vinculado al derecho a la educación, al trabajo, a un hogar, a un entorno seguro y no violento (OPS-OMS, 2018)

En este sentido, les profesionales de la salud necesitan mayor formación sobre lo que son los DSS, que podría ofrecerse, de forma descentralizada, a través de las direcciones departamentales y contando con el apoyo de las organizaciones sociales que trabajan en este ámbito y en cada contexto concreto.

6.2. Sobre la participación

Supone un reto involucrar a la población LGTBIQ+ en sus procesos de salud, tanto a las organizaciones como a las personas. Sin embargo, las organizaciones no pueden ser un recurso de los sistemas de salud. Deben ser un sujeto activo que, junto al Estado y el resto de agentes sociales, formen parte de la salud comunitaria (OMS, 2011). Sin olvidar que le corresponde al Estado garantizar el derecho a la salud (con recursos, servicios adecuados y protocolos de actuación) de las personas LGTBIQ+, así como del resto de la población. Se destaca la importancia de prestar una atención especial a la participación de las mujeres y hombres trans.

Para que las organizaciones LGTBIQ+ puedan participar en los cambios que necesita el sistema público de salud hondureño y puedan llevar a cabo un adecuado control social de los compromisos del Estado, resulta necesario que dispongan de una reflexión estratégica que vaya más allá de las urgencias a las que también atienden. La Cooperación transformadora no normativa puede apoyar estos procesos de fortalecimiento de las organizaciones de la DSS.

6.3. Sobre los establecimientos de salud y los recursos

En el caso de Atlántida es un reto contar con más establecimientos de salud, mejor equipados de recursos y de personal, con especial atención a las zonas rurales. Los centros de atención primaria de salud, además, deben ser lugares seguros para las personas LGTBIQ+, destacando las salas de espera, así como los servicios en donde se distribuyen los medicamentos para el tratamiento del VIH, que deben ser discretos y no lugares señalados.

En el contexto hondureño, con una amplia población sin recursos (OPS-OMS, 2016), las farmacias de los establecimientos de salud, cobran una especial importancia. Se requiere que posibiliten medicamentos útiles a la población, así como preservativos y lubricantes.

Los centros de atención primaria de salud deben estar preparados para atender a todo el conjunto de la población (también a las personas LGTBIQ+) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Los SAI deben ser parte de una atención médica especializada dirigida a toda la población, como parte de una Unidad de Salud Sexual y no ser un servicio al que, directamente, se deriva a las personas LGTBIQ+, tan sólo por el hecho de serlo.

6.4. Sobre el personal de salud

Es preciso que el personal de salud reciba una formación y sensibilización (OPS-OMS, 2018) que profundice en aspectos conceptuales, pero también actitudinales de tolerancia y empatía. Las formaciones y campañas de sensibilización deben estar enmarcadas en los Derechos Humanos y en los DSS. Incorporando, así mismo, una perspectiva interseccional. De esta manera, se les puede dotar de las capacidades necesarias para una atención específica la colectivo LGTBIQ+.

En el sistema público de salud hondureño existe un personal sanitario comprometido con los DDHH de las personas LGTBIQ+, pero no puede depender de la buena voluntad individual.

6.5. Sobre los servicios

En los servicios de atención primaria de salud se requiere de unos reglamentos y protocolos de actuación, que operativicen los acuerdos internacionales firmados por el Estado de Honduras (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018). A la hora de abordar la salud integral, se plantea la necesidad de mayores inversiones en los servicios de atención psicológica desde un enfoque psicosocial (Gil-Borrrelli *et al.*, 2017), así como nutricionista a la población LGTBIQ+, con especial atención a las personas trans.

Adquiere una especial urgencia que el Estado ofrezca la posibilidad de hormonarse en el sistema público de salud a aquellas personas trans que lo deseen. Igualmente se señala que, desde los establecimientos de salud y las organizaciones LGTBIQ+, se ofrezcan otras formas alternativas y diversas de ser trans o inter, que no pasen por la medicalización de los cuerpos. Siempre respetando la decisión personal (Leoni *et al.*, 2019).

Ante la violencia extrema que viven las mujeres trans en Honduras, se plantea que puedan encontrar acogida en las casas refugio existentes que, hasta el momento, la Administración hondureña señala que son para uso exclusivo de las mujeres cis.

Es preciso incorporar la perspectiva de DSG tanto en las investigaciones que, sobre salud, se llevan a cabo (Silva, 2021), en las campañas de información que se realizan en los centros de salud, así como en los formularios y expedientes médicos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Finalmente, se señala el aprendizaje que supondría la sistematización de la experiencia de COPINH (Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras) y OFRANEH (Organización Fraternal Negra Hondureña) para mejorar la atención en los servicios de salud pública, integrando un enfoque interseccional.

Y en cada paso que se está dando, en cada cambio que se genera, hay personas y organizaciones LGTBIQ+ en Honduras y en el resto del planeta que luchan por sus derechos. Que trabajan, frente a pandemias, huracanes y violencias sistemáticas que viven, por alcanzar sus sueños. Por vivir vidas dignas de ser vividas y celebradas.

Referencias

AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (2017): *(H)abian Estrategia de Educación para la Transformación Social*, AVCD, Vitoria-Gasteiz.

AGUAYO-ROMERO, RODRIGO (2021): “Desde el margen al centro: Interseccionalidad y Diversidad Sexual y de Género en la salud pública”, En: ALTAMIRA, FERNANDO; CANARIAS, ESTHER; AGUAYO-ROMERO, RODRIGO; DUARTE, DYLAN; VELÁSQUEZ, LUIS; SILVA, MARÍA; ORMAZA, ANARTZ y NISTAL, KOLDOBIKA: *Salud desde los márgenes y entre todes. Determinantes sociales de la salud, diversidad sexual y de género, e interseccionalidad*, Bilbao: medicusmundi Bizkaia.

ALTAMIRA, FERNANDO (2016): “Bailando con el deseo. Algunas claves para incorporar la diversidad sexual y de género en las ONGD”, *Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo*, 19.

ALTAMIRA, FERNANDO Y BONI, ALEJANDRA (2020): “Estaban y no los veíamos: la cooperación transformadora no normativa, la que incorpora la diversidad sexual y de género”, En: GUTIERREZ, JORGE; FERNANDO, ANDRÉS; MARTÍNEZ, MARÍA JOSÉ y PÉREZ, KARLOS (Eds.): *Libro de Actas V Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. 2020, Bilbao: REEDES y Hegoa.

ALTAMIRA, FERNANDO y CANARIAS, ESTHER (2021): “Construyendo un modelo no normativo y feminista de la salud: Informe Honduras”, En: ALTAMIRA, FERNANDO; CANARIAS, ESTHER; MUJICA, LALA; VILLAR, GAIZKA y EGINO, INÉS: *Cruzando miradas entre Honduras y Euskadi. Un análisis de la atención primaria en salud desde la Diversidad sexual y de género*, Bilbao: medicusmundi Bizkaia.

BLANCO AMALIO y VALERA SERGI (2007): “Los fundamentos de la intervención psicosocial” En: BLANCO, AMALIO y MARÍN, JESÚS RODRÍGUEZ (coords.): *Intervención psicosocial*, Madrid: Pearson Educación.

CASTAÑEDA, WILSON; AGAMEZ, MELISSA MONROY; ULLMER, DEBORAH; CARBAJAL, VANESSA MEJÍA; SORTO, ALEX; VALLE, DAVID y ANGUITA, LUIS ABOLAFIA (2016): *Reflexiones sobre la participación política de las personas LGBTI en Honduras*, Colombia, Caribe afirmativo, NDI, Somos, Victory Institute.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2015): *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, CIDH, Washington.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2018): *Reconocimiento de derechos de personas LGTBI*, CIDH, Washington.

DUARTE, DYLAN (2021): “Lo comunitario desde los espacios que habitamos” en *Salud desde los márgenes y entre todes. Determinantes sociales de la salud, diversidad sexual y de género, e interseccionalidad*, En: ALTAMIRA, FERNANDO; CANARIAS, ESTHER; AGUAYO-ROMERO, RODRIGO; DUARTE, DYLAN; VELÁSQUEZ, LUIS; SILVA, MARÍA; ORMAZA, ANARTZ y NISTAL, KOLDOBIKA: *Salud desde los márgenes y entre todes. Determinantes sociales de la salud, diversidad sexual y de género, e interseccionalidad*, Bilbao: medicusmundi Bizkaia.

GIL-BORRELLI, CHRISTIAN CARLO; VELASCO, CÉSAR; INIESTA, CARLOS; DE BELTRÁN, PAULA; CURTO, JAVIER y LATASA PELLO (2017): “Hacia una salud pública con orgullo: equidad en la salud en las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en España”, *Gaceta Sanitaria*, 31 (3), 175-177.

HUMAN RIGHTS WATCH (2017): *Sexual orientation and gender identity*. Disponible en <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/honduras#e81181> (Consultado el 22 de febrero de 2022).

KOEHLER, DOMINIK y MENZIES, NICHOLAS (2017): "Surveys, big data, and experiments how can we best learn about LGBTI development outcomes?", *Policy Research Working Paper*, 8154.

LEONI, MARÍA NOEL y PIETRAFESA, ANDREA (2019): *La opinión consultiva 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una nueva herramienta para garantizar los derechos de las personas LGTBI*, CEJIL-Hivos, Argentina.

MARTÍN, CARLOS (2010): *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, Hegoa, Bilbao.

MEDICUSMUNDI BIZKAIA (2021): *Declaración alternativa de Astaná sobre atención primaria en salud*. Disponible en <https://medicustumundibizkaia.org/wp-content/uploads/2021/12/Astana-castellano.pdf>

(Consultado el 22 de febrero de 2022).

MENDIA, IRANTZU; LUXÁN, MARTA; LEGARRETA, MATXALEN; GUZMÁN, GLORIA; ZIRIÓN, IKER y AZPIAZU, JOKIN (Eds) (2015): *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*, Hegoa, Bilbao.

MENDOS, LUCAS RAMÓN (2019): *Homofobia de Estado 2019: Actualización del Panorama Global de la Legislación*, ILGA, Ginebra.

MISSÉ, MIQUEL (2018): *A la conquista del cuerpo equivocado*, Egales, Barcelona-Madrid.

MORONDO, DOLORES y BLANCO, MAITE DANIELA (2018): *Estudio sobre la situación de las personas LGTBI del Norte de Centroamérica con necesidades de protección internacional en Guatemala y México*, AECID, Madrid.

NEPON, EZRA (2020): *2017/2018. Informe de recursos globales. Apoyo gubernamental y filantrópico para comunidades lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex*, Global Philanthropy Project, New York.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (sin fecha): *Subsanar las desigualdades en una generación. alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, OMS, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2011): *Cerrando la brecha: la política de acción sobre los determinantes sociales de la salud. Documento de trabajo*, OMS, Río de Janeiro.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2016): *Estrategia de cooperación de país de la OPS-OMS Honduras 2017-2021*, OPS-OMS, Honduras.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2018): *Abordar las causas de las disparidades en cuanto al acceso y la utilización de los servicios de salud por parte de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y trans*. 162ª sesión del comité ejecutivo, OPS-OMS, Washington.

ORUETA, RAMÓN; SANTOS, CORAL; GONZÁLEZ, ENRIQUE; FAGUNDO, EVA M^a; ALEJANDRE, GEMMA; CARMONA, JAVIER; RODRÍGUEZ, JAVIER; DEL CAMPO, JOSÉ M^a; DÍEZ, MARÍA LUISA; VALLÉS, NATALIA y BUTRÓN, TERESA (2011): “Medicalización de la vida (I)”, *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 4(2), 150-161.

OTO, ALEJANDRO DE (2017): “Notas metodológicas en contextos poscoloniales de investigación”, En ALVARADO, MARIANA y DE OTO, ALEJANDRO (Eds.): *Metodologías en contexto. Intervenciones en perspectiva feminista/poscolonial/latinoamericana*, Buenos Aires: Clacso.

PLATERO, RAQUEL LUCAS (2015): “¿Es el análisis interseccional una metodología feminista y queer?”, En MENDIA, IRANTZU; LUXÁN, MARTA; LEGARRETA, MATXALEN; GUZMÁN, GLORIA; ZIRIÓN, IKER y AZPIAZU, JOKIN (Eds): *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*, Bilbao, Hegoa.

RED LÉSBICA CATTRACHAS (2021): *Informe sobre muertes violentas de personas LGTTBI. Cattrachas 2009-2020*. Disponible en https://www.cattrachas.org/_files/ugd/b262b8_ded083f6fdbf4483a56016a77b3efb8b.pdf?index=true

(Consultado el 22 de febrero de 2022).

RODÓ-ZÁRATE, MARÍA (2021): *Interseccionalidad. Desigualdades, lugares y emociones*, Barcelona, Bellaterra.

RODRÍGUEZ-MARÍN, JESÚS; CAÑADAS, ISABEL; GARCÍA DEL CASTILLO, JOSÉ ANTONIO y MIRA, JOSÉ J. (2007): “El diseño de un programa de intervención”, En BLANCO, AMALIO y MARÍN, JESÚS RODRÍGUEZ (Coords.): *Intervención psicosocial*, Madrid, Pearson Educación.

SILVA, MARÍA (2021): “Determinantes sociales y diversidad sexual y de género en la salud mental”, En: ALTAMIRA, FERNANDO; CANARIAS, ESTHER; AGUAYO-ROMERO, RODRIGO; DUARTE, DYLAN; VELÁSQUEZ, LUIS; SILVA, MARÍA; ORMAZA, ANARTZ y NISTAL, KOLDOBIKA: *Salud desde los márgenes y entre todes. Determinantes sociales de la salud, diversidad sexual y de género, e interseccionalidad*, Bilbao: medicusmundi Bizkaia.

SORTO, ALEX y JIMÉNEZ, ABNER (2020): *Informe situacional de las personas LGTTBI en relación a la pandemia del covid-19 en Honduras*, Tegucigalpa, Somos.

TRANSFORMA LA SALUT, PLATAFORMA PER A UN NOU MODEL DE SALUT TRANS* (sin fecha): *Reivindicación de un nuevo modelo de atención a la salud de las personas trans**, Barcelona.

VELÁSQUEZ, LUIS (2021): “Una mirada a la salud en Honduras desde la perspectiva de diversidad sexual y de género”, En: ALTAMIRA, FERNANDO; CANARIAS, ESTHER; AGUAYO-ROMERO, RODRIGO; DUARTE, DYLAN; VELÁSQUEZ, LUIS; SILVA, MARÍA; ORMAZA, ANARTZ y NISTAL, KOLDOBIKA: *Salud desde los márgenes y entre todes. Determinantes sociales de la salud, diversidad sexual y de género, e interseccionalidad*, Bilbao: medicusmundi Bizkaia.

7. Anexos

8. Anexo 1. Cuestiones planteadas

A continuación, se muestran las cuestiones planteadas, tanto en las entrevistas como en la encuesta. Algunas se han realizado a todas las personas participantes, mientras que otras, específicamente, a algunas personas y colectivos, dependiendo del perfil.

El primer bloque de cuestiones ha hecho referencia al perfil de las personas y organizaciones participantes: franja de edad; estado civil; lo que diría que es (gay, lesbiana, mujer bisexual, hombre bisexual, heterosexual, queer...); además diría que es (hombre cis, hombre transexual, hombre intersexual, mujer cis, mujer transexual, mujer intersexual, transgénero, género no binario, queer...); la expresión de género; el grupo cultural de pertenencia; el nivel educativo; la clase social; nivel económico; participación en alguna asociación o colectivo. El grupo cultural al que atiende desde la organización a la que pertenece.

El segundo bloque de cuestiones ha estado organizado según las tres categorías de análisis:

Sobre las desigualdades en el acceso a la atención primaria de salud

Municipio en el que vive. Barrio / Municipio en el que lleva a cabo su labor

Con quién comparte vivienda.

Aceptación por su familia.

Seguridad en el lugar en el que vive.

Se siente una persona querida por la comunidad en la que vive.

Se considera que el aislamiento o soledad es un problema de salud de las personas LGTBIQ+.

El personal de salud dispone de datos médicos e información actualizada sobre la situación de la salud de las personas LGTBIQ+.

Se conoce la existencia de una política pública de salud para las personas LGTBIQ+.

El personal de salud conoce la existencia de la Guía clínica de atención integral a víctimas de violencia sexual en los Servicios de salud. Y si la aplica en su trabajo.

Las creencias del personal sanitario son un impedimento para un buen trato de las personas LGTBIQ+ en los Establecimientos de salud.

Cercanía del establecimiento de salud a la vivienda.

Tipología del establecimiento de salud: público, privado o subrogado.

La visibilidad como LGTBIQ+ en el ámbito de la salud.

Situaciones de visibilidad como LGTBIQ+ en el ámbito de la salud.

Necesidad de visibilizarse como LGTBIQ+ en el establecimiento de salud.

El establecimiento de salud garantiza una atención discreta y personalizada.

Periodicidad de asistencia al establecimiento de salud.

Motivos para no acudir al establecimiento de salud.

Problemas encontrados en el establecimiento de salud: *no se ha tenido ningún problema al acudir al establecimiento de salud; no se ha tenido ningún problema cada vez que se ha acudido al establecimiento de salud ya que no se ha visibilizado como LGTBIQ+; han existido miradas de desaprobación, menosprecio, intimidatorias...; existe temor; existe temor a que si el personal médico lo sabe lo sabe luego lo sepa la familia; da mucha vergüenza que lo sepa el personal sanitario; se presupone la heterosexualidad y el trato es como tal; al mostrarse como gay se presupone la promiscuidad y por consiguiente realizar la prueba del VIH; el personal del establecimiento de salud no tiene formación específica para atender a las personas LGTBIQ+; el personal sanitario desconoce lo que es ser transexual, transgénero, de género no binario...; el personal sanitario no ha sabido derivar a los servicios especializados necesarios; se trata con el género que no deseo; se sufre violencia verbal; resulta excesivo el coste de la atención de salud; se recibe un trato no adecuado basado en prejuicios; se patologiza la sexualidad de algunas personas y su género; se sufre un trato sexista y binario; en el establecimiento de salud no se realizan las pruebas médicas necesarias; se niegan las citologías a las personas lesbianas.*

Las instalaciones físicas en el establecimiento de salud son adecuadas para la atención.

La atención general que se está dando al Coronavirus ha impedido otros servicios necesarios como persona LGTBTIQ+.

Ha desarrollado algún tipo de enfermedad por no haber sido atendida adecuadamente en el establecimiento de salud.

Se consulta en el establecimiento de salud sobre cómo se puede mejorar el servicio público de salud que se recibe.

Necesidades detectadas en la atención de salud recibida: *campañas de sensibilización para aumentar la visibilización de las personas LGTBIQ+, así como la concienciación de las personas que trabajan en los establecimientos de salud; una atención más amable y empática; reconocimiento de la identidad de sexo/género; acabar con la desprotección que tienen las personas LGTBIQ+ en los establecimientos de salud; más formación en DSG al personal sanitario de los establecimientos de salud; protocolos internos contra la LGTBIQfobia en todos los niveles sanitarios; recursos de apoyo psicosocial para atender a las víctimas de la LGTBIQfobia; la puesta en marcha de campañas para hacer frente al VIH y otras ITS (Infecciones de Transmisión Sexual); garantía de una atención médica con perspectiva de DSG, no heteronormativa, que invite a expresar con libertad el género y la sexualidad; un trato no sexista, ni binarista; ampliar y mejorar los servicios que se prestan a las personas LGTBIQ+, en particular los relativos a la salud afectiva, psíquica y emocional; un discurso no patologizante sobre las personas trans; más inversión en apoyos para ayudar a las personas trans a empoderarse con sus cuerpos y así puedan optar por vías no tan quirúrgicas u hormonales; que el servicio ginecológico supere los sesgos heterosexuales y reproductivos.*

Conocimiento de a qué servicio de salud se debe acudir si se es víctima de violencia sexual.

La realidad del establecimiento de salud incide de alguna manera (negativa o positivamente) en la salud.

Sobre la medicalización

Los establecimientos de salud atienden adecuadamente cuestiones relacionadas con el VIH.

Se realiza un seguimiento a las personas viviendo con VIH.

Se considera necesario que se brinde el proceso de hormonación en el establecimiento de salud.

En el establecimiento de salud se hace un seguimiento adecuado a las personas que hormonizan su cuerpo.

En el establecimiento de salud se abordan otros asuntos relacionados con la salud integral.

Las personas profesionales de los establecimientos de salud explican a las personas LGTBIQ+ cómo prevenir enfermedades relacionadas con las ITS.

Las personas profesionales de los establecimientos de salud explican a las personas LGTBIQ+ cómo prevenir otras enfermedades.

Se conocen otras alternativas, que no sea la modificación de los cuerpos, para las personas trans e inter.

Sobre la atención psicosocial

Dificultades de acceso a la salud por su documento de identidad.

El establecimiento de salud se relaciona de forma cercana con la comunidad.

El personal del establecimiento de salud apoya en otras cuestiones que vayan más allá de la medicalización: *acompaña también la salud mental y afectiva (acompañar quiere decir atender más allá de la distribución de medicamentos); ayuda a abordar las situaciones y dificultades a las que se enfrenta una persona por ser LGTBIQ+; conoce las relaciones y vínculos que tienen las personas LGTBIQ+ con sus amistades y organizaciones; pone en contacto a las personas LGTBIQ+ con otras instancias públicas o con otras personas y organizaciones para que encuentren otros apoyos; apoya en las relaciones familiares.*

Identificación de los DSS que están más debilitados y que sería necesario fortalecer con la población LGTBIQ+.

Participación en la vida social y política de la ciudad o comunidad.

Existencia de bares y centros de ocio LGTBIQ+ en la comunidad en los que encontrarse con otras personas del colectivo.

Asistencia a estos bares y centros de ocio.

Medidas que mejorarían el bienestar, la libertad o el ejercicio de los derechos humanos de las personas LGTBIQ+ en los servicios de salud: *puesta en marcha campañas de sensibilización y toma de conciencia sobre DSG, que muestren también la diversidad cultural de las personas LGTBIQ+; un papel más activo por parte de las organizaciones internacionales de cooperación en cuanto a los derechos humanos de las personas LGTBIQ+; visibilizar la DSG en los formularios de recogida de datos, en las comunicaciones y publicidad institucional; impartir formación sobre DSG al personal sanitario; evitar la aplicación de criterios de rol de género estereotipado en la atención sanitaria; habilitar baños mixtos o no binarios en los centros sanitarios; realizar protocolos de atención y respuesta a actitudes LGTBIQfóbicas que se produzcan en el interior de los establecimientos de salud; diseñar un programa de atención, acompañamiento y apoyo psicológico a las víctimas de la LGTBIQfobia; garantizar la atención de mujeres lesbianas en los tratamientos de reproducción asistida; promover e incrementar el uso de los recursos públicos frente a los privados en relación a la reproducción asistida, reasignación de género u hormonación; potenciar campañas sobre VIH y otras ITS para combatir el estigma y las discriminaciones; incrementar la investigación sobre la salud de las personas LGTBIQ+; garantizar la realización de citologías con independencia de la sexualidad o género sentido; impulsar una información positiva, sin tabúes, abierta y sin secretos sobre las personas intersexuales; tratar de forma interseccional la diversidad cultural, funcional y sexo-genérica, de forma que aumente la credibilidad de una persona con trastorno mental a la hora de reivindicar su diversidad; discriminar positivamente a las personas LGTBIQ+ en el acceso a las ayudas sociales; apoyar a las personas defensoras de los DDHH LGTBIQ+.*

Análisis comparativo de la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes del Ecuador (2011-2021)

Comparative analysis of the political participation of indigenous and Afro-descendant women in Ecuador. (2011-2021)

Imelda Alexandra Vizcaino Imacaña (Universidad del País Vasco)

Resumen

La investigación se centra en el Ecuador en las provincias de Imbabura, Carchi y Pichincha, un territorio caracterizado por los procesos organizativos de participación ciudadana, además de su accionar dentro de los temas democráticos a nivel nacional en el Movimiento Indígena y del Pueblo Afrodescendiente, se realiza un análisis de organizaciones sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y establece los roles que efectúan las mujeres, su influencia, así también los obstáculos, potencialidades que tienen las mujeres dentro de la organización.

Se efectúa un análisis histórico de la participación política de las mujeres en el Ecuador y la incorporación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en los espacios de participativos, sus iniciativas dentro del desarrollo del territorio como son las ferias agroecológicas y emprendimientos en relación a los temas de alimentos, artesanías y turismo comunitaria, que permitan el empoderamiento económico de las mujeres y su participación política dentro de las comunidades y organizaciones sociales.

El estudio se basó, por un lado, en la técnica de análisis documental y, por otro lado, en entrevistas en profundidad a autoridades locales y mujeres líderes de las organizaciones seleccionadas. En el análisis de la problemática se incluyó el enfoque de género, el empoderamiento o agencia, la participación ciudadana, la acumulación de activos, los feminismos decoloniales e interseccionalidad.

Los resultados obtenidos muestran que las mujeres que han fortalecido sus capacidades ejercen sus liderazgos dentro de las comunidades y cabildos. Y cómo se han generado procesos continuos dentro del territorio que les permiten, estar dentro de la organización y también dentro de los espacios de elección popular.

Palabras clave: Desarrollo Humano, mujeres indígenas - afrodescendientes, participación política.

Abstract

The research focuses on Ecuador in the provinces of Imbabura, Carchi and Pichincha, a territory characterized by the organizational processes of citizen participation, in addition to their actions within the democratic issues at national level in the Indigenous and Afro-descendant People's Movement, an analysis of social organizations of indigenous and Afro-descendant peoples is made, and establishes the

roles played by women, their influence, as well as the obstacles, potentialities that women have within the organization.

A historical analysis of the political participation of women in Ecuador and the incorporation of indigenous and afro-descendant women in participatory spaces, their initiatives within the development of the territory such as agro-ecological fairs and enterprises related to food, handicrafts and community tourism, which allow the economic empowerment of women and their political participation within the communities and social organizations.

The study was based, on the one hand, on the documentary analysis technique and, on the other hand, on in-depth interviews with local authorities and women leaders of the selected organizations. The analysis of the problem included the gender approach, empowerment or agency, citizen participation, accumulation of assets, decolonial feminisms and intersectionality.

The results obtained show that women who have strengthened their capacities exercise their leadership within the communities and cabildos. And how they have generated continuous processes within the territory that allow them to be within the organization and also within the spaces of popular election.

Key words: Human development, indigenous women - afrodescendants, political participation.

1. Introducción

La participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes en América Latina es reciente. A partir de los años 80', las mujeres indígenas surgen como actoras sociales en escenarios políticos nacionales, regionales e internacionales. En los 90', se erigen en "movimientos de mujeres indígenas", en los niveles regional e internacional. En este sentido, la Convención de Beijing (1995) constituye un punto de inflexión también para éstas, ya que se hace explícita la interculturalidad de las sociedades a través del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI).

Hernández (2003) coincide en este sentido que la participación de las mujeres indígenas ha sido visibilizada en los últimos veinte años. Las mujeres se han constituido en actoras políticas gracias a una serie de eventos que han llevado al protagonismo no sólo de las mujeres sino de las organizaciones indígenas en general. Sin embargo, la participación de las mujeres indígenas es relevante en la medida en que ellas habían estado invisibilizadas de la esfera pública, del debate público, pero siempre presentes en la organización.

Si bien existen casos que evidencian el importante avance cuantitativo y cualitativo de las mujeres en general; dicho avance es incipiente para las mujeres indígenas (Pacari: 2). Las mujeres indígenas, a diferencia de sus pares que se enfrentan con un sistema político patriarcal; enfrentan un sistema político monoétnico que excluye la diversidad de identidades. En el caso de las mujeres indígenas se "confabulan" los dos sistemas en su contra: el patriarcal y el monoétnico.

Según el FIMI (2009), las participaciones políticas de las mujeres indígenas se expresan por diferentes vías y en diversos espacios. La primera vía es a través de la participación en las organizaciones indígenas matrices. Es decir, desarrollaron or-

ganizaciones y redes propias en todos los niveles territoriales (comunitarios, locales, nacionales, regionales e internacionales). Otro espacio de participación son los gobiernos indígenas de sus comunidades y territorios. No obstante, desde la cosmovisión indígena las mujeres tienen el rol “natural” de reproducción y transmisión de cultura, por lo tanto, tienen grandes limitaciones para acceder a espacios públicos y ejercer espacios de autoridad.

La historia de las mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe carga las marcas y las consecuencias de la colonización europea, incluso en la actualidad, después de terminadas las administraciones coloniales e instituidos los Estados nacionales en la región. En el siglo XVI, el colonialismo construye e integra a su estructura ideológica y funcional un sistema jerárquico basado en la idea de raza, luego codificada en el color de piel y en los rasgos fenotípicos de los sujetos colonizados, que sirvió para otorgar legitimidad a la dominación impuesta por la conquista (Quijano, 2005). Este esquema mental, que significó una nueva manera de legitimar las ya antiguas ideas y prácticas de relaciones de superioridad/inferioridad entre dominados y dominantes, fue fundamental en el proceso de conquistas territoriales y sometimiento de pueblos enteros para beneficio de las metrópolis europeas (Quijano, 2005).

Lamentablemente, en Ecuador, no existe normativa, jurisprudencia ni políticas públicas que garanticen la participación de la mujer indígena y afrodescendientes en la toma de decisiones donde se vea afectado sus intereses: sociales, culturales, económicos, políticos, productivos, etc.

Por ende, esta tesis se centrará en las provincias de Imbabura- Pichincha, donde existen un alto porcentaje de población indígena y afrodescendiente, así, el estudio pretenderá investigar cuáles son las formas de participación que tiene las mujeres indígenas y afrodescendientes dentro de una organización social, partidos y movimientos políticos, indagaran en las similitudes y diferencias de la participación política de las dos poblaciones, además de como la violencia política se manifiesta en la vida pública y privada de las mujeres.

Por otro lado, este análisis comprenderá desde el año 2011 hasta el 2021, es decir, tendrá en cuenta el periodo posterior a la reforma constitucional que se dio en el Ecuador en el año 2008, donde se establece un Estado con un nuevo enfoque de desarrollo denominado “el Buen Vivir”, que toma como epistemología el desarrollo humano.

- ¿Qué papel tienen actualmente las mujeres indígenas y afrodescendientes en los procesos políticos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de participación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en la toma de decisiones?
- ¿Cómo las mujeres indígenas y afrodescendientes van construyendo capacidad de agencia dentro de los espacios de las organizaciones, partidos y movimientos políticos?
- ¿Qué tipo de violencia se ejerce sobre las mujeres indígenas y afrodescendientes?

Si bien, la Asamblea General de las Naciones Unidas, plantea que “los Estados deben fomentar la participación política de la mujer”, además de “promover la conciencia y el reconocimiento de la importancia de la participación de la mujer en el proceso

político a nivel comunitario, local, nacional e internacional". (Naciones Unidas, 2011, 4). No obstante, podemos aseverar que la discriminación de la mujer en materia de participación política es evidente, y se acentúa por su raza, clase y etnia.

Esta investigación permite hacer un análisis comparativo de las formas de participación política que tienen las mujeres indígenas y afrodescendientes en las organizaciones sociales de la región de Imbabura y Pichincha.

2. Marco teórico

En el marco teórico del presente documento se abordan diferentes categorías conceptuales como feminismos decoloniales, acumulación de activos, participación política e interseccionalidad.

2.1. Feminismos indígenas y comunitarios

Para hablar de feminismo desde una visión no occidental, debe abordarse desde las posturas decoloniales en América Latina y de otras perspectivas feministas críticas. La raza y la clase social aparecen como categorías teóricas privilegiadas de los análisis decoloniales.

Para Gargallo (2014) el feminismo decolonial, no es la instalación discursiva del género como variable teórica sino una postura crítica. Igualmente, para Julieta Paredes (2010), feminista comunitaria, el colonialismo interno ha generado un imaginario estético, racista, prejuicioso y discriminador, que ha lastimado cotidianamente los cuerpos especialmente de las mujeres indígenas o de origen indígena.

Según María Lugones (2011), el colonialismo plantea una forma de comportamiento sexual, donde se mira al otro como el bárbaro con una libertad sexual que no se encasilla en la forma colonial.

El feminismo comunitario plantea que existieron dos entronques patriarcales: el occidental y el precolonial, por lo que establece que estas injusticias entre hombres y mujeres no son solo desde la colonia sino de antes. Entonces descolonizar "el género significa decir que la opresión de género no solo vino con los colonizadores españoles, sino que también habla una propia versión de la opresión de en las culturas y sociedades precoloniales". (Paredes, 2010, 24)

Para construir el feminismo comunitario es importante desmitificar el chacha-warmi (hombre-mujer) que impide analizar la realidad de las mujeres indígenas en Latinoamérica.

Es necesaria la reconceptualización del par complementario, despojado del machismo, del racismo y el clasismo, replanteando el hombre-mujer, recuperando un par complementario horizontal, sin jerarquías, armónico y recíproco, para de presencia, existencia, representación y decisión. (Paredes: 2010)

La propuesta warmi-chacha (mujer-hombre) no es solo una denuncia del género, sino que nos plantea que la comunidad es el punto de partida y el punto de llegada para su transformación. Y tampoco es un simple cambio de palabras, es empezar el tiempo de las mujeres (warmi pacha) partiendo de las mujeres en comunidad. (Paredes: 2010)

2.2. Participación y Organización de los pueblos indígenas

La participación significa ser parte en algo y formar parte de algo y hacer partícipe a otros de algo propio, la participación es pues al mismo tiempo tener (algo) y pertenecer (ser parte). Tener y ser al mismo tiempo son dos aspectos que van unidos y que se complementan. Es así, que participar en los procesos organizativos es una forma de contribución permanente e integral donde cada uno de los individuos aporta a las labores colectivas, compartiendo las ideas y tomando decisiones. (Cunnilln: 1996)

2.2.1. Espacios de participación de las mujeres indígenas

Julieta Paredes (2010) nos indica que, para hablar de participación en pueblos indígenas, no podemos dejar de reconocer a la comunidad constituida por mujeres y hombres, mitades imprescindibles, complementarias, reciprocas y autónomas una de la otra.

La comunidad tiene dos partes fundamentales, es decir, a partir del reconocimiento de la alteridad inicial, el par mujer- hombre, muestra toda la extensión de sus diferencias y diversidades. (Paredes: 2010)

Para Angela Poaquiza (2011) “en la población indígena se evidencia que la organización está conformada por dos espacios organizativos: un espacio informal, que está relacionado con el núcleo familiar y las redes de relación de parentesco; y el espacio formal que comprende a la organización jurídica que está ligada con las comunidades, asociaciones, cooperativas como bases y tiene relación con instituciones de apoyo social. La organización formal sirve como mecanismos de desarrollo y defensa social para los y las indígenas. Conceptualmente, son instancias de relación con los agentes externos e instituciones de desarrollo con el fin de mejorar la situación de las comunidades indígenas”. (pag 14)

“Además dentro de los espacios organizativos informales y formales existen elementos fundamentales para mantener y fortalecer las relaciones socioculturales y organizativas, en las que las mujeres indígenas son parte de estos procesos, están involucradas y constantemente actuando directa e indirectamente. Sin embargo, cabe anotar que existe una falta de acceso a la participación en los procesos de toma de decisión dentro de las organizaciones mixtas, selección de proyectos y gestión local según sus necesidades e intereses”. (Poaquiza, 2011,16)

Según María Luisa Cabrera (1992) la participación directa de la mujer indígena se da tanto en las actividades reproductivas como productivas. En lo reproductivo, la mujer es responsable directa de la ejecución de las actividades como recolección de leña, preparación de alimentos, lavado de ropa y estar pendiente de la salud de la familia, en las necesidades de sus hijos e hijas y en la educación escolar.

Es así también que “la participación de la mujer indígena en los espacios organizativos informales es activo y está muy relacionada a su condición de género, desempeña su papel de mujer, madre, esposa y compañera dentro del hogar”. (Poaquiza, 2011,16)

“En la cultura indígena, la mujer es la que transmite el tema cultural e identitario, por lo cual es importante para ella mantener la estructura familiar por lo cual existe

una sobrecarga de trabajo, que puede limitar la participación en espacios de poder, especialmente en el ámbito comunitario y organizativo. Es así que la participación en la organización siempre se encuentra limitada a los roles de género que tienen que cumplir, especialmente si son casadas. Por ello, la mayoría de mujeres líderes son solteras y con educación. El casarse implica dejar de lado opciones de liderazgo y apoyo activo al proceso organizativo". (Poaquiza, 2011, 16)

"En el área productiva de la unidad económica familiar, la mujer participa en todas las actividades agrícola, pecuaria y artesanal como "apoyo al hombre" y su aporte laboral es igual o mayor al que aporta el hombre en las fases del proceso agrícola (desde la preparación de suelo hasta la cosecha). El hombre es el que decide la continuidad del ciclo de comercialización y consumo. En la actividad pecuaria, la mujer realiza la crianza y venta de animales menores, en cambio el cuidado y venta de animales mayores es compartido con el hombre. En la artesanía, realiza todo el proceso de hilado y tejido a mano durante el recorrido del hogar a la parcela, de la parcela a la casa y en las reuniones de la comunidad". (Poaquiza, 2011, 17)

Finalmente podríamos concluir que la mujer indígena combina la labor reproductiva y el trabajo en la tierra; por ende, está ligada a la naturaleza y a la vez con la sociedad; desempeña su papel con apoyo de los hijos y las niñas desde la temprana edad. Sobre todo, la mujer se responsabiliza en el control y manejo de todas las relaciones sociales. En caso de ausencia del esposo, la esposa toma decisiones de emergencia por su propia cuenta. (Poaquiza: 2011)

Sin embargo, las mujeres indígenas actúan ya no solo en los espacios locales de la comunidad, su accionar incluye la supervivencia de sus comunidades y de su identidad cultural. Se destaca el reconocimiento del papel fundamental que desempeña la mujer en los esfuerzos que realiza por promover los intereses de las poblaciones indígenas, el aumento de su nivel de escolaridad, una mayor apertura a su participación y a la posibilidad de organizarse y, consecuentemente, su presencia en las estructuras de las organizaciones (Mendez: 2009)

Actualmente pocas mujeres indígenas tienen preparación académica y un conocimiento claro de las políticas del país y de las organizaciones indígenas. Ellas se limitan a la participación con decisión y gestión de proyectos para las asociaciones, la profesión y roles del hogar.

Teniendo en cuenta lo anterior, la mujer indígena tiene ante sí un doble reto: el de ser mujer, y el de ser indígena, en un contexto socio-político-económico que le es adverso para el desarrollo pleno de sus capacidades. En este sentido, las mujeres líderes indígenas enfrentan varios desafíos; por ejemplo, la discriminación por ser indígenas, frente a la gente de la ciudad, de cultura mestiza; además de otras problemáticas propias de su etnia. También poseen dificultades a la hora de asumir las tareas de liderazgo combinadas con las que son propias de las mujeres. Por ejemplo, el hecho de ser madre, cuidar a sus hijos, y el trabajo en el campo, no les permite, en ocasiones, la participación en procesos políticos comunitarios.

Las mujeres dentro de las comunidades tienen un rol reproductivo, y de cuidado de la familia. En la cosmovisión indígena, el vínculo entre la mujer y la tierra es único. Son ellas las portadoras de la vida, y bajo esta premisa su participación dentro de la comunidad se ve únicamente en los espacios con roles eminentemente estereotipados. El rol reproductivo de la mujer es considerado como un obstáculo a su participación en la organización y su dirección en la comunidad. Entonces, se puede

observar en algunos casos que las mujeres que se quieren involucrar en acciones políticas, a niveles comunitarios o internacionales, se quedan solteras, o hasta pueden romper el vínculo tradicional con su familia.

Para concluir podríamos decir, que para analizar la participación política de las mujeres indígenas haremos un análisis de los activos que poseen y cómo estos han podido incidir en la participación y la auto-emancipación que pueden tener dentro de sus hogares o comunidades. Sin perder de vista las formas de discriminación que pueden existir al interior de sus propios territorios, ya que no están ajenas al machismo existente en la población indígena, donde se le asigna el rol reproductor y productivo, lo que puede desplazar otros espacios como es el espacio público para la participación política.

2.3. Acumulación de activos y participación de las Mujeres Indígenas

Los activos, pueden ser considerados como: capitales humanos, físicos, financieros, naturales y/o sociales.

Los activos físicos (bienes muebles) pueden servir como garantías para préstamos y, en consecuencia, potencian un mayor nivel de generación de ingresos, como de acumulación; constituyéndose en un amortiguador importante durante emergencias, ya que pueden ser empeñados o vendidos. Son una fuente potencial de consumo corriente, por lo que pueden ser transformados en efectivo. Por lo tanto, la propiedad de los activos está relacionada con la toma de decisiones sobre sus usos, y cómo esto influye en quién se beneficie del activo

Según Deere y Contreras (2011), “la acumulación de activos para las personas dependerá de varios factores: nivel de ingresos de los individuos, capacidad de ahorrar, la posibilidad de tener un crédito, así como también recibir herencia y por consiguiente que sus padres y/o otros familiares hayan podido acumular algún activo”. (pag. 52)

Además, dicha autora sugiere realizar un análisis desde el ciclo de vida y el estado civil. Es así, “que la acumulación de activos representa una manera de mantener la riqueza que puede ser pasada a generaciones futuras, con implicaciones importantes para la reproducción de la desigualdad social. Estos también generan estatus, ventajas sociales y poder de negociación tanto en el hogar como en la comunidad y en la sociedad” (Deere y Contreras, 2011,10)

“La acumulación de activos se ha analizado en vinculación con la pobreza que está relacionada con la ausencia de posibilidades de autonomía económica, lo que limita el acceso a la educación, los servicios de apoyo, el acceso a créditos, la propiedad de la tierra y el derecho a la herencia, y la participación en el proceso de adopción de decisiones”. (Deere y Contreras, 2011,8)

No se ha prestado mucha atención a los derechos de la propiedad de la mujer y la desigualdad en los estudios sobre la acumulación de activos en relación con la pobreza, entre otros problemas, y sobre todo la falta de poder de negociación dentro del hogar o la sociedad. (Deere: 2011)

Esta categoría es fundamental para nuestra investigación debido a que la población indígena se encuentra en mayores condiciones de pobreza que otras poblaciones,

lo que genera condiciones de desigualdad. La incorporación de esta categoría de análisis nos permitirá tener una mirada más integral desde una visión económica y social de la situación de las mujeres indígenas.

Es por ello es que intentamos conocer cómo la acumulación de activos de las mujeres indígenas ayuda a propiciar su participación en la toma de decisiones. Tomando en cuenta que la población indígena se encuentra en zonas rurales, es pertinente realizar un análisis del acceso a la tierra ya sea está a través de herencia o por compra de la misma y su relación con la producción agrícola, o de soberanía alimentaria.

Este análisis nos permitirá ver si la propiedad de activos es un elemento importante para el empoderamiento económico de las mujeres, y saber si este es un detonante para la participación en la toma de decisiones dentro del hogar, así como el aumento de su rango de opciones y oportunidades o sus capacidades.

2.4. Interseccionalidad

Las múltiples formas de discriminación que se interconectan a la discriminación de género y la profundizan provocan hondas marcas en las vidas de las mujeres indígenas y afrodescendientes en los distintos contextos de América Latina. Por eso, al analizar las condiciones materiales y simbólicas a las que está actualmente sometido este grupo social, es preciso partir desde una perspectiva interseccional, que incluya la multiplicidad de categorías que conforman su identidad y las consecuencias derivadas de la intersección del género con otras identidades construidas históricamente como inferiores, como la identidad “negra” o “afrodescendiente” e indígena. (CEPAL:2018)

María Lugones (2008) afirma que, históricamente, en Occidente, solo las mujeres burguesas blancas han sido contadas como mujeres: las hembras excluidas por y en esa descripción no eran solamente sus subordinadas sino también eran vistas y tratadas como animales, marcadas sexualmente como hembras, pero sin las características de la femineidad. Eso fue posible, según plantea, debido a la existencia de una lógica de separación categorial que distorsiona los seres y fenómenos sociales que existen en la intersección. En la medida en que seleccionan al dominante, en su grupo, como norma, las categorías se vuelven homogéneas; es así que “mujer” sería sinónimo de “mujer burguesa blanca heterosexual” y “negro” significaría “macho heterosexual negro”. En este sentido, la separación categorial llevaría a que la situación de subordinación que enfrentan las mujeres negras pudiera ser ignorada o, cuando mucho, vista como una adición de lo que les pasa a las mujeres (blancas: suprimido) y a los negros (hombres: suprimido) (Lugones, 2008). La interseccionalidad mostraría lo que se pierde cuando categorías como género y raza se conceptualizan separadas unas de otras.

Uno de los principales aportes entregados por la conceptualización de la interseccionalidad es la superación de una perspectiva aritmética, que clasifica a ciertos grupos de mujeres como doble o triplemente discriminados. Desde una perspectiva interseccional, se entiende que las propiedades de los agentes sociales no pueden ser comprendidas en términos de ventajas o desventajas, desde una lógica aritmética de la dominación. Así, la posición más “desventajosa” en una sociedad clasista, racista y sexista no es necesariamente la de una mujer negra pobre, si se la compara con la situación de los hombres jóvenes de su mismo grupo social, más

expuestos que ellas a ciertas formas de arbitrariedad, como las asociadas a los controles policiales (Viveros, 2016).

Hablar de interseccionalidad es, por lo tanto, hablar de los complejos, irreducibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferencia —económica, social, política, cultural, psíquica, subjetiva y experiencial— se intersecan en contextos históricos específicos, generando modalidades de exclusión, jerarquización y desigualdad (Brah, 2013). Conforme plantea Nira Yuval-Davis (2013), el análisis interseccional no debiera estar limitado al análisis de desigualdades o discriminaciones, sino ser considerado un marco teórico que debe abarcar a todos los miembros de la sociedad, ya que es un instrumento adecuado para analizar la estratificación social.

En este sentido, la intersección de los sistemas combinados de opresión penaliza a las mujeres afrodescendientes e indígenas, las discrimina y subordina al poder racista, clasista y patriarcal. Esta explotación racial, económica y de género es estructural, histórica y fuertemente institucionalizada en toda América Latina. En consecuencia, se manifiesta en sistemas de desigualdades estructurales construidos a lo largo de procesos históricos, que se crean y recrean a través de prácticas rutinarias (Bento, 1992).

La explotación de los grupos considerados “inferiores” por el poder hegemónico, como es el caso de las mujeres afrodescendientes e indígenas, se advierte en la precarización de sus condiciones objetivas de vida, como las de salud, educación, trabajo y vivienda, entre otras. La intersección de los sistemas combinados de opresión (Crenshaw, 2002) también muestra que la explotación no es solo en el ámbito de la producción o el trabajo remunerado, sino que está referida igualmente a la explotación sexual y a la violencia material y simbólica dirigida al cuerpo de las mujeres, en particular el de las afrodescendientes (Carneiro, 2003), interfiriendo en su autonomía física, económica y en la toma de decisiones.

3. Empoderamiento de las mujeres indígenas para la participación en las organizaciones comunitarias

3.1. Descripción de la muestra de la investigación

Para iniciar el trabajo de campo se contactó con el Presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) y de la Presidenta del Comité de Mujeres de la misma organización para conocimiento de la importancia de la investigación, además se participó en actividades de la UNORCAC como la feria de semillas, la presentación de la industrialización Chicha de Jora, y en sesión del comité de mujeres.

La muestra se estableció en 15 entrevistas a mujeres lideresas (el comité central de mujeres está conformado por 17 lideresas). Las mujeres entrevistadas eran de las comunidades del cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Se les aplicó una entrevista semi estructurada, las mismas se efectuaron en el Jambi Mascari (sede del Comité de Mujeres), y en las casas de las mujeres entrevistadas, lo que permitió tener un acercamiento a su realidad y generar confianza con ellas. Para la selección de las mismas se trabajó con la presidenta del Comité de Mujeres quien, con su conocimiento, referenció para el contacto respectivo, esto se efectuó durante los meses de Agosto y Septiembre del 2017.

Por otro lado, se efectuaron 8 entrevistas semi estructuradas a autoridades locales del canton Cotacachi de las cuales fueron 5 hombres y 3 mujeres. Las personas entrevistadas fueron la vicealcaldesa del cantón Cotacachi, el presidente de UNORCAC, la presidenta del Comité de Mujeres, el secretario técnico de CCPD Cotacachi, la directora de Turismo y Cultura, los presidentes de las parroquias de Imantag y Quiroga y finalmente el presidente de la comunidad de San Martin. De los entrevistados 3 fueron mestizos/as y 5 fueron indígenas, además 4 tenían educación superior, 1 secundaria, 2 ciclo básico y 1 primaria. Las entrevistas se agendaron con las autoridades en el cantón Cotacachi en los despachos respectivos, en el mes Septiembre de 2017.

Asimismo, se realizaron dos grupos focales en los meses de Septiembre y Noviembre del año 2017, con la participación de 7 mujeres lideresas de las comunidades. Las mujeres eran de las comunidades del cantón Cotacachi. Los grupos focales se realizaron en la instalación de Jambi Mascari, con una duración de dos horas el primero y una hora con quince minutos el segundo, se estructuraron en base a 5 preguntas ejes que permitieron el desarrollo de los mismos.

Para la observación no participante del campo se asistió a una sesión del comité de mujeres, donde había 12 mujeres del comité presentes, y se trataron temas referentes a la evaluación de la feria de las semillas, y la organización para el lanzamiento de la Chicha de Jora industrializada. Esta experiencia permitió conocer la forma en que toman decisiones y el estilo de liderazgo que ejercen, la misma tuvo una duración de 2 horas en el Jambi Mascari.

Para algunas entrevistas, los grupos focales y la experiencia observacional se necesitó el apoyo de una persona que hable Kichwa, ya que las entrevistadas tenían mejor manejo del idioma. Se transcribieron todas las entrevistas individuales, así como el grupo focal, se tradujo al español cuando fue necesario y se documentó mediante grabación y archivo fotográfico.

De las mujeres entrevistadas 13 son indígenas y 2 son mestizas, la edad mínima es de 34 y máxima de 72 años, con una edad media de 45 años; además de ellas 8 tiene instrucción primaria, 2 secundaria y 5 otro (que está incluido primaria incompleta y analfabetismo), 13 son casadas, y 2 viven en unión libre.

Las mujeres tienen un promedio de 6 hijos, comparativamente el número de hijos promedio en el Ecuador es de 3 a 5 hijos.

Uno de los enfoques que se planteó para el análisis es la acumulación de activos, según Deere y Contreras (2011) "La propiedad de la tierra y en general los bienes económicos, por parte de la mujer no solo mejora su capacidad de negociación en el hogar, sino también, potencialmente, fuera de este, es decir, en la comunidad y sociedad".

Tan solo 1 de las mujeres entrevistadas no tiene bienes como casas y terrenos, 2 tiene vehículo, 13 tienen animales, 9 poseen herencias. De ellas 5 tiene bienes a su nombre, 4 a nombre de su esposo o familia y en 6 a nombre de los dos. La propiedad de bienes económicos se relaciona con la capacidad y habilidad de las mujeres de actuar de manera autónoma o de poder expresar sus propios intereses en las negociaciones que afectan a sus propias vidas y/o las de sus hijos (Deere y León, 2002).

Las mujeres vienen participando en la UNORCAC un mínimo de 3 años y un máximo de 36 años con un promedio de 14 años. De las 15 mujeres entrevistadas, 4 indican

que algún familiar ha estado participando en alguna organización, de ellas 3 son sus esposos, el resto sus hijos e hijas.

Además se efectuó un análisis bibliográfico de las mujeres afrodescendiente, se tomó a CONAMUNE como la instancia de participación de las mujeres.

3.1.1. Involucramiento del comité de mujeres al interior de la UNORCAC

Dentro de la estructura de la UNORCAC, se encuentra el Comité de Mujeres, espacio que ha sido ganado por las mujeres del cantón Cotacachi, debido a que han sido ellas quienes han estado en toda la lucha social del Ecuador, de las organizaciones y del movimiento indígena.

Uno de los objetivos del movimiento indígena y de las organizaciones indígenas, como la UNORCAC es la equidad para las mujeres, sin embargo, con frecuencia el tema de género se mira con desconfianza, interpretando que consiste en una entrada occidentalizada e impuesta desde afuera, y las mujeres son quienes están en los espacios tradicionales como la cocina, son ellas quienes preparaban los alimentos para las marchas de los movimientos indígenas.

Para Morales ¹ “es importante impulsar el involucramiento de las mujeres en los cabildos de las comunidades del cantón Cotacachi”. Además el presidente de la comunidad San Martín perteneciente a la parroquia de Quiroga Jorge Izama ² nos dice: “es importante ya que nos ha enseñado que la que las mujeres también pueden entrar en la participación en los cabildos y las comunidades, antes eran solo hombres ahora también son las mujeres”.

Sin embargo, también existe el machismo al interior de la organización como una debilidad, así lo menciona Fuerres, M. ³ “Pienso que, si hemos aprendido, todas las dificultades, todo depende quien está en la dirigente, hay hombres muy machistas, discriminan la participación de las mujeres, pero otros muy conscientes que apoyan el proceso que hacemos las mujeres”

Según Guitarra, G. ⁴ “la participación de las mujeres ha logrado que puedan tener esa confianza y ocupar cargos importantes, también aprender y dar a conocer los conocimientos que en el trayecto de la vida adquirirlo”

Como afirma Morales, A. ⁵ “se ha logrado en las comunidades también la introducción dentro de los cabildos, el tema de las compañeras mujeres para poder ir trabajando conjuntamente el fortalecimiento organizativo”.

La ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, establece la paridad de género en el sistema electoral, es por ello que los cabildos lo incorporan en sus prácticas. Tienen el 50% de mujeres en las representaciones comunitarias, sin embargo, como se conoce es difícil que las mujeres asuman este rol especialmente por los obstáculos que tienen dentro del hogar y las comunidades.

¹ Entrevista con Alfonso Morales: 30 de Septiembre 2017

² Entrevista con Jorge Izama: 13 de Septiembre 2017

³ Entrevista con Magdalena Fuerres: 13 de Septiembre 2017

⁴ Entrevista con Gladys Guitarra: 15 de Septiembre 2017

⁵ Entrevista con Alfonso Morales: 30 de Septiembre 2017

La participación de las mujeres dentro de la UNORCAC es además un derecho que se viene ejerciendo dentro del Cantón, así lo afirma Sarzosa D (2017)⁶ “las mujeres vienen haciendo un ejercicio muy sabio, el rescate de la semilla, la ferias, estar inmersos en la organización de mujeres, zona Intag, Andina, Comité Central de Mujeres de la UNORCAC, gozan de un nivel de protagonismos sabio colectivo y permanente en los espacios lo han llevado con mucha categoría y saber fortalécenles”. (pag 1)

Así nos dice Prieto (1998), existen dos enfoques que han orientado las relaciones de género en las comunidades indígenas: por un lado, el que concluye que las relaciones de género en las sociedades andinas y amazónicas están basadas en principios de complementariedad entre lo masculino y lo femenino, así como en principios de igualdad no jerárquica entre los sexos-géneros; y, por otro, el que encuentra que las relaciones entre hombres y mujeres son jerárquicas y desiguales.

3.2. Empoderamiento de las mujeres

El empoderamiento es el proceso por el cual aquellas personas que se les ha negado la posibilidad de tomar decisiones de vida, adquieren dicha capacidad (Kabeer, 1999)

Gráfico 1: Empoderamiento de las mujeres



Fuente: Kabeer, 1999

Desde el enfoque de desarrollo humano, el empoderamiento viene con la capacidad que tiene las personas de poder hacer o ser; y la agencia que es la capacidad de conseguir los objetivos. En el caso de las mujeres indígenas del cantón Cotacachi uno de los elementos importante que se ha trabajado dentro del Comité de Mujeres de la UNORCAC y la Asamblea de Unidad Cantonal, es la capacitación en temas de derechos de mujeres, liderazgo, salud y gastronomía.

⁶ Entrevista con Daniel Sarzosa: 18 de Septiembre 2017

3.2.1. Derechos de las mujeres

Según Guitarra, M.⁷ “nos enseñaron que las mujeres también tiene derechos, que no solo los hombres; que las mujeres no solo servimos para la casa sino también para participar en reuniones”. También destaca los valores que se van desarrollando en estos procesos como son el respeto y la dignidad.

Uno de los espacios que se han articulado tanto al UNORCAC, como al Comité de Mujeres es la Asamblea de Unidad Cantonal, organismo máximo de participación del cantón Cotacachi. Actualmente está liderada por una mujer Alicia Guajan que viene del proceso de la UNORCAC y fue presidenta del Comité de Mujeres, ella comenta que en el comité se ha trabajado violencia de género, discriminación, derechos de las mujeres y liderazgo.

Es así que Dieguidillo, M.⁸ sostiene que es en este espacio donde se ha capacitado sobre empoderamiento, “ahí aprendí que como mujer soy valiosa, antes no sabía nada eso pensaba que no servía para nada porque mi esposo me trataba así, en el taller aprendí que yo si sirvo y soy valiosa, que he sabido trabajar más que él. Mi esposo trabaja en el día, una vez que termina el trabajo se acuesta en la cama, en cambio yo me despierto muy temprano para cocinar, llevar la comida al trabajo, después me voy con él a trabajar, al regresar en la tarde ya me pongo a preparar la merienda.”

De igual manera Cachiguango, R.⁹ nos indica “mi esposo regresaba borracho me maltrataba; en los talleres puede conocer sobre mis derechos, sino me hubiera capacitado quizás hasta ahora hubiera vivido humillada por mi esposo, las capacitaciones me concientizaron, estos últimos tres años me ha dado la libertad para seguir participando”, estas mujeres comparte lo aprendido con sus hijos, esposo y comunidad, enfatizan el derecho a participar que tiene todas las niñas.

En la investigación de campo realizada las mujeres resaltan como importante el perder el miedo a hablar en público, reconocen la violencia que ejerce sus esposos sobre ellas como la violencia psicológica, les afecta y como enfrentar a sus parejas.

El Comité Central de Mujeres, ha sido uno de los espacios donde se a trabajó el tema de violencia, se ha tratado de crear una ordenanza, se ha creado el Centro de Atención a las Mujeres y Familia, además se conoce que dicho centro se ha convertido en una jefatura de grupos prioritarios del Gobierno local.

Como mujeres hemos creado ese servicio para mujeres violentadas, donde se trabajan en prevención, promoción en las comunidades, ha sido un logro tener una promotora, psicóloga y abogado, el Comité Central de Mujeres hizo la incidencia con las autoridades, ya que el tema de violencia no solo nos afecta a nosotros como mujeres indígenas sino a nivel cantonal, sostuvo Fuerres, M.¹⁰

Además se ha capacitado en temas de salud, agrodiversidad, hierbatera, cocina, medicina ancestral - natural y voluntariado en salud como lo afirma Flores y Tambaco¹¹.

⁷ Entrevista con Gladys Guitarra: 15 de Septiembre 2017

⁸ Entrevista con María Dieguillo: 15 de Agosto 2017

⁹ Entrevista con Rosa Cachicuango: 5 de Septiembre 2017

¹⁰ Entrevista con Magdalena Fuerres: 13 de Septiembre 2017

¹¹ Entrevista con Clara Flores: 6 de Septiembre 2017; Entrevista con Concepción Tambaco: 5 de Septiembre 2017

3.2.2. Desarrollo de capacidades económicas

Para las autoridades y líderes locales el empoderamiento de las mujeres no será efectivo, sin fortalecer las **capacidades económicas**, ha habido procesos de capacitación en la economía familiar, “además se ha enfocado en fomentar y valorar la soberanía alimentaria, las parcelas agrícolas de las comunidades y ayuda a las madres a tener algún ingreso económico para que llegue al hogar” (Guitarra G)¹²

Para la dinamización de la economía familiar existen la feria “la Pacha Mama nos alimenta, que es una iniciativa de las mujeres, al inicio se realizaba una vez al año, luego dos veces al año, y así hemos logrado después tener todos los domingos con una participación de 280 mujeres inscritos, 10% es hombres y el 90% mujeres, así las mujeres van independizándose económicamente de los esposos, adquiriendo su autonomía económica” (Fuerres M)¹³

El Muyu Raymi (fiesta de la semilla) que se efectúa en el mes de Agosto, donde las mujeres productoras de Cotacachi realiza la venta de semillas, además participan en la feria gastronómica especialmente las mujeres de las comunidades que pertenecen al Comité de Mujeres. Esta feria nace de la iniciativa de las mujeres del Comité, posteriormente se sumaron algunas ONGs y la propia UNORCAC, actualmente es una feria muy conocida en la provincia de Imbabura.

Otro proyecto que destacan en el tema de desarrollo de capacidades económicas es el Jambi Mascari o comedor es una actividad económica para el sostenimiento de las mujeres, este funciona con la rotación de varias mujeres en la cocina, para entregar sean almuerzos o snacks en convenios que tiene con otras instituciones públicas, además para los eventos que se desarrollan en la sala de capacitación. El Jambi, además es el punto de encuentro de las todas mujeres que conforman el Comité.

Otra actividad productiva es la producción agrícola, con algunos pequeños emprendimientos para ir fortaleciendo la estructura de las mujeres como las cajas comunitarias, plantas medicinales para la venta, para que puedan generar sus propios recursos. “Se ha ido incentivando a las compañeras mujeres de que debe haber algo de ingreso para que ellas también sean auto sostenibles” (Morales A.)¹⁴

Uno de los grandes proyectos que tiene actualmente el Comité de Mujeres, es la Chica de Jora o Sara Mama, el lanzamiento del producto se lo realizó en el agosto de 2017, con donaciones desde la Prefectura y Ongs se ha logrado equipar la planta de procesamiento; esta bebida ancestral es sumamente compleja por su proceso por su fermentación, sin embargo, en el año 2018 se ha empezado la comercialización en tiendas de la popular y solidaria ciudad de Quito.

¹² Entrevista con Gladys Guitarra: 15 de Septiembre 2017

¹³ Entrevista con Magdalena Fuerres: 13 de Septiembre 2017

¹⁴ Entrevista con Alfonso Morales: 30 de Septiembre 2017

3.2.3. Participación

Las mujeres avanzan como un colectivo dispuesto a participar en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales, es por ello que su involucramiento en las organizaciones es fundamental.

El empoderamiento de las mujeres se ve reflejado en la participación dentro de los cabildos, se ha notado un incremento de mujeres participando en la toma de decisiones de sus comunidades, también el comité de mujeres ha implementado comités en cada una de las comunidades donde existe una directiva.

Es así que las mujeres también están en la Asamblea de Unidad Cantonal, con los mecanismos de presupuesto participativo, una vez al año existe una cumbre cantonal donde se reúnen para establecer una agenda de acción, en la misma está el Comité Central de Mujeres, la Coordinadora de Mujeres Urbanas y la Coordinadora Intag donde están las mujeres con su lucha anti-minería.

Otro aspecto importante a considerar para participar es el compartir con sus pares, así lo afirma Dieguillo, M.¹⁵ “es como un día de descanso, en el que trabajamos y conversamos entre nosotras, nos sentimos más tranquila, como dicen los mestizos ellos salen al parque para despejarse, es de la misma forma como me siento”.

Las mujeres entrevistadas resaltan el poder compartir con sus compañeras, sus sufrimientos como el maltrato que sufren por parte de sus esposos, además conocen lo que están viviendo las mujeres de sus comunidades, ya que “son muy discriminadas por sus propios esposos e hijos, les maltratan, le mandan sacando de la casa, por eso me gustaría mucho motivar a las mujeres para que participen y sacarles adelante” (Cachiguango R.)¹⁶

Este compartir también se traduce, el salir de sus casas para olvidarse de los problemas familiares, poder salir de paseo a otros lugares dentro de la provincia como fuera de ella, les permite tener la motivación para invitar a otras mujeres de las comunidades a ser parte del Comité Central, entendiendo que trabajar en grupo es más ventajoso que de forma individual.

3.2.4. Asamblea de Mujeres

En los procesos de participación uno de los órganos más importante es la Asamblea, donde se encuentran todas las mujeres que son parte de la organización, además es la encargada del control social de las acciones de la dirigencia a través de las rendiciones de cuenta.

La asamblea para las mujeres es un espacio de opinión que responde a un modelo más participativo y democrático, además en este espacio es la Asamblea la que toma las decisiones no únicamente su Presidenta.

¹⁵ Entrevista con María Dieguillo: 15 de Agosto 2017

¹⁶ Entrevista con Rosa Cachicuango: 5 de Septiembre 2017

Grafico 2: Proceso organizativo del comité de mujeres



Fuente: Elaboración Propia, 2018

El Comité Central de Mujeres, tiene participación de representantes de mujeres de varias comunidades, en distintas temáticas. Las decisiones, se han logrado sentir, con un diálogo más bien horizontal, pero con análisis político. (Almeida, R.)¹⁷

Para la elección de la presidenta del Comité Central de Mujeres se invita a la Asamblea, se reúnen por parroquias, Sagrario tiene 6 representantes, San Francisco 3 representantes, Quiroga 2 representantes, Imantag 2 representantes, y entre ellas se elige la Presidenta.

Existen reuniones semestrales donde se toman resoluciones, estas se envían al Presidente de la UNORCAC. Las mujeres también son gestoras que buscan apoyo de otras entidades o fundaciones para generar el apoyo a proyectos.

La Asamblea se reúne en torno a temas de relevancia para poder consensuar entre todas, si bien debería reunirse por lo menos una vez en el año, para poder informar a las mujeres de las acciones emprendidas por el Comité, sin embargo, se conoció que 2016 y 2017 no se realizó asamblea para rendir cuentas. Esto es a discreción de la Presidenta que encabeza el Comité de Mujeres.

3.2.5. Comité de mujeres

El Comité Central de Mujeres está vinculado con la UNORCAC, a través de una comisión de mujer y familia. El Consejo se reúne con la directiva y las comisiones para analizar las cosas que tenga desde cada una de las áreas. (Guitarra. G.)¹⁸

Casi la mitad de las mujeres entrevistadas no saben cómo se toman las decisiones dentro del Comité de Mujeres, nos indican que hay grupos de mujeres dentro de sus comunidades y cada grupo tiene una presidenta.

¹⁷ Entrevista con Ruth Almeida: 13 de Septiembre 2017

¹⁸ Entrevista con Gladys Guitarra: 15 de Septiembre 2017

En las comunidades existen grupos de mujeres que toman las decisiones y debaten sobre los temas, toman la decisión en forma conjunta, cada uno de estos grupos está conformado por una presidenta que a su vez es parte del Comité de Mujeres.

En alguna actividad las presidentas del grupo son convocadas a la reunión, en esta se llegan acuerdos, luego la presidenta del grupo se encarga de informar, a las mujeres del grupo por cada comunidad sobre las decisiones que se ha tomado, es decir, son las transmisoras de las decisiones que se efectúan en el Comité.

Casi la mitad de las mujeres entrevistadas no conocen como se organiza internamente el Comité de Mujeres, el resto sabe que está conformado por una presidenta, vicepresidenta, secretaria, tesorera con sus respectivas comisiones (salud, caja, comisión de producción de chicha de jora).

Las representantes del comité son electas cada 4 años, en el mismo período que el Presidente/a de la UNORCAC.

No se tiene un conocimiento de quienes son parte de la asamblea, algunas personas entrevistadas dicen 25 otras 17, lo que sí están de acuerdo es que de las electas en las comunidades todas tienen derecho a voto

Algunas decisiones se toman únicamente en el directorio de comité de mujeres, que es un organismo ejecutivo.

Sin embargo, también se plantea que la toma de decisiones es desde arriba hacia abajo, “para tomar las decisiones primero hablamos entre dirigentes”. (Cachiguango R.)¹⁹

También se indica que algunas decisiones se toman entre el Comité de Mujeres con el presidente de la UNORCAC. (Guamán M.)²⁰

3.2.6. Emprendimientos que han impulsado en la organización

Para que los emprendimientos vayan formando y fortaleciéndose se debe tomar en cuenta tres componentes: la capacitación o generación de capacidades, el impulso con temas económicos y de difusión de los productos que se vayan a vender.

Se han generado emprendimientos en torno a soberanía alimentaria y consumo saludable como: huertos orgánicos, agroecológica, deshidratadora de uvilla, también cajas comunales, la chicha de jora, en los pajonales, paramos, las abejas. (Guajan A)²¹

Como nos explica Araque A.²² “hemos participado en los huertos familiares con préstamos, la mitad nos regalaban para ese emprendimiento, después participe en los bordados, he comenzado con la elaboración de artesanías; inicié reuniendo a las mujeres para el bordado de camisa, me apoyaron en la caja de ahorro y crédito, con eso iniciamos el emprendimiento de bordado en la comunidad”.

Para los bordados han gestionado en la Prefectura de Imbabura, quien ha apoyado a las mujeres de las comunidades que están dentro del Comité de Mujeres en ferias artesanas que se realizan en toda la provincia especialmente en feriados y fiestas.

¹⁹ Entrevista con Rosa Cachiguango: 5 de Septiembre 2017

²⁰ Entrevista con María Guamán: 6 de Septiembre 2017

²¹ Entrevista con Alicia Guajan: 15 de Agosto 2017

²² Entrevista con Ana Araque: 15 de Agosto 2017

Las mujeres que forman parte del Comité de Mujeres, comparten su tiempo entre los quehaceres del hogar con la chacra, han generado huertos pequeños donde producen granos y verduras, estos productos son vendidos en la feria del sábado de Jambi Mascari, cuando no pueden hacerlo ellas lo realizan sus esposos.

En las observaciones de campo se constató que existe una falencia técnica dentro de la organización del Comité de Mujeres ya que no tiene un equipo técnico que permita gestionar proyectos, o vaya generando herramientas técnicas y metodológicas para el fortalecimiento organizativo, lo que conlleva a observar que no existen estrategias definidas.

No existe un plan estratégico del Comité, únicamente un borrador que todavía no es consensuado y debatido, es por ello que se ven acciones dispersas y con poca claridad por parte de las mujeres y autoridades entrevistadas.

3.2.7. Liderazgo dentro de la organización: Comité Central de Mujeres

Para el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en el Comité Central se ha establecido la participación dentro de los cabildos. Estos son la máxima autoridad de la comunidad, son electos en un Asamblea para gobernar por el lapso de un año, entre sus funciones tienen la conservación y defensa de la tierra, también la resolución de conflictos legales y la imposición de castigos, en algunos casos ejercen justicia indígena como lo establece la Constitución de la república del Ecuador ²³

Los cabildos están conformados por un/a presidente/a, vicepresidente/a, tesorero/a, secretario/a, sindico/a, su principal función es la participación de todas las personas dentro de la comunidad.

“En este contexto uno de las estrategias es incluir a las mujeres en los cabildos, de los cinco dirigentes se conservan temas de paridad de género con el principio de alternabilidad entre hombres y mujeres, “con el objetivo de que exista una participación de mujeres jóvenes y adultas en la comunidad”. (Izama J.) ²⁴

Así también el presidente de la parroquia rural Imantag del cantón Cotacachi, José Ramos, nos dice en “Imantag se conformación el primer cabildo con una Presidenta mujer de la comunidad de Colimbuela, es sumamente importante, por el machismo, solo los hombres era Presidentes, se han involucrado a los grupos de mujeres, jóvenes y niños” ²⁵.

De las 15 mujeres entrevistadas para la investigación, más de la mitad se consideran lideresas, ya que han dirigido a las comunidades, además gozan del reconocimiento de sus pares, saben gestionar, han perdido el miedo a liderar y tiene buenas actitudes. Así también resalta que han iniciado su proceso liderando los grupos de mujeres que conforman el Comité Central y luego han podido ser parte de los cabildos. Sin embargo, de estas mismas mujeres entrevistadas 11 han desempeñado algún cargo dentro de la comunidad, de estas el 5 han llegado a ser presidentas de la comunidad, 2 vicepresidentas y un 4 ha tenido otros cargos.

²³ En el artículo 171 de la Constitución se indica la justicia indígena, las otras funciones son resultado del trabajo de campo realizado.

²⁴ Entrevista con Jorge Izama: 13 de Septiembre 2017

²⁵ Entrevista con José Ramos : 19 de Septiembre 2017

A pesar de no reconocerse como mujeres líderes en sus territorios, si contrastamos con los datos estadísticos vemos que casi 7 de cada 10 mujeres entrevistadas han sido dirigentes en sus comunidades; y muchas de ellas han tenido diversos cargos hasta llegar a ser presidentas de los cabildos, teniendo como hito que algunas han sido las primeras mujeres presidentas en sus cabildos.

4. Empoderamiento de las mujeres afrodescendientes para la participación en las organizaciones comunitarias

4.1. Coordinadora Nacional de las Mujeres Negras

La Coordinadora Nacional de las Mujeres Negras - CONAMUNE es una red constituida por organizaciones de mujeres afroecuatorianas, creada en el año de 1999 con el fin de luchar contra la violencia, la inequidad, la exclusión y la falta de oportunidades, para lograr el efectivo ejercicio de los derechos humanos y, en particular, de los derechos de las mujeres afroecuatorianas. Desde esta perspectiva, la CONAMUNE de Carchi se planteó un proyecto con el propósito de hacer visible la violencia contra las mujeres afrodescendientes, pasando dicha propuesta por dos momentos.

En el primero, se emprendió la “Iniciativa para combatir la violencia contra las mujeres afrodescendientes del Valle del Chota”, desarrollado con el apoyo del Programa Regional ComVoMujer- GIZ en alianza con CLADEM en el año 2010; proceso en el cual se involucraron 15 mujeres de distintas comunidades afroecuatorianas de la provincia de El Carchi y de Imbabura (norte del país), comprometiéndose a investigar la violencia que viven las mujeres. El resultado fue un documento borrador de la historia de las comunidades, material que contribuye a entender la violencia histórica y estructural que soportan las mujeres de esta zona.

En un segundo momento se planteó la necesidad de hacer visibles los casos de violencia contra las mujeres afroecuatorianas en las comunidades del Valle del Chota, bajo un Programa que hemos denominado “Haciendo visible y enfrentando la violencia contra las mujeres afroecuatorianas del Territorio Ancestral Valle del Chota, Salinas, La Concepción y de Guallupe”, apoyado por el Programa Regional ComVoMujer - GIZ y ejecutado a través de la alianza con la Fundación de Desarrollo Social y Cultural Afroecuatoriana - AZÚCAR. En esta fase, logramos una mayor consolidación del grupo de 20 mujeres promotoras e investigadoras quienes recolectaron y analizaron la información que nos ha permitido contar con una base de datos que da fe de los múltiples tipos de violencia que las mujeres afrodescendientes de dichas comunidades sufren, así como con un muestreo de las mujeres afroquiteñas (Ciudad de Quito) y afroimbabureñas (Valle de Intag, Imbabura). (Lara:2014)

Según Quiñonez (2018), las mujeres afroecuatorianas han lucharon contra las desigualdades e injusticias sociales por el salario laboral, y por “la incorporación y reconocimiento de los derechos de participación de las mujeres afros e indígenas en igualdad de oportunidades y sin discriminación en la normativa constitucional y legal”, para mejorar las condiciones de vida dentro de su contexto político y social.

Así también, las luchas sociales del pueblo afroecuatoriano, para Angulo (2018) “de las mujeres que participaron destacadas mujeres afros anónimas en la construcción de los procesos comunitarios y ciudadanos”. Así también lo afirma Quiñonez

las mujeres afros también incursionan en otros espacios como “los procesos organizativos, en las actividades barriales y comunitarias”.

5. Conclusiones

- Es importante destacar que el involucramiento de las mujeres dentro de la UNORCAC y CONAMUNE permite ir generando una organización que incluya el principio de la equidad de género. La vicealcaldesa de Cotacachi afirma que es un logro conseguido gracias a la lucha de las mujeres, y que son ellas las que ponen temáticas o proyectos que se van institucionalizando dentro de la organización.
- Las mujeres dentro de la organización han generado su empoderamiento a través de procesos de formación continua en temas de liderazgo y prevención de violencia, además han generado el aumento de las capacidades económicas dentro de la organización de mujeres.
- El liderazgo de las mujeres y la participación dentro de la organización permite mejorar sus condiciones de vida. La participación de las mujeres generalmente está vinculada a las comunidades y el ejercicio de su liderazgo y les permite acceder a otros espacios de participación.
- Para el análisis de la participación de las mujeres se partió del enfoque de desarrollo humano enfatizando la equidad de género, los principios de igualdad y no discriminación, la agencia o empoderamiento de las mujeres indígenas, los enfoques de feminismo comunitario y feminismos decoloniales, así como la acumulación de activos y la participación política.
- También se incorporó el enfoque de desarrollo humano a través de funciones, capacidades y agencia, dentro de este análisis se destacó la libertad cultural. La agencia o empoderamiento es parte del enfoque de desarrollo humano y las mujeres indígenas de Cotacachi, en tanto actoras de su propio desarrollo, para alcanzar un mayor empoderamiento han establecido un proceso permanente de formación en temas de equidad de género.
- La construcción de género en las mujeres indígenas y afrodescendientes está marcada por la etnicidad, por el territorio y la división sexual del trabajo. Mientras el hombre trabaja fuera del hogar, la mujer lo hace dentro del hogar en sus casa, chacra y cuidado de las familias y estos roles reproductivos no son valorados y se invisibilizan.
- A través del análisis desde el feminismo comunitario y el feminismo decolonial se estableció la dualidad y complementariedad que rigen a la cosmovisión indígena, y se mostró como el chachi-warmi, ha generado una relación vertical de poder que ha sometido a las mujeres indígenas. Así también el enfoque de interseccionalidad permite visibilizar la problemática de forma integral.
- Un punto fundamental a destacar es la participación de las mujeres indígenas y afrodescendientes vinculada con las organizaciones comunitarias, donde participan a nivel territorial a través de las comunidades y los cabildos. A pesar de que esta participación ha aumentado, sin embargo, se siguen manteniendo los roles tradicionales de género.

- El rol dentro de la comunidad es indispensable para la comprensión de la inserción de las mujeres indígenas y afrodescendientes en el sistema comunitario, muchas de las mujeres lideresas deben demostrar fuerza física en las mingas comunitarias para ganarse el respeto de sus compañeros hombres.
- El desarrollo de capacidades económicas en las mujeres se ha ido impulsado a través de emprendimientos productivos de alimentación, consumo saludable y soberanía alimentaria, artesanía. Sin embargo, en las mujeres entrevistadas también se observó que existe una falencia técnica dentro de la organización para la generación de herramientas técnicas y metodológicas.

Referencias

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. (2008) Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, Quito.

CABRERA, MARIA (1992) Tradición y cambio de la mujer Kiche, CHOLSAMAJ, Guatemala.

CEPAL (2018), Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe Deudas de igualdad, CEPAL, Chile.

COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO- GIZ (2014), Haciendo visible y enfrentando la violencia contra las mujeres afroecuatorianas del territorio ancestral de Chota, La Concepción, Salinas y Guallupe, GIZ, Ecuador.

CUNNILLN, NURIA. (1996) "La participación ciudadana", CESEM- Friedrich Ebert Stiftung, Ciudad de México.

DEERE DIANA, CONTRERAS, JACKELINE. (2011) Acumulación de activos: Una apuesta por la equidad, FLACSO, Ecuador.

DEERE DIANA, LEON MAGDALENA. (2002) Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Flacso.

ESPINOZA, JENNIFER (2020) Participación política electoral de las mujeres afroecuatorianas e - indígenas y acciones afirmativas, 2009-2019, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

GOBIERNO PROVINCIAL DE IMBABURA. (2015) Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Imbabura 2015-2035, Ecuador.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. (2001) Censo de Población y Viviendo, INEC, Quito.

KABEER, NAILA. (1999) "Resources, agency, achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment". Development and Change, Inglaterra.

LUGONES, MARIA. (2011) Hacia un feminismo descolonial, Revista la manzana de la discordia, Colombia.

MARCOS, SYLVIA. (2014) La espiritualidad de las mujeres indígenas mesoamericanas: descolonizando las creencias religiosas, Universidad del Cauca, Colombia.

MENDEZ GEORGINA, (2009) Mirandas de genero de las mujeres indígenas de Ecuador, Colombia y México, Flacso Ecuador, Quito.

NACIONES UNIDAS. (2011) Resolución aprobada N° 66/130. La participación de la mujer en la política, Asamblea General de Naciones Unidas, New York.

PAREDES, JULIETA. (2010) Hilando Fino desde el Feminismo Comunitario, DED-Bolivia, La Paz.

POAQUIZA, ANGELA. (2011) Análisis de la participación organizativa de las mujeres indígenas de la Corporación de Organizaciones Campesinas de Pilahuín, Universidad Salesiana del Ecuador, Quito.

PRIETO, MERCEDES. (1998) El liderazgo de las mujeres indígenas: tendiendo puentes entre género y etnia en: Cervone, Emma, et, al, Mujeres contracorrientes, CEP-LAES, Quito.

UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDÍGENAS DE COTACACHI (1999): "Objetivos generales de la UNORCAC "; disponible en <http://unorcac.nativeweb.org/objetivas.html>(04/03/2018)

El papel esencial de las mujeres en el post-conflicto: el paradójico caso de la guerra de Afganistán

The essential role of women in the post-conflict: the paradoxical case of the war in Afghanistan

Alicia Chicharro (Universidad Pública de Navarra)

Resumen

Durante los conflictos armados, las constantes violaciones de los derechos humanos y de los principios del derecho internacional humanitario afectan de manera exponencial a las mujeres. Por esta razón, parece lógico que ellas desarrollen un papel destacado en la reconstrucción de las sociedades post-conflicto.

A pesar del esfuerzo de la ONU por involucrar de manera activa a las mujeres en la recuperación de las comunidades afectadas por las guerras y otros desastres, lo cierto es que en escasas ocasiones la representación femenina en los órganos encargados de restablecer la paz llega a ser igualitaria. De la misma manera, los informes de las distintas agencias globales nos muestran como las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres y niñas rara vez son elemento principal de la planificación e implementación de los programas de apoyo e intervención.

Si descendemos al caso concreto y tomamos como referencia la última guerra de Afganistán 2001-2021, las mujeres han quedado totalmente excluidas de las labores de reconstrucción, al mismo tiempo que ven como día a día su situación incluso empeora respecto al periodo de ocupación extranjera.

El desenlace del conflicto afgano con un acuerdo de retirada de las tropas de la coalición internacional y la entrega del poder a los talibanes, un régimen bien conocido por su discriminación contra la mujer, recalca la importancia de estimar la perspectiva de género en todos los acuerdos de paz. No solo la ONU como garante de la paz y la seguridad mundial, sino también la comunidad internacional en su conjunto, deberían exigir siempre la participación paritaria de las mujeres en los procesos postconflicto, insistiendo especialmente en aquellos territorios donde ellas sufren la vulneración de sus derechos por razón de sexo.

Palabras clave: *Ius post bellum*, Afganistán, mujeres, paz, perspectiva de género.

Abstract

During armed conflicts, the constant violations of human rights and the principles of international humanitarian law affect women exponentially. For this reason, it seems logical that they play a prominent role in the reconstruction of post-conflict societies.

Despite the UN's efforts to actively involve women in the recovery of communities affected by wars and other disasters, the truth is that female representation in the

bodies responsible for restoring peace is rarely egalitarian. In the same way, the reports of the different global agencies show how the specific needs and vulnerabilities of women and girls are rarely the main element in the planning and implementation of support and intervention programs.

Going down to the specific case and taking as a reference the last war in Afghanistan 2001-2021, women have been totally excluded from the reconstruction work, at the same time that they see how day by day their situation even worsens compared to the period of foreign occupation.

The outcome of the Afghan conflict with an agreement to withdraw the international coalition troops and the handover of power to the Taliban, a regime well known for its discrimination against women, underscores the importance of considering the gender perspective in every peace agreement. Not only the UN as guarantor of world peace and security, but also the international community as a whole, should always demand the equal participation of women in post-conflict processes, insisting especially on those territories where they suffer the violation of their rights on the ground of their sex.

Keywords: *lus post bellum*, Afghanistan, women, peace, gender perspective.

1. Introducción

Los conflictos armados conllevan una serie de violaciones de los derechos más básicos de las personas. Si bien es verdad que todas las personas afectadas por la guerra son susceptibles de ver sus derechos menoscabados, no cabe duda que las mujeres son un grupo especialmente vulnerable a las atrocidades cometidas durante las contiendas.

La idea de que los conflictos armados tienen diferentes repercusiones destructivas en la mujer y el hombre y de que es importante que se tengan en cuenta esas diferencias al aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario, conduce a la adopción de medidas para acabar con la impunidad respecto de los delitos cometidos contra ellas en situaciones de guerra.

Sin embargo, la mayoría de esas medidas son adoptadas por hombres pues las mujeres, a pesar de la insistencia de las Naciones Unidas en su participación, no tienen a penas presencia en los órganos encargados de gestionar el post-conflicto.

El presente trabajo pretende poner de relieve que el papel de las mujeres en los procesos de paz y reconstrucción de las sociedades que han sufrido una guerra es imprescindible. Así, lo han constatado diversas agencias y órganos de las Naciones Unidas que trabajan en la restauración de las comunidades tras los enfrentamientos. También las asociaciones en las que las mujeres se integran o encuentran apoyo a las más variadas necesidades durante y después de la contienda, consideran que deberían estar representadas en los procesos de reparación.

Los objetivos se acometen con el análisis cualitativo de los documentos oficiales de la ONU que giran en torno a la labor de las mujeres en el post-conflicto. Las negociaciones que incluyen mujeres tienen en cuenta situaciones de violaciones de

derechos que conciernen a toda la población, pero también las que han sido únicamente dirigidas contra ellas, así como las sufridas por colectivos tan vulnerables como los niños y niñas. Además, las Naciones Unidas han constatado que cuando las mujeres son tomadas en consideración en los procesos de reparación, la paz es más sólida y, por tanto, más sostenible a lo largo del tiempo.

En este sentido, la finalidad de este trabajo se encamina a examinar cualitativamente, a través de la consideración del contenido de los informes del Secretario General, pero también de otros órganos implicados en las conversaciones de paz, las diferencias entre aquellos procesos post-conflicto que no incluyen mujeres con respecto a los que sí las incorporan. Igualmente, el estudio de la doctrina relativa a procesos de paz concretos nos ayuda a lograr los objetivos del presente trabajo, en el sentido de que nos sirven para contrastar las afirmaciones de los textos oficiales. A su vez, este último estudio pone las bases para la realización de la propia investigación sobre el caso paradójico del actual proceso de paz en Afganistán.

Realizado este análisis cualitativo de documentos oficiales y de estudios doctrinales sobre distintas situaciones concretas de negociaciones post-conflicto, apoyados en la mayoría de los casos con estadísticas que publican los distintos órganos, organismos y agencias especializadas de la ONU, buscamos poner de relieve que cuando se conforman los órganos que van a liderar las conversaciones de paz, cuando se delinean los planes de acción para el restablecimiento de la normalidad política o cuando se deciden las normas de justicia restaurativa/transformativa a aplicar a las víctimas, la ausencia de mujeres es más que notable. En claro contraste con los documentos oficiales de las Naciones Unidas que demandan la necesaria presencia de las mujeres en el post-conflicto, la práctica nos muestra numerosos ejemplos en los que su falta de participación es la regla y su comparecencia la excepción.

El caso más singular es, sin duda, el de la última guerra de Afganistán acaecida entre 2001 y 2021. La finalización de esta contienda ha supuesto la vuelta al poder del régimen talibán, que ya lo había ejercido desde 1996 hasta la invasión del país por la coalición de fuerzas extranjeras en 2001. Tanto bajo los muyahidín (1992-1996), como bajo los talibanes (1996-2001), las mujeres habían experimentado acciones punitivas sobre apariencia, vestimenta, educación y acceso al espacio público. Los gobiernos instaurados por las fuerzas extranjeras de ocupación mejoraron la situación de la población femenina en esos aspectos y algunos otros, como el emprendimiento, pero todos estos logros se han puesto en serio peligro con la vuelta al poder del régimen talibán.

En un país donde la participación femenina en el proceso de reconstrucción es especialmente urgente, lo más probable es que las mujeres no estén en absoluto representadas. No se trata de una mera intuición, sino de una constatación derivada de las políticas y disposiciones que ya han ido tomando las autoridades gubernamentales en estos últimos meses y que, además, se ve corroborada en los informes presentados por la Representante Especial del Secretario General para Afganistán y Directora de la UNAMA desde marzo de 2020, Deborah Lyons.

Eso sí, las afganas continúan reivindicando su espacio en la sociedad post-conflicto, a pesar del riesgo que corren al manifestarse o significarse con peticiones feministas en un ambiente totalmente contrario a darles voz. Asociaciones de mujeres dentro de Afganistán, movimientos feministas de otros países, así como las refugiadas afganas que han tenido que solicitar asilo en diversos Estados en todo el mundo, deman-

dan su intervención en las conversaciones de paz y el proceso de reconstrucción.

La comunidad internacional no debería dejarlas solas en este empeño, apostando por trasladar a la práctica los principios tantas veces proclamados en resoluciones formales. Si se quiere una paz justa y duradera para Afganistán, la participación de todos los actores implicados, incluidas las mujeres, es absolutamente necesaria.

2. El Derecho aplicable al post-conflicto

Tradicionalmente, el concepto de *ius post bellum* ha estado vinculado a la teoría de la guerra justa, conforme a la que, si la guerra tiene una causa justa para iniciarla, también tendrá una solución justa (Walzer, 1977). La noción de *ius post bellum* continúa siendo discutida, pero se puede describir como “un conjunto de normas que se aplican en todo el proceso de transición desde un conflicto armado hacia una paz justa y sostenible” (Iverson, 2013, 420).

Algunos autores utilizan la expresión “justicia postconflicto” o *ius post bellum* para referirse a las medidas destinadas a conseguir el fin de un conflicto armado y en última instancia una paz justa, a diferencia de la “justicia transicional” que se refiere en general a los procesos de transición de un Estado represivo hacia un Estado más democrático (Bassiouni, 2002). Otros autores van más allá y apuntan que estas medidas pueden constituir una herramienta para abordar las causas de la disputa y promover una justicia, no solo restaurativa sino también transformativa. Esta última concepción de “justicia” debe entenderse como “un proceso que desafía las desigualdades y las estructuras de la comunidad y busca integrar tanto la transformación personal como la social”, sobrepasando la mera justicia restaurativa (Calvet, 2017, 1). En este sentido, Stahn ofrece una triple concepción del uso de la fuerza que incluiría el *ius ad bellum* (derecho a la guerra o causas para hacer la guerra), el *ius in bello* (derecho en la guerra o derecho internacional humanitario) y el *ius post bellum*, en el cual los actores internacionales podrían considerar el impacto de sus decisiones en situaciones posteriores a los conflictos, incluso antes de una intervención mediante el uso de la fuerza (Stand, 2008, 102).

En la actualidad, la prolongación en el tiempo, la complejidad y la fragmentación de los conflictos armados (como ocurre en Siria, Irak, Afganistán, Sudán, Palestina o Yemen, entre otros), así como la superposición de situaciones de conflicto y de post-conflicto hace que crezca el interés por el *ius post bellum*, ignorado por buena parte de la doctrina durante mucho tiempo. La posibilidad de convertirse en una herramienta de construcción de paz y de gestión del conflicto hace que las normas aplicables a los procesos de transición resulten más sugestivas y se apele a su utilización, rebasando la mera resolución del conflicto y demandando la transformación de las sociedades afectadas (Zaum, 2009).

Las intervenciones de la comunidad internacional en conflictos armados (por ejemplo, en Libia), en virtud de la mal llamada “responsabilidad de proteger”, han resultado infructuosas y la tendencia a desarrollar operaciones de paz contundentes (es decir, con autorización del uso de la fuerza para defender su mandato) muestran que la gestión del post-conflicto es cada vez más complicada y difícil de llevar a cabo.

La paz no es una mera ausencia de guerra (paz negativa), sino que también es necesaria una paz positiva en la que no existan ni la violencia estructural ni la violencia

cultural (Galtung, 1969). Así lo establecía también el informe Brahimi de las Naciones Unidas que definía la consolidación de la paz como “las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra” (ONU, 2000b, 13).

A menudo, las causas profundas del conflicto armado quedan en un segundo plano y no se abordan las injusticias y desigualdades que estaban en el origen del enfrentamiento. Incluso cuando se toman en consideración sólo se hace desde un punto de vista rehabilitador. Es cierto que, en las negociaciones de acuerdos de paz, estas cuestiones son delicadas y se relegan en favor de temas que se consideran más acuciantes y de mayor facilidad de acuerdo, como la seguridad y el cambio político (McAuliffe, 2017, 103). En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas considera que una paz duradera sólo es posible si “la población percibe que los problemas de gran calado político, tales como la discriminación étnica, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, el abuso de poder, la denegación del derecho de propiedad o ciudadanía y las controversias territoriales entre los Estados, pueden resolverse de manera legítima y justa” (ONU, 2004, 7).

Por todo ello, es crucial dar un paso más allá de la justicia retributiva, pasando por la rehabilitación, para optar por una justicia plenamente restaurativa, como contenido del *ius post bellum*. La justicia transicional retributiva busca el equilibrio entre la persecución penal de los responsables las atrocidades cometidas en el pasado y la adopción de otras medidas institucionales dirigidas a la reconciliación de la sociedad, como las comisiones de la verdad o las medidas de reparación de las víctimas. Mientras tanto, la transformativa implica reconocer y ocuparse de las necesidades múltiples de justicia y de las expectativas de la población local, por lo que tiene en cuenta los diferentes enfoques culturales que coexisten con la visión occidental dominante (Calvet, 2017, 4).

Tabla 1. Diferencias entre modelos de justicia post-conflicto.

	MODELO RETRIBUTIVO	MODELO REHABILITADOR	MODELO RESTAURATIVO
CENTRO	Crimen	Perpetrador	Daño
MEDIOS	Penalización	Tratamiento	Reparación
OBJETIVO	Equilibrio moral y legal	Rehabilitación	Reparar el daño
LUGAR DE LA VÍCTIMA	Secundario	Secundario	Central
CRITERIO DE EVALUACIÓN	Pena justa	Cambio de concepción	Satisfacción de las partes
CONTEXTO	Poder del Estado	Estado del bienestar	Comunidad empoderada

Fuente: elaboración propia.

En particular, para las mujeres la paz no significa sólo el final formal de la guerra y sus concomitantes, tales como la desmovilización, el desarme y el reintegro de combatientes armados. Para ellas muy especialmente significa el disfrute de la seguridad humana y los derechos, así como el reconocimiento y reparación del daño causado. Situar la vulnerabilidad de las mujeres durante los conflictos armados en el centro del debate cuando se discuten las medidas de reconstrucción, ayudará no solo a compensar el sufrimiento, sino también a recomponer el tejido social perjudicado, colocando las bases de una comunidad empoderada que dé acceso a una verdadera justicia restaurativa/transformativa.

3. El papel de las mujeres en el post-conflicto

3.1. Especial vulnerabilidad de las mujeres

En las situaciones de conflicto armado se cometen infracciones constantes de los derechos humanos de la mujer; la violencia contra ellas en forma de esclavitud sexual, violaciones sistemáticas, maltratos, embarazos forzados o viudedad prematura, quebranta gravemente los principios fundamentales de las normas relativas a los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario. Especialmente, las niñas y las adolescentes son raptadas o reclutadas, en clara vulneración del ordenamiento jurídico internacional, para que participen en distintas realidades ligadas a los enfrentamientos, por ejemplo, como combatientes, esclavas sexuales o servicio doméstico.

Por otro lado, el desplazamiento, la pérdida de hogares y bienes, la pobreza, la desintegración de la familia, las separaciones prolongadas y otras consecuencias de las guerras, afectan de forma intensa a la población civil y muy especialmente, a las mujeres.

Diversos estudios ponen de relieve que los conflictos armados revelan una intencionalidad destructiva contra las mujeres fruto de las desigualdades en las relaciones de poder, tornando la violencia unidireccional, patriarcal e instrumental. En este sentido la violencia es asumida por los actores armados como estrategia, a modo de recurso y mecanismo para controlar al enemigo y mantener el terror como elemento movilizador del orden (Baudillard y Morin, 2003).

Otros análisis muestran la vulnerabilidad propia de las mujeres en las guerras, evidenciando que la violencia contra ellas es programada, selectiva y se encuentra indiscutiblemente determinada. Por este motivo, en relación con las atrocidades que sufren las mujeres en los enfrentamientos armados, se debería hablar en realidad del “conglomerado de acciones anulativas intencionales, teleológicas y mortales que afectan al género femenino, y que presentan una clara y directa intencionalidad destructiva” (Andrade Salazar y otros, 2017, 2).

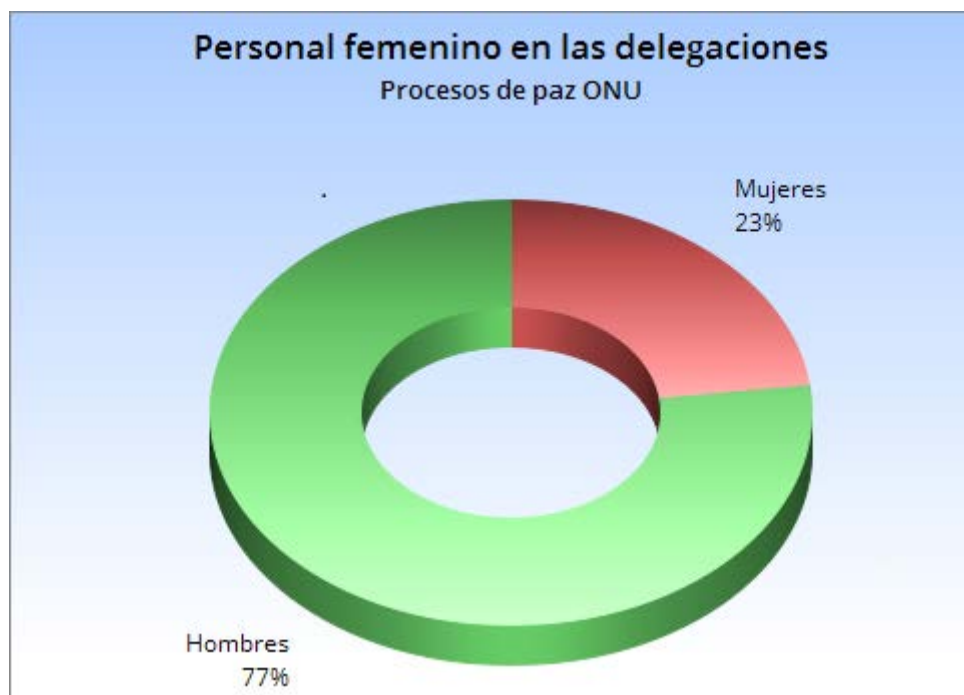
Como pone de relieve la doctrina, la vulnerabilidad de la mujer en los espacios de conflicto es elevada, ya que los actores armados imponen restricciones y dejan secuelas emocionales de terror que persisten en las personas desplazadas, aun cuando algunas condiciones de inseguridad disminuyan. Así “muchas mujeres sobrevivientes a la guerra pueden experimentar una gran tensión emocional, que en ocasiones puede ser descargada inapropiadamente con sus hijos y otros parientes, constituyendo

una fuente de disputas y preocupación en la familia” (Andrade Salazar y otros, 2017, 2). La salud mental de las mujeres desplazadas no suele ser una prioridad a abordar, puesto que el objetivo vital se concentra en sobrevivir, escapar y proteger a su familia de peligros reales o posibles. Esta situación acrecienta todavía más su estado de vulnerabilidad, dado que el equilibrio psicológico es la base para iniciar el proceso de rehabilitación y recomposición después del daño sufrido.

Las mujeres son agentes esenciales para la recuperación de las comunidades afectadas por los conflictos y los desastres, pero también para construir economías más fuertes y sociedades más saludables. Esta constatación implica que la paz es más duradera y se hace sostenible en el tiempo cuando las mujeres están comprometidas en su consecución.

Sin embargo, a menudo se las excluye de las labores de reconstrucción de las comunidades tras un conflicto y casi nunca están presentes en las negociaciones de paz. Esto también limita su acceso a la rehabilitación, a obtener justicia por las violaciones de sus derechos y a participar en las reformas de las leyes y de las instituciones públicas. Por estas razones, son numerosas las voces que defienden la consideración de las necesidades propias de las mujeres y las niñas en los procesos post-conflicto, la escucha activa de sus testimonios y la rendición de cuentas ante ellas.

Figura 1. Mujeres en las delegaciones de los procesos de paz dirigidos o codirigidos por la ONU.



Fuente: UN Women 2020.

Como se desprende de diversos informes de la ONU, las necesidades y vulnerabilidades específicas de mujeres y niñas rara vez son un elemento principal de la planificación e implementación de los programas de apoyo e intervención. La presencia femenina en estos escenarios de construcción de paz puede generar iniciativas de reparación ajustadas a la dinámica de género que permea la violencia, y desde la lógica de su actividad resiliente y de auto-compensación, vislumbrar las necesidades restaurativas a través del reconocimiento de sus experiencias, narrativas y mitologías (UNODC, 2006). Todo sistema de restauración de sus derechos está sostenido por el respeto a su rol, humanidad e identidad, así como también en relación a sus capacidades para sobrevivir a la guerra y sus excesos, y de llevar consigo la responsabilidad de reconstituir el hogar y la vida de sus miembros. En consecuencia, se entiende que es necesario ampliar el nivel de participación de las mujeres en los espacios en que se dialoga y se busca la paz, y a través de ellos buscar la reivindicación de su dignidad, y de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pero los progresos en este sentido son muy lentos.

Sin embargo, el discurso oficial en la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad se lleva a cabo siempre en clave positiva, orientado a un futuro esperanzador donde las mujeres tienen un papel protagonista en el post-conflicto. De hecho, aunque se pone de relieve la tendencia descendente de los últimos años en el número de mujeres implicadas en las delegaciones y equipos de la ONU encargados de los procesos post-conflicto en distintos países, así como la disminución del porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones de género, se destaca que “si las Naciones Unidas no hubieran tomado esas medidas, esta cifra habría sido aún menor” (ONU, 2021).

En la práctica, el cambio teórico en la noción de paz no se traduce automáticamente en una variación significativa del papel de las mujeres que, como grupo especialmente vulnerable en tiempos de guerra, deberían asumir en la fase de post-conflicto.

3.2. Preocupación por la participación de las mujeres en los procesos de paz

En 2000, la Asamblea General se hizo eco de las conclusiones del Informe del Comité Especial Plenario (ONU, 2000a), que se encargó de examinar y evaluar los progresos alcanzados en la aplicación de las 12 esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción de Beijing y la cuestión de las nuevas medidas e iniciativas para superar los obstáculos a la utilización del programa de dicha Plataforma (ONU, 1995).

Una de esas esferas era precisamente la participación de las mujeres en los procesos de paz y reconstrucción. Entre los logros se señalaban que se iba generalizando la idea de que los conflictos armados tienen diferentes repercusiones destructivas en la mujer y el hombre y, por ello, se deberían considerar esas diferencias al aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario. Igualmente, se significaba que se habían adoptado medidas en los planos nacional e internacional para luchar contra los abusos que se cometen contra la mujer, lo que incluiría poner más empeño en acabar con la impunidad respecto de los delitos que se perpetran contra ellas en situaciones de conflicto armado.

La labor realizada por los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda constituye una importante aportación en la lucha contra la violencia de género en el contexto de los conflictos armados. También tiene gran importancia

histórica la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1998, que estipula que la violación, la esclavitud sexual, la prostitución obligada, los embrazos forzados, la esterilización impuesta y otras formas de violencia sexual constituyen crímenes de guerra cuando se cometen en el contexto de un conflicto armado y, en determinadas circunstancias, son crímenes de lesa humanidad.

Pero para lograr la igualdad entre los géneros y la potenciación del papel de la mujer es preciso corregir las desigualdades entre mujeres y hombres y niñas y niños, y garantizar su igualdad de derechos, responsabilidades, oportunidades y posibilidades. La igualdad entre los géneros significa que las necesidades, intereses, preocupaciones, experiencias y prioridades de la mujer y del hombre son una dimensión integral de la formulación, aplicación, supervisión nacional, seguimiento y evaluación, incluso en el plano internacional, de las medidas adoptadas en todos los ámbitos.

Cada vez se reconoce más la contribución de la mujer en las esferas de la conciliación tras una guerra, el establecimiento y la consolidación de la paz, y la solución de los conflictos. Las Naciones Unidas y muchas de sus agencias muestran preocupación por que la resolución de controversias sea un terreno casi exclusivamente masculino (Haq, 2000).

De esta manera, se han puesto en marcha programas de educación e información sobre la solución de los conflictos por métodos no violentos con perspectiva de género. También se han logrado progresos en la difusión y aplicación de directrices para la protección de las refugiadas y para atender las necesidades de las mujeres desplazadas. En algunos países se ha aceptado la persecución por razones de sexo como base para la concesión del estatuto de refugiada, en línea la reivindicación constante de ACNUR (ACNUR, 2002).

Por otro lado, los gobiernos, la comunidad internacional y las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, reconocen que las mujeres y los hombres viven de manera diferente las emergencias humanitarias y que es necesario prestar un apoyo más integral a las mujeres refugiadas y desplazadas, especialmente las que han sufrido todo tipo de violencia, incluidos los abusos por razones de sexo, para que tengan igualdad de acceso a una alimentación y nutrición adecuadas, agua apta para el consumo, sistemas de saneamiento salubres, alojamiento, enseñanza y servicios sociales y de salud, entre ellos la atención de la salud reproductiva y los servicios de maternidad (ONU, 2000c).

Como resultado de estas preocupaciones, cada vez se admite más la exigencia de integrar una perspectiva de género en la planificación, la formulación y la realización de actividades de asistencia humanitaria. Los organismos de socorro humanitario y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, han desempeñado un papel muy significativo en la prestación de asistencia humanitaria, así como en la formulación y, en su caso, la ejecución de programas encaminados a atender a las necesidades de las mujeres y las niñas, incluidas las refugiadas y desplazadas durante emergencias humanitarias, y en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

A través del mandato de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, ONU-Mujeres defiende y apoya un desempeño y una rendición de cuentas más coherentes y mejorados en lo relativo a la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género, entre otros medios, a través de herramientas estandarizadas que se aplican de manera uniforme. El Plan de

Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-SWAP) y su sistema de calificación de la igualdad de género para los equipos de la ONU en los países (ENUP) representan mejores prácticas en este sentido.

El texto que sirve de base para la puesta en marcha de estos planes, así como para iniciar acciones con perspectiva de género en los procesos de paz que gestiona Naciones Unidas es la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. En ella se alentaba al Secretario General a aumentar la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz, así como a velar por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género. El Consejo de Seguridad también pedía a todos los participantes en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adoptaran una perspectiva de género (ONU, 2000c).

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento oficial de los efectos perniciosos de los conflictos en las mujeres y la urgencia de disponer de mecanismos institucionales eficaces para garantizar su plena participación en los procesos de paz, la adopción de tan importante resolución no se ha traducido a lo largo de los años posteriores en una participación significativa de las mujeres en los procesos de reconstrucción post-conflicto.

3.3. Obstáculos a la participación de las mujeres en los procesos de paz

Con demasiada frecuencia, las mujeres, su estatus legal, suposiciones sociales y cuerpos han sido peones durante los conflictos o en los acuerdos de post-conflicto. Los roles subordinados de las mujeres en tiempo de paz las hacen más vulnerables en momentos de guerra. La violencia física, especialmente sexual, y psicológica sufrida por las mujeres durante los conflictos armados raras veces es tomada en consideración en los procesos de paz y, todavía es más infrecuente, que los perpetradores sean llevados ante la justicia. Las supervivientes del trauma de la guerra se enfrentan a servicios inadecuados y a largos procesos de rehabilitación donde prácticamente están solas, sin recibir ayuda por parte de las instituciones públicas. El mensaje es que la vida de las mujeres importa menos.

La paz está vinculada inexorablemente a la igualdad entre hombres y mujeres. Los conflictos armados, las guerras de agresión, la ocupación extranjera, la supremacía colonial u otras formas de dominación foránea, así como el terrorismo, siguen constituyendo graves obstáculos para el adelanto de la mujer. Los ataques deliberados contra civiles, especialmente mujeres y niños, el desplazamiento de poblaciones y el reclutamiento de menores como soldados en violación del Derecho Internacional, por agentes estatales o no estatales, han tenido consecuencias particularmente perjudiciales para la igualdad entre los géneros y los derechos humanos de la mujer. Los desastres de la guerra crean o aumentan el número de familias encabezadas por mujeres que, en muchos casos, viven en la pobreza.

Ni se han proporcionado recursos suficientes, ni tampoco se han distribuido debidamente los existentes. Tampoco se han atendido las necesidades de grupos cada vez más numerosos de personas que huyen de las guerras, en su mayoría mujeres y niños, en particular en países en desarrollo que acogen a muchos refugiados. El número cada vez mayor de los desplazados internos y la satisfacción de sus necesidades,

particularmente de las mujeres y los niños, continúa representando una doble carga para los países afectados y sus recursos financieros. De igual manera, sigue siendo un problema la formación insuficiente y la falta de conocimientos del personal que se ocupa de las necesidades del género femenino en las situaciones de conflicto armado o como refugiadas, lo mismo que los escasos programas concretos que tienen por objeto la capacitación técnica o la recuperación de las mujeres que han sufrido traumas.

Otro obstáculo que destaca Naciones Unidas es el excesivo gasto militar, el comercio de armamentos y las inversiones en la fabricación de armas sobre la base de las necesidades de la seguridad nacional, porque desvían la posible asignación de fondos al desarrollo económico y social, en especial para el adelanto de la mujer (ONU, 2000a). En varios países, las sanciones económicas han tenido consecuencias de índole social y humanitaria en la población civil, sobre todo en las mujeres y los niños. En la Resolución 3318 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado se estipula que “Las mujeres y los niños que forman parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados... no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos del Derecho Internacional” (ONU, 1974, 1). Sin embargo, las sanciones cuando no son “inteligentes”¹ acrecientan el sufrimiento de los grupos más vulnerables.

Además, en algunos Estados, el adelanto de la mujer se ve afectado por medidas unilaterales, contrarias al Derecho Internacional y la normativa interna, que crean obstáculos a las relaciones comerciales entre los países, impiden la plena realización del desarrollo económico y social y perjudican el bienestar de la población de los países afectados, con consecuencias que se dejan sentir, en especial, en las mujeres y los niños.

¹ Se denominan “sanciones inteligentes” aquellas que buscan presionar a los responsables del incumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad y no se dirigen genéricamente contra un Estado provocando perjuicios a la población inocente.

Figura 2. Barreras legales.



Fuente: UN Women 2016; World Bank 2016.

Como consecuencia de los obstáculos referidos, nos encontramos con una representación insuficiente, en todos los niveles, de las mujeres en cargos con funciones de dirección, como enviados o representantes especiales del Secretario General en actividades de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, y reconciliación y reconstrucción después de los conflictos. Igualmente, es notoria a falta de conciencia de cuestiones de género en esas esferas, a pesar de que el Consejo de Seguridad haya instado al adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres en los programas nacionales de capacitación del personal militar y de policía civil, y en los internacionales para la instrucción de los militares que servirán en las operaciones de mantenimiento de la paz (ONU, 2000c).

3.4. Pasos necesarios para la participación de las mujeres en los procesos de paz

Los compromisos en materia de política son fundamentales para seguir desarrollando un marco que garantice la igualdad de acceso de la mujer a los recursos económicos y financieros, la capacitación, los servicios y las instituciones, su control sobre ellos y su participación en la adopción de decisiones y la gestión.

Resulta esencial incorporar, cuando proceda, una perspectiva de género en las políticas, reglamentaciones y prácticas desplegadas durante los procesos de paz, a fin de promover y proteger los derechos de todas las mujeres, incluso considerando la posibilidad de tomar medidas para reconocer los casos de persecución y violencia por razón de sexo al analizar los motivos para conceder el asilo o la condición de refugiada (ONU, 2000c).

Una perspectiva de género pone el foco en las relaciones sociales que existen entre mujeres y hombres, y en la legislación y las políticas desarrolladas por los Estados, situando a la mujer en el centro del análisis. Las mujeres como grupo han experimentado diversas formas de violencia por parte de los hombres, porque han carecido de poder y porque los Estados o las comunidades no han podido protegerlas adecuadamente. El hecho de que a lo largo de la historia a las mujeres se les ha negado la igualdad, la autonomía y el poder es más que evidente. Los procesos de construcción pueden reflejar y reforzar formas de masculinidad y feminidad. En este sentido, la incorporación de la perspectiva de género en los procesos post-conflicto es indispensable.

Por otro lado, se debe asegurar y apoyar la plena participación de la mujer en todos los niveles de la adopción de decisiones y la ejecución de actividades de desarrollo y procesos de paz, incluida la reconstrucción de las comunidades afectadas. El establecimiento, mantenimiento y la consolidación de la paz, así como la prevención y la solución de futuros conflictos, dependen de procesos justos, éticos y representativos. A este respecto, cabría apoyar la participación de las organizaciones de mujeres, las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones no gubernamentales en estos procesos para hacerlos más fiables y duraderos.

El objetivo se debe fijar en la participación de la mujer en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones hasta conseguir el equilibrio de géneros en el nombramiento de mujeres y hombres. Respetando el principio de la distribución geográfica equitativa, no parece descabellado que se potencie el nombramiento de enviadas y representantes especiales del Secretario General, para desplegar buenos oficios, entre otras cuestiones, en asuntos relativos al mantenimiento y la consolidación de la paz y en actividades operacionales, incluso como coordinadoras residentes. En este sentido, el Consejo de Seguridad pedía a los Estados que presentaran al Secretario General candidatas para que las incluya en una lista centralizada que se actualiza periódicamente (ONU, 2000c).

La ONU ha afirmado en repetidas ocasiones los vínculos que existen entre igualdad de género y erradicación de la pobreza. Por ello, en la reconstrucción de las sociedades tras los conflictos se deberían desplegar estrategias amplias de erradicación de la pobreza, que tengan en cuenta las cuestiones de género y que traten cuestiones sociales, estructurales y macroeconómicas. Siguiendo la máxima de que la paz no sólo es ausencia de guerra, se deberían redoblar los esfuerzos por ejecutar programas para poner fin a la pobreza en todas sus formas y evaluar, con la participación femenina, hasta qué punto esos programas repercuten en el empoderamiento de las mujeres.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) imponen que las mujeres tengan acceso a una buena formación y educación, los servicios de salud física y mental, el empleo, los servicios sociales básicos, la herencia, la tierra, la vivienda, los ingresos, el microcrédito y otros instrumentos y servicios financieros, así como el control

sobre ellos. También ellas deberían poseer la potestad de introducir mejoras en esos programas a la luz de la evaluación antes mencionada.

El empoderamiento de las mujeres como gestoras en la reconstrucción del tejido social en tiempos de post-conflicto genera nuevas oportunidades y anima al emprendimiento de otras mujeres que buscan mejorar su calidad de vida y la de sus familias, por medio de proyectos e iniciativas de negocio, y de planes de participación y movilización ciudadana.

Con respecto al ODS 5 que demanda lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, el periodo de recuperación tras los enfrentamientos puede ser el idóneo para poner fin a todas las formas de discriminación, eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual, así como otras prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz, forzado y la mutilación genital femenina.

Además de las cuestiones de género, en la restauración de las comunidades después de la guerra se debería tener en cuenta la labor de las mujeres en el logro de modalidades de consumo y producción sostenibles ante los desafíos del cambio climático, así como en la protección de la biodiversidad y en la ordenación de los recursos naturales desde una perspectiva ecológicamente racional.

En cuanto a la consecución de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, ODS 16, las mujeres no solo tendrían que tener garantizado el acceso a la justicia para obtener reparación por los crímenes cometidos contra ellas durante la conflagración, sino también lograr la protección integral de todos sus derechos humanos, incluidos los de participación en la vida política, social y cultural de su país. Para lograr la paz, la justicia y la inclusión, es importante que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la representación inclusiva de las mujeres.

Ellas se convierten, por ende, en referentes para alcanzar las metas trazadas por los ODS dentro de sus comunidades con un rol protagonista en muchos aspectos esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030.

La participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo debería alcanzar a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública, así como a todos los momentos incluidas las etapas de reconstrucción de las sociedades tras los conflictos.

Por otro lado, las reformas de la estructura de desarrollo de las Naciones Unidas han reforzado la capacidad de ONU-Mujeres para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todo el sistema de las Naciones Unidas, al aplicar mecanismos de rendición de cuentas y marcadores de género estandarizados. En consonancia con la revisión cuadrienal amplia de la política, ONU-Mujeres hace un mayor uso de su función de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para respaldar la incorporación de la perspectiva de género a nivel tanto regional como nacional y multinacional. La entidad apoya la incorporación de la perspectiva de género en esferas temáticas clave y promueve la medición y el seguimiento conjuntos y pertinentes de resultados esenciales, así como la presentación de información al respecto, entre otros, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas

(UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como con otras entidades del sistema.

Por otro lado, hace falta que las asociaciones de mujeres, especialmente a nivel local, también se impliquen en la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos. Tanto el Consejo de Seguridad como el Secretario General brindarán la oportunidad de intervenir a través de consultas a los grupos locales e internacionales de mujeres, incluidos aquellos perteneciente al movimiento feminista global (Tickner, 1992).

4. La eliminación de las mujeres afganas en el post-conflicto

4.1. Afganistán tras la retirada de las tropas extranjeras

Si en algún momento existió la esperanza de que Afganistán se erigiera en modelo de participación femenina en el proceso de paz tras el conflicto, después de pasados varios meses desde el calificado como final de la guerra, difícilmente puede decirse que las mujeres gocen de seguridad, participación y derechos bajo el “viejo-nuevo” régimen talibán.

Lo cierto es que el país sigue sumido en el caos. A pesar de la retirada de las fuerzas extranjeras, los señores de la guerra continúan peleando por hacerse con el control de los territorios en los que aspiran a ejercer su influencia, con lo que la falta de seguridad y la violación de derechos humanos continúan siendo una constante.

En Kabul y otras ciudades principales, donde han asumido el poder los talibanes, la regresión en la condición social y jurídica de la mujer es notoria, sufriendo acciones punitivas sobre su apariencia, vestimenta, educación y acceso al espacio público.

Por otro lado, la decisión autónoma de retirada de las tropas extranjeras sin valorar la situación en la que quedaba la población civil, especialmente las mujeres y los niños, ha trasladado a las Naciones Unidas la responsabilidad de negociar el post-conflicto con el régimen talibán, en condiciones nada favorables para que la institución mundial haga prevalecer sus puntos de vista acerca de cuestiones tan básicas como la protección de los derechos humanos. Con la victoria en la guerra como estandarte, los talibanes se sienten con la potestad suficiente para recuperar el sistema político-religioso autoritario, discriminatorio y opresivo, con aplicación ortodoxa de la *sharía*, que ya existía antes de la intervención de la coalición de fuerzas internacionales en 2001.

Los peores augurios sobre los derechos de la mujer parecen comenzar a cumplirse al ver como ellas van desapareciendo *de facto* de la vida pública, a la vez que conocemos las intenciones de eliminar *de iure* muchas de las facultades que han podido desarrollar a lo largo de los años de ocupación extranjera.

Por otro lado, la consolidación de la paz en Afganistán será muy difícil sin ocuparse de la pobreza y el hambre que asolan el país. Como en cualquier otra parte del mundo, estas necesidades resultan más perentorias que cualesquiera otras, pero si las mujeres participasen en la reconstrucción, la ayuda exterior podría gestionarse de manera más eficaz de lo que lo ha sido hasta el momento (Merkel, 2011). En un país en el que se insiste tanto en el desarrollo rural, las asociaciones femeninas locales pueden desempeñar un papel catalizador en la alquimia de la construcción de la paz.

Tabla 2. Situación de las mujeres en Afganistán antes, durante y después de la intervención militar extranjera.

	Antes de 2001 Régimen talibán	Entre 2001-2021 Ocupación extranjera	Después de 2021 Régimen talibán
Estudiantes universitarias	0%	5%	2%
Mujeres con empleo remunerado	4%	22%	12%
Funcionarias públicas	0%	20%	6%
Participación femenina en órganos políticos	0%	27%	2%
Negocios propios de mujeres y emprendimiento	No consta	1000 (2019)	No consta

Fuente: UN Women, World Bank, Amnesty International.

4.2. Disposición de las mujeres a participar activamente en la recuperación y el desarrollo de la sociedad afgana

Como ya hemos puesto de relieve, las diversas agencias de las Naciones Unidas han participado activamente en los esfuerzos para promover y apoyar las actividades de las mujeres en los procesos formales de paz. A su vez, hay una serie de iniciativas no formales, aunque esenciales, destinadas a aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz a través de consultas con grupos locales e internacionales que las representan.

La División para el Adelanto de la Mujer (DAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) apoyan a grupos y redes de mujeres para fomentar el diálogo sobre conflictos. Este trabajo es especialmente importante para países donde los escenarios habituales de discusión (medios de comunicación, foros públicos, parlamentos, etc.) están debilitados o destruidos. Las redes sociales y comunitarias de mujeres pueden permitir el acceso a quienes detentan el poder y la oportunidad de entablar diálogos en foros alternativos.

En el caso de Afganistán, el primer esfuerzo para involucrar a las mujeres afganas en el proceso de paz y reconstrucción lo situamos en la Consulta Nacional de Mujeres Afganas, celebrada en Kabul el 8 de marzo de 2002. La reunión, que fue organizada por el Ministerio de Asuntos de la Mujer en cooperación con varios organismos de las Naciones Unidas, aprobó un plan de acción que orientaría a los ministerios y organizaciones internacionales sobre la participación de la mujer en la rehabilitación del país, así como en todos los procesos políticos y administrativos a largo plazo. Bajo el liderazgo de la Representante Especial del Secretario General y la Asesora

de Género de UNAMA², se estableció una Red Interinstitucional para la Igualdad de Género. La Asesora de Género trabajaba en estrecha colaboración con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y se realizó un esfuerzo considerable por recabar las opiniones de las mujeres y facilitar su inclusión en las estructuras políticas emergentes de Afganistán (Moghadam, 2005).

Paralelamente a las conversaciones de Bonn sobre Afganistán en 2011, se celebraron dos reuniones en Bruselas a instancias de las mujeres afganas. Por un lado, la Cumbre de Mujeres Afganas por la Democracia fue organizada por organizaciones no gubernamentales internacionales, como Equality Now, en colaboración con la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género (OSAGI), la División para el Adelanto de la Mujer (DAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Por otro, el Gobierno de Bélgica y UNIFEM organizaron una mesa redonda sobre el liderazgo de las mujeres en Afganistán. La Cumbre concluyó con la adopción de la Proclamación de Bruselas, que abordaba las demandas de las mujeres con respecto al proceso de paz y reconstrucción de Afganistán, incluido el derecho al voto, la equidad salarial y la igualdad de acceso a la atención médica, la educación y el empleo. Así mismo, se trataron cuestiones como la protección de las mujeres contra los matrimonios forzados de menores y el acoso sexual, y la participación activa de abogadas afganas en la redacción de una nueva constitución, que incluiría principios de no discriminación.

No obstante, diez años más tarde y tras la retirada de las tropas de la coalición internacional del territorio afgano, el panorama de la reconstrucción en Afganistán es bastante diferente: prohibición de canales de televisión por cable -en particular condenando las películas de la India que muestran mujeres ataviadas cantando y bailando en musicales-, mujeres que deben cubrirse sus cuerpos por completo, dejando ver sólo sus rostros y manos, mujeres que no pueden viajar sin su padre, marido u otro pariente varón, mujeres para las que los matrimonios son forzados y para las que la pena que les espera cuando las acusen de adúlteras sea seguramente la lapidación. El Ministerio de Asuntos de la Mujer ha desaparecido y, en su lugar, se ha recuperado el viejo Ministerio para la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio.

A pesar de estos serios obstáculos, o quizás debido a ellos, las organizaciones de mujeres han seguido trabajando y comunicándose con grupos feministas de otros países para ejercer presión internacional, intentando que no olvidemos la situación en la que han quedado tras el conflicto. La Red de Mujeres Afganas junto a otros grupos internacionales y asociaciones de mujeres del propio país, abogan por continuar con los esfuerzos para hacer de la seguridad y los derechos de las mujeres una realidad bajo un régimen nada propio a que así sea. Todos los impulsos de UNIFEM, el efímero Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Instituto de Formación de Género de la Universidad de Kabul, así como los de las asociaciones locales de mujeres, han sido barridos de un plumazo.

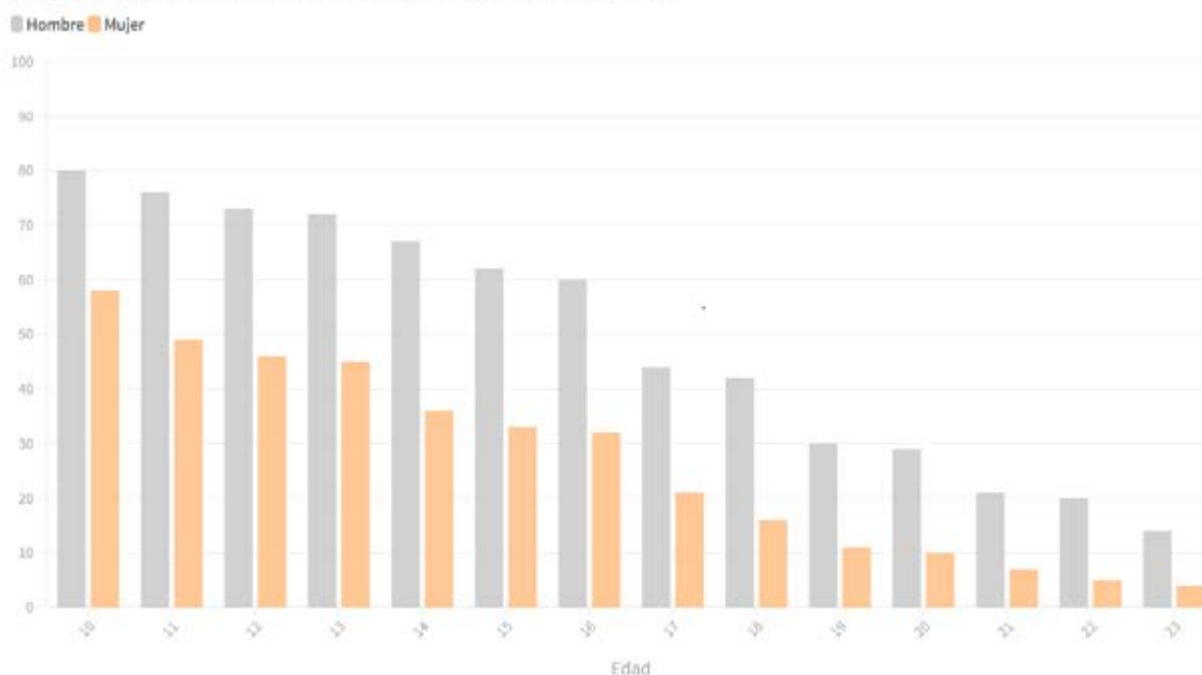
² United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Se trata de la misión política especial de la ONU establecida en 2002 por el Consejo de Seguridad mediante Resolución 1401. Su mandato original consistía en la implementación de los Acuerdos de Bonn de 2001.

4.3. Construcción de la paz en Afganistán sin participación femenina

En Afganistán, la reciente toma de poder por el régimen talibán, que era el mismo que ostentaba las instituciones políticas cuando se produjo la intervención militar de la coalición internacional en 2001, ha atraído gran parte de la atención mundial. No obstante, en los meses previos, las Naciones Unidas ya habían documentado un número sin precedentes de asesinatos de mujeres afganas, entre los que se contaron los de activistas de la sociedad civil y periodistas, así como atentados contra académicas, vacunadoras e incluso juezas de los tribunales internos. Sin embargo, no hubo mujeres entre las personas encargadas de negociar con los talibanes en 2020. Cuando los delegados que representaban a los talibanes y al Gobierno del Afganistán se reunieron en Moscú en marzo de 2021 para negociar la paz, solo una mujer participó en las conversaciones. Esta yuxtaposición de la violencia contra las mujeres y sus derechos, por un lado, y su extrema marginación y exclusión, por otro, sigue siendo el eje de la agenda sobre las mujeres afganas y la paz y la seguridad en 2021 (ONU, 2021).

Figura 3. Tasas de asistencia escolar por sexo y edad en Afganistán en 2021.

Tasas de asistencia escolar por sexo y edad en Afganistán



Fuente: UNICEF, 2021.

Como se desprende del último informe presentado por la Representante Especial del Secretario General en Afganistán, Deborah Lyons, las preocupaciones actuales de la ONU en Afganistán tienen más que ver con una población que se enfrenta al hambre y a una economía absolutamente destruida. Sin embargo, la Representante también recuerda las graves restricciones a los derechos fundamentales que sufren las mujeres y las niñas: “We were extremely vocal on the need to release the dis-

appeared women protesters and their family members last month. And indeed, they were released. However, another group of women was arbitrarily arrested. However, we just received the news this morning from Kabul that this group has also been released. Our team in Kabul is working to verify these reports and I will be following up with the *de facto* authorities when I return. But these releases continue to be good news and we continue to work with the *de facto* authorities on investigative processes, protocols, procedures, due diligence that must be put in place for all of these cases. As well recent sweeping house-to-house searches in Kabul, carried out by the main security institutions ostensibly as a crime-fighting measure, are also of concern” (UNAMA, 2022).

Los programas de paz que las Naciones Unidas van a desplegar en Afganistán, un país donde incluso se requiere que las mujeres obtengan el consentimiento de su esposo para buscar atención médica para los niños, se van a desarrollar en clave masculina, obligando a las mujeres a tratar con burócratas varones, lo que puede desalentarlas aún más a acceder a los programas.

En cada etapa de los programas de reconstrucción de la paz, las afganas deberían tener las mismas oportunidades en los procesos de toma de decisiones, asegurando que su participación no se reduzca a la expresión simbólica de sus preocupaciones, especialmente en los entornos dominados por hombres. Además, para cumplir con las obligaciones legales que impone la protección de los derechos humanos, los programas de protección social deben incluir mecanismos de rendición de cuentas que sean accesibles tanto para hombres como para mujeres. Dichos mecanismos deben prestar atención a las diferencias de poder de género que pueden disuadir a las afganas de expresar sus preocupaciones o presentar quejas.

Respecto a las formas de restituir a las víctimas en el marco de la justicia transicional, ni la retribución, ni mucho menos la rehabilitación y la restauración, parecen posibles en un país donde el tratamiento de las mujeres no posee un enfoque de derechos en el que también se aborden directrices del Derecho Internacional humanitario.

A pesar de ello, las Naciones Unidas, como donante principal de la ayuda al desarrollo que va a recibir el país, debería mantenerse firme en la defensa de los derechos de las mujeres afganas, apoyando su participación tanto en la vida pública como en la privada de la sociedad post-conflicto. Esta exigencia debería ser trasladada a cualquier donante de fondos, sea nacional o internacional, e incluso a inversores privados.

Como afirmaba la Representante Especial, Deborah Lyons, la liberación de grupos de mujeres que han sido detenidas en las protestas de los últimos meses es siempre una buena noticia (UNAMA, 2022). A este respecto, no cabe duda de que esas decisiones tienen que ver con la presión internacional y el temor a perder las ayudas al desarrollo, por lo que no debería descartarse la posibilidad de incluir una condicionalidad de género para la recepción de los fondos.

5. Conclusiones

Tras el análisis cualitativo de algunos de los textos más relevantes de las Naciones Unidas que rigen las cuestiones que tienen que ver con el restablecimiento de la paz y la reconstrucción de comunidades después de un conflicto armado, podemos

concluir que la principal organización mundial reconoce la necesidad de que las mujeres estén representadas en los procesos restaurativos que siguen a la guerra.

Sin embargo, la misma institución internacional confirma que la presencia de mujeres tanto en las delegaciones oficiales como en instancias informales intervinientes en los procesos de paz se sitúa muy por debajo de la de los hombres, cuando no, en algunos casos, es meramente simbólica.

Si bien es verdad que el discurso oficial en las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad se lleva a cabo siempre en clave positiva, orientado a un futuro esperanzador donde las mujeres tienen un papel protagonista en el post-conflicto, la organización es consciente de los obstáculos que continúan existiendo para que las mujeres sean tomadas en consideración para la toma de decisiones en la etapa de reconstrucción.

La desigualdad de partida -que ya se da en muchas sociedades incluso en tiempos de paz-, la violencia física -especialmente sexual- y el maltrato psicológico sufridos por las mujeres durante las guerras, la dedicación de los fondos de reconstrucción a otros fines que se consideran en el momento más apremiantes o, incluso, la promulgación de normas discriminatorias en materia de género, son algunos de los obstáculos detectados por las Naciones Unidas en el devenir de muchas comunidades durante el post-conflicto.

Partiendo de esta panorámica, resulta esencial incorporar, cuando proceda, una perspectiva de género en las políticas, reglamentaciones y prácticas desplegadas durante los procesos de paz, a fin de promover y proteger los derechos de todas las mujeres, incluso considerando la posibilidad de tomar medidas para reconocer los casos de persecución y violencia por razón de sexo, al analizar los motivos para conceder el asilo o la condición de refugiadas. El objetivo se debe fijar en la participación de la mujer en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones hasta conseguir el equilibrio de géneros en el nombramiento de mujeres y hombres.

Para ello, una institución de la autoridad y representatividad de las Naciones Unidas no se debería dejar doblegar ante regímenes internos segregacionistas y tendría que imponer el criterio de la paridad, al menos, en las delegaciones oficiales donde puede hacer uso de su preponderancia. Qué duda cabe que este modo de proceder en una entidad como las Naciones Unidas, podría tener una influencia muy positiva en el sentido de animar a contar con las mujeres para conformar los centros de toma de decisiones no formales que pudieran surgir en las comunidades en reconstrucción. El hecho de que ellas tengan la oportunidad de mostrar lo que pueden aportar, de desplegar sus dotes de conciliación y de multiplicar los puntos de vista sobre cuestiones controvertidas, redundará en su visibilidad como interlocutoras en el post-conflicto.

En el caso paradigmático de la última guerra de Afganistán, hay que considerar que la intervención de las Naciones Unidas ha sido muy limitada durante el conflicto, lo que entorpece también su labor en el proceso de paz. La retirada de las tropas extranjeras sin valorar la situación en la que quedaba la población civil, especialmente las mujeres y los niños, ha trasladado a la organización universal la responsabilidad de negociar el post-conflicto con el régimen talibán, en condiciones nada favorables para que la institución mundial imponga sus puntos de vista acerca de cuestiones tan básicas como la protección de los derechos humanos. A pesar de ello, la ONU, como donante principal de la ayuda al desarrollo que va a recibir el país,

debería mantenerse firme en la defensa de los derechos de las mujeres afganas, apoyando su participación tanto en la vida pública como en la privada de la sociedad post-conflicto.

Referencias

ACNUR (2002): *Directrices sobre protección integral: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, HCR/GIP/02/01.

ANDRADE SALAZAR, JOSÉ ANTONIO, ALVIS BARRANCO, LIBIA, JIMÉNEZ RUIZ, LUZ KARINE, REDONDO MARÍN, MILADYS PAOLA Y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, LIDA (2017): “La vulnerabilidad de la mujer en la guerra y su papel en el posconflicto”, *El Ágora USB*, 17 (1), 290-308.

BASSIOUNI, M. CHERIF (2002): *Post-conflict Justice*, Transnational Publishers Inc., Nueva York.

BASS, GARY (2004): “Jus Post Bellum”, *Philosophy & Public Affairs*, 32, 384-412.

BAUDILLARD, JEAN y MORIN, EDGAR (2003): *La violencia en el mundo*, Buenos Aires, Libros del zorzal editorial.

CALVET MARTÍNEZ, ELISENDA (2017): “Ius post bellum como herramienta para promover una justicia transformativa”, *XIII Congreso de AECPA*, del 20 al 22 de septiembre de 2017.

GALTUNG, JOHAN (1969): “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.

HAQ, AMEERAH (2010): *El papel de la mujer en el establecimiento y la consolidación de la paz: reflexiones desde Timor-Leste*, Naciones Unidas, New York.

IVERSON, JENS (2013): “Transitional Justice, jus Post Bellum and International Criminal Law: Differentiating the Usages, History and Dynamics”, *The International Journal of Transitional Justice*, 7, 413-433.

MAY, LARRY y EDENBERG, ELISABETH (2013): *Just Post Bellum and Transitional Justice*, Cambridge University Press, Nueva York.

McAULIFFE, PADRAIG (2017): *Transformative Transitional Justice and the Malleability of Post-Conflict States*, Edward Publishing, Cheltenham.

MERKEL, KATHARINA (2011): “Afghanistan and the Peace Through Development Paradigm: A Critical Assessment”, *Journal of Conflictology*, 2 (1), 1-7.

MOGHADAM, VALENTINE (2005): “Peacebuilding and Reconstruction with Women: Reflections on Afghanistan, Iraq and Palestine”, *Development*, 48 (3), 63-72.

ONU (1974): *Resolución 3318 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, sobre la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado*, S/A/RES/3318(XXIX).

ONU (1995): Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, anexo II.

ONU (2000a), Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Suplemento No. 3, A/S-23/10/Rev.1.

ONU (2000b): Informe Ibrahimí sobre Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones

de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, A/55/305-S/2000/809.

ONU (2000c): Resolución 1325 (2000) aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325.

ONU (2004): *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2004/616.

ONU (2021): *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2021/827.

OREND, BRIAN (2000): "Jus Post Bellum", *Journal of Social Philosophy*, 31, 117-137.

STAHN, CARSTEN (2008): "Jus post bellum: mapping the discipline(s)", En: STAHN, CARSTEN y KLEFFNER, JAHN (Eds.): *Jus post bellum: towards a law of transition from conflict to peace*, TMC Asser Press, The Hague.

TICKNER, ANN (1992): *Gender in International Relations: Feminist perspectives on achieving global security*, Columbia University Press, New York.

UNAMA (2022): *Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons*, New York, 2 March 2022.

UNODC (2006): *Manual sobre Programas de Justicia restaurativa*, Naciones Unidas, New York.

WALZER, MICHAEL (1977): *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with a Historical Illustrations*, Basic Books, New York.

WALZER, MICHAEL (2010): "The aftermath of war: Reflections on jus post bellum". *Belgrade Philosophical Annual*, 23, 11-20.

ZAUM, DOMINIK (2009): "The norms and politics of Exit: Ending post-conflict transitional administrations", *Ethics & International Affairs*, 23 (189), 189-208.

14 LÍNEA TEMÁTICA

Economía social y solidaria

Economia social i solidària

Social and solidarity economy

Análisis del papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del Acuerdo Final de Paz 943

María Alejandra Lara González (Universitat Jaume I de Castelló)

Miguel Ángel López Navarro (Universitat Jaume I de Castelló)

Universidad del Buen Vivir: Aportaciones desde los Territorios por una Educación Descolonizadora e Intercultural 971

Ricardo Usategui Uriarte (Asociación Elkarcredit de Solidaridad / Finantzaz Haratago)

Oihane Beñaran Muñoz (Asociación Elkarcredit de Solidaridad / Finantzaz Haratago)

Responsabilidad social empresarial y herramientas de protección laboral en países en vías de desarrollo 973

José Matías Fernández Velasco (Universidad de Málaga)

Los retos del consumo colaborativo en sociedades (post) pandemia. El caso de una investigación-acción participativa con la Escuela Andorrana de Ordino 995

Liliana Aura Trifu (Universitat Jaume I de Castelló)

María Lozano Estivalis (Universitat Jaume I de Castelló)

Análisis del papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del Acuerdo Final de Paz

Analysis of the role of international cooperation in the economic and social reintegration of the signatories of the final peace agreement

María Alejandra Lara González (Universitat Jaume I de Castelló)
Miguel Ángel López Navarro (Universitat Jaume I de Castelló)

Resumen

En el 2016, luego de más de 50 años de confrontación entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y de cuatro años de diálogos en la Habana, se firma el Acuerdo Final de Paz. Este se propone dar solución a las causas históricas del conflicto e introduce un cambio de paradigma en las formas como se venían adelantando los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en el país. Específicamente, en el punto 3.2.2 del citado acuerdo son consignadas las medidas para la reincorporación económica y social de los exguerrilleros por medio de la conformación de Organizaciones de Economía Solidaria y la formulación de proyectos productivos. De esta forma, el Acuerdo Final propone una reincorporación colectiva y en el marco de la economía solidaria. Debido a las dificultades y los incumplimientos del Estado colombiano, la cooperación internacional ha tenido un papel protagónico en la implementación de lo acordado; sin embargo, se siguen presentando graves retrasos. Este trabajo tiene como objetivo determinar el papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del acuerdo, haciendo un análisis de los aciertos y desaciertos.

Palabras clave: Reincorporación económica, reincorporación social, economía solidaria, postconflicto, cooperación internacional.

Abstract

In 2016, after more than 50 years of confrontation between the Colombian State and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) and four years of dialogue in Havana, the Final Peace Agreement was signed. This aims to provide a solution to the historical causes of the conflict and introduces a paradigm shift in the ways in which the DDR processes were being carried out in the country. Specifically, in point 3.2.2, the measures for the economic and social reintegration of former guerrillas through the formation of Solidarity Economy Organizations and the formulation of productive projects are consigned. In this way, the Final Agreement proposes a collective reincorporation and within the framework of the solidarity economy. Due to the difficulties and non-compliance of the Colombian State, international cooperation has played a leading role in the implementation of what was agreed, however, serious delays continue to occur. This work aims to determine the role of international cooperation in the economic and social reintegration of the signatories of the agreement, making an analysis of the successes and failures.

Keywords: Economic reintegration, social reintegration, solidarity economy, post-conflict, international cooperation.

1. Introducción

En el 2016, luego de más de 50 años de confrontación entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y de cuatro años de diálogos de paz en la Habana, se firma el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Este proceso se enmarcó en una tradición de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que se han desarrollado en el país desde la década de los 80. Una particularidad de estos procesos de DDR ha sido su desarrollo en el marco del conflicto y que no han representado una solución definitiva. El Acuerdo Final introdujo un cambio de paradigma en las formas como se venían adelantando los procesos de DDR en el país.

El punto 3 del acuerdo, “Fin del Conflicto”, estipula todo lo referente al paso de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil. En este se acuerda el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD), la Dejación de las Armas (DA) y el tránsito colectivo de la vía armada a la vida civil, en términos de una decisión de las FARC-EP de desistir de la guerra y sus lógicas. El punto 3.2, “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil”, establece las medidas económicas, sociales y políticas para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP y sus familias (Gobierno Nacional; FARC-EP, 2016). Específicamente, la reincorporación económica y social es consignada en el punto 3.2.2. De lo que allí se acuerda es central lo referente al desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles. Se estipula que cada exguerrillero tendría derecho por una vez a un apoyo económico (8 millones de pesos) para emprender un proyecto productivo individual o colectivo. Este recurso sería entregado a través de la organización de economía social y solidaria, que se llamaría Economías Sociales del Común (ECOMÚN) (Gobierno Nacional; FARC-EP, 2016). De esta forma, los firmantes conformaron cooperativas, las afiliaron a ECOMÚN y presentaron proyectos para su aprobación y financiación.

El Instituto Kroc (2021), en su evaluación de la implementación del Acuerdo Final con motivo de la conmemoración de los cinco años de la firma, revela diferencias significativas en el estado de implementación de cada uno de los seis puntos del Acuerdo. Los puntos 3 y 6 serían los más avanzados al involucrar acciones de corto plazo. A pesar de esto, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2020) alerta sobre retrasos, incumplimientos, tensiones y conflictos en la puesta en marcha de la reincorporación. Entre estos se encuentran los intentos de la institucionalidad por desconocer el carácter colectivo del proceso de reincorporación, la falta de acceso a tierras para la implementación de los proyectos productivos, y la casi nula implementación de las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, también consignadas en el punto 3 y parte integral del tránsito a la vida civil.

Ante los retrasos e incumplimientos del Gobierno Nacional en la implementación de lo acordado, la comunidad internacional ha sido un actor clave. Los apoyos técnicos y económicos de la cooperación internacional han permitido subsanar déficits presupuestales, así como evitar un total fracaso del proceso. Considerando que: a) el punto 3 es fundamental para garantizar el tránsito a la vida civil, la no repetición, y la construcción de una paz estable y duradera; b) está planteado desde una innova-

dora perspectiva colectiva y solidaria; y c) ha contado con una importante inversión y apoyo internacional, es que este documento se propone *analizar el papel de la cooperación internacional en la implementación del punto 3.2.2 del Acuerdo Final de Paz: “Reincorporación económica y social de excombatientes de las FARC-EP”*.

Para ello, este documento presenta cuatro apartados mediante los cuales busca, en primer lugar, caracterizar lo acordado en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final en el marco del desarrollo histórico de los procesos de DDR y del sector de la economía solidaria en el país. En segundo lugar, presentar la metodología de investigación utilizada para caracterizar el papel de la cooperación internacional en la implementación del punto 3.2.2. En tercer lugar, presentar los resultados de la investigación en términos de los avances, dificultades y desafíos de la implementación, así como el papel de la cooperación internacional en esta. Por último, se presentarán las conclusiones que aporten a la reflexión sobre el papel de la cooperación internacional en la construcción de paz, el fomento de las economías solidarias y el desarrollo.

2. Marco Teórico

2.1. Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en Colombia

Colombia ha padecido desde la segunda mitad del siglo XX un conflicto armado interno, que como señala Pizarro-Leongómez (2015), se caracteriza por ser prolongado, complejo, discontinuo, con diferencias regionales, atroz y con raíces políticas. El Estado colombiano se ha caracterizado por tramitar el conflicto desde una perspectiva militarista con la intención de derrotar a los grupos armados ilegales. Sin embargo, este objetivo no ha sido cumplido y el conflicto se ha perpetuado por décadas, en las que se han alternado periodos de intensificación de la guerra con coyunturas proclives a la búsqueda de salidas dialogadas. Es por lo que el país ha experimentado diversos procesos de paz y, por tanto, distintos procesos de DDR. A lo largo de la historia del conflicto armado interno se pueden identificar cinco etapas en los procesos de DDR adelantados entre el Estado colombiano y grupos armados ilegales.

La primera etapa inicia en 1982 con la presidencia de Belisario Betancur, quien hace un llamado al diálogo, reconoce los alzados en armas como actores políticos y adopta por primera vez una política de paz. Esto es innovador, pues conlleva la creación de una nueva legislación e institucionalidad que implemente las políticas de paz. Como primera medida, Belisario integra en su plan de gobierno el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que reconociendo las causas de la violencia se propone la rehabilitación de las regiones más empobrecidas y afectadas por el conflicto. Paralelamente se crea la primera Comisión de Paz mediante el Decreto 2711 de 1982. Esta tenía la tarea de asesorar al gobierno, pero manteniendo su independencia y estaba conformada por tres Altos Comisionados para la paz, nombrados por el presidente, junto a otros delegados que dieron un sentido de convocatoria nacional. Igualmente se emite la Ley 35 de 1982, que da amnistía incondicionada y automática para delitos políticos cometidos antes de la vigencia de dicha ley, propone un pacto de tregua y dicta normas tendientes al restablecimiento de la paz. Fueron amnistiados 1.384 combatientes del M-19, las FARC-EP, el ELN, el EPL, la ADO, entre otros (Villarraga, 2015).

De forma particular, el proceso de diálogo que adelantó la presidencia de Betancourt empezó por la amnistía de los integrantes de los grupos armados para así dar paso a las conversaciones de paz. Es por lo que en la misma Ley 35 se incluyen beneficios económicos y acceso a programas oficiales para los excombatientes. En ese sentido, se crea el Programa Especial de Microempresas de Rehabilitación con acceso a créditos para emprender, préstamos para vivienda y un programa de atención en salud. Dentro de las instituciones públicas y privadas que asumieron compromisos con los amnistiados, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) se comprometió a adjudicar predios para parcelas unifamiliares o empresas comunitarias (Villarraga, 2015). En esta primera experiencia de un proceso de reintegración de excombatientes en el país, se evidencia una intención por dar garantías económicas en el tránsito a la vida civil.

A pesar de la intención, la población conformó la Asociación Nacional de Amnistiados desde la que denunció ineficacia e incumplimientos (Villarraga, 2015). De la misma forma, aunque se adelantaron diálogos con las FARC-EP, el M-19, el EPL y la ADO que se centraron en el cese al fuego, la creación de mesas de discusión, el planteamiento de reformas políticas, la incorporación a la vida civil de los alzados en armas y la creación del movimiento político Unión Patriótica (UP) (ACR, 2016), estos no fueron aceptados por los partidos políticos, el ejército ni los sectores económicos en un escenario de evidente polarización. Los compromisos no se materializaron y los grupos armados volvieron a sus campamentos, por lo que se puede decir que fueron procesos que fracasaron.

Una segunda etapa en los procesos de DDR se desarrolla durante el gobierno de César Gaviria (1990 -1994). En su administración se firmaron acuerdos de paz con el EPL, el PRT, el MAQL, la CRS y las Milicias Populares (MP). Para el Observatorio de Paz y Conflicto (OPC) (2015), se adelantó un primer modelo de los procesos de DDR, pues en todos se establecieron zonas de concentración para los combatientes, la dejación de armas se realizó con una ceremonia y se adelantó la desmovilización, el licenciamiento e individuación de las personas alzadas en armas. El contexto preparatorio de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) contribuyó a la posibilidad de la paz, pues relacionó la reforma política con los procesos de paz (Villarraga, 2015). En los acuerdos estuvieron presentes temas de reforma política e institucional, garantías para los partidos políticos que conformaron y para su participación en la ANC (CNRR, 2010). En cuanto al monitoreo, este fue adelantado por el Consejo Nacional de Normalización (CNN) adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) creado con el Decreto 314 de 1990. Los pactos también consignaron programas de reinserción que fueron liderados por la Oficina Nacional de Reinserción en el marco del PNR.

En el marco del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se inicia una tercera etapa en los procesos de DDR que introduce un modelo de desmovilización individual. La presidencia de Samper mantuvo, aunque con prevenciones, las puertas abiertas al diálogo y en sintonía con ello adelantó algunos cambios: puso a cargo de la Oficina Nacional de Reinserción la Política de Reinserción; cambió la figura del consejero presidencial de Paz por la de un Alto Comisionado para la Paz, otorgándole rango ministerial; y creó el Consejo Nacional de Paz con el fin de construir un consenso entre el Estado y la sociedad civil frente a la paz. A pesar de esto, con el Decreto 1385 de 1994 se crea la Red de Solidaridad Social que asume las funciones que hasta el momento había desarrollado el PNR, así como la responsabilidad de acoger a los desmovilizados individuales. La Red inaugura un modelo que es implementado en

medio del conflicto como estrategia orientada a desestructurar las organizaciones armadas y no como herramienta de consolidación o mantenimiento de la paz. Con este modelo se da prioridad a las desmovilizaciones individuales, en las cuales, la colaboración con la Fuerza Pública y la justicia, son muestra de la voluntad de paz del combatiente (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015).

La cuarta etapa en el desarrollo de los procesos de DDR hace referencia a las desmovilizaciones colectivas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y otros grupos paramilitares entre el 2003 y el 2006. Son consideradas las primeras desmovilizaciones colectivas en el marco del conflicto armado y tienen como sustento la Ley 782 de 2002, promulgada en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que dicta disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica.

Apenas un año después de promulgada la Ley 782, se firma el Acuerdo de Santafé de Ralito que establece un proceso de reincorporación centrado en el acompañamiento y asistencia a los excombatientes, en educación, empleabilidad e inserción en el sistema productivo. Esta tarea fue delegada al Programa para la Reincorporación de Personas y Grupos a la Vida Civil (PRVC), creada en el marco del Decreto 200 de 2003 (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015). De forma innovadora, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz establece un nuevo marco jurídico que condiciona la obtención de beneficios de los desmovilizados a su disposición para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En concordancia con este objetivo se crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación- CNRR para garantizar la participación de las víctimas en procesos de esclarecimiento judicial, presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento de los grupos armados ilegales, hacer seguimiento al proceso de reincorporación, y coordinar acciones de reparación y reconciliación (CNRR - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2010).

El proceso de reincorporación liderado por el PRVC, que asumió las desmovilizaciones de modalidad individual y colectivas, tenía un carácter de corto plazo y estaba enfocado en el individuo mediante la atención psicosocial, capacitación académica, acceso al sistema nacional de salud, y el aporte de una mensualidad económica (ACR, 2016). El PRVC no logró dar abasto con la cantidad de desmovilizaciones masivas, por lo que en 2006 es reemplazado por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) de la Presidencia de la República (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR, 2010). La ACR se encargó de definir y coordinar la Política Nacional para la reintegración social y económica (PRSE) de las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley. De acuerdo con la política, se propuso una ruta de reintegración personalizada, descentralizada y de largo plazo que puso la atención psicosocial como un pilar transversal. Esta ruta buscaba brindar beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico y de oportunidades de generación de ingresos, con el fin de permitir que los desmovilizados tuvieran una vida sostenible. También implementó estrategias enfocadas hacia las familias y comunidades, bajo la concepción de que la sostenibilidad de la Reintegración implicaba trabajar no sólo con el desmovilizado, sino también con su entorno (ACR, 2016).

La ACR marca un hito en el desarrollo histórico de los procesos de DDR en el país, pues propone un proceso de largo plazo bajo el concepto de reintegración. Este

apuntaba a garantizar una mayor capacidad de cobertura, gestión y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamientos a los actores desmovilizados (ACR, 2016). Otra innovación importante, fue el CONPES 3554 de 2008 que elevó el proceso de reintegración a política de Estado. Por primera vez, un proceso de DDR se asume como propósito nacional. Estas transformaciones dan cuenta de una relación del proceso colombiano con el contexto internacional. En sintonía con las Normas Integradas para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS), publicadas en 2006 por las Naciones Unidas, se deja a un lado el concepto de reincorporación y se asume el de reintegración.

Por último, se encuentra la quinta etapa de los procesos de DDR adelantada en el mandato de Juan Manuel Santos. La Ley 1424 de 2010 permitió el goce de beneficios jurídicos a aquellas personas que manifestaran su intención participar en el proceso de reintegración social y económica ofrecido por el Gobierno nacional y cumplieran con las actividades de servicio social en las comunidades de acogida (Lora-Ochoa *et al.*, 2018). Por su parte, la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del conflicto armado interno. Además, se da por terminada la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) asumiendo algunas de sus funciones el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa de Atención Especial de Atención y Reparación Integral creadas por el Decreto 2244 de 2011. También es creada la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas que reemplaza la Alta Consejería para la Reintegración (ambas identificadas con las siglas ACR).

En el 2012 se inician los diálogos de paz de la Habana entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, lo que reabre el debate sobre los procesos de DDR. Desde el primer momento, las FARC-EP se distancian de los modelos de DDR hasta el momento adelantados en el país, pues los consideraban una política contrainsurgente que propició la desmovilización de los desertores de sus filas (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015).

En medio de las conversaciones de paz, es emitida la resolución 754 de 2013 que dicta medidas sobre el acceso a los beneficios de estímulos económicos para planes de negocio o capital semilla para emprendimientos. Entre 2013 y 2014 se invirtieron 4.811 millones de pesos en unidades de negocio de 1068 excombatientes (Lora-Ochoa *et al.*, 2018). Desde el 2014 la ACR implementó el Plan de Trabajo por Ciudadanía (PTC) que promovió un proceso de reintegración centrado en la permanencia en la legalidad desde un enfoque de superación de la vulnerabilidad. Este plan de trabajo buscaba reconstruir el proyecto de vida de cada uno de los excombatientes mediante el fortalecimiento de capacidades propias y la consideración del contexto social (Ballesteros *et al.*, 2016).

El PTC contemplaba 8 dimensiones como componentes del sujeto: personal, salud, productiva, familiar, educativa, ciudadana, seguridad y habitabilidad. En cuanto a la dimensión productiva, esta partía de la importancia de la generación de las condiciones para que las personas excombatientes y sus familias pudieran disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, y con ello superar las situaciones de vulnerabilidad. La dimensión facilitaba beneficios o estímulos económicos, como lo era un recurso de ocho millones de pesos que podían ser destinados a unidades productivas, pero también se proponía el fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos por medio de asesoría técnica (Ballesteros *et al.*, 2016).

2.1.1. Acuerdo Final de Paz

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, firman el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante AF). Después de cuatro años de diálogos en la Habana, Cuba, se conciertan cinco puntos que buscan dar solución a las causas históricas del conflicto: el punto 1, “Reforma Rural Integral”, que propone una transformación estructural del campo para crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural; el punto 2, “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, que apuesta por una ampliación democrática que dé garantías para la participación y la inclusión política; el punto 3, “Fin del conflicto”, que establece el cese al fuego, la dejación de armas y las medidas para el paso de la organización armada a la vida civil; el punto 4, “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, que promueve un enfoque de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género para un tratamiento distinto al consumo, al cultivo y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico; y el punto 5, que contiene el acuerdo “Víctimas”, por medio del cual se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Los cinco puntos o acuerdos deben ser entendidos en su enfoque integral, por lo que el cumplimiento de cualquiera requiere de la implementación de los otros de forma articulada y simultánea. También desde sus enfoques de derechos, étnico, diferencial y de género con los que buscan contribuir a la materialización de los derechos humanos, reconocer y proteger la pluralidad y disminuir las brechas de desigualdad. Igualmente, deben ser comprendidos desde su enfoque territorial, en tanto proponen una implementación desde las regiones y territorios, teniendo en cuenta sus necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales, con la participación de la ciudadanía y garantizando la sostenibilidad socioambiental (Gobierno Nacional; FARC-EP, 2016).

El AF tiene un carácter innovador que representa un cambio en el paradigma de los procesos de DDR que hasta el momento habían sido adelantados en el país. Los modelos tradicionales de DDR han entendido la reintegración de excombatientes principalmente como procesos individuales en el que se establecen medidas legales, económicas y sociales para el retorno a la vida civil, partiendo del supuesto de que una reintegración exitosa depende de la ruptura de las estructuras colectivas del grupo armado (Zambrano Quintero, 2019). En contraposición con estos modelos, el AF, en el punto 3 “Fin del conflicto” se distancia de los conceptos habituales de DDR. En términos del desarme, propone, por un lado, un “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo” (CFHBD), como la terminación definitiva de acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP; y por otro, la Dejación de las armas (DA) como un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la Organización de Naciones Unidas (ONU) recibe la totalidad del armamento de las FARC-EP para destinarlo a la construcción de tres monumentos en Colombia, Cuba y Nueva York. En cuanto a la desmovilización y la reintegración, el AF propone un “desmonte de las estructuras armadas” y un proceso reincorporación desde una concepción colectiva y comunitaria que pasa por lo social, económico y político. Este cambio conceptual da cuenta de la intención de las FARC-EP por desistir de la guerra y sus lógicas, pero de realizar una movilización colectiva a la vida civil y continuar luchando de forma democrática. Para dar cumplimiento con estas medidas, el punto 3 estableció que las FARC-EP se ubicarían por 180 días en 22 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 6 Puntos Transitorios de Norma-

lización (PTN), con el objetivo de garantizar el CFHBD y DA, e iniciar el proceso de preparación para la Reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC-EP. Más adelante, estos pasaron a llamarse Espacios Territoriales de Capacitación y Normalización (ETCR) y Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR).

2.1.2. Reincorporación económica, social y política de las FARC-EP

Específicamente, en el punto 3.2 del AF se establecen las medidas económicas, sociales y políticas para garantizar una reincorporación efectiva que permita la construcción de una paz estable y duradera. Este punto es planteado como una ratificación del compromiso de las FARC-EP de cerrar el capítulo del conflicto armado, convertirse en actor válido dentro de la democracia y contribuir decididamente a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han sido causas históricas de la violencia en los territorios. En él se entiende la reincorporación como un proceso de largo plazo, integral y sostenible, excepcional y transitorio, en el que se considera los intereses de las FARC-EP y sus familias. Igualmente, como un proceso orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación, así como al desarrollo de la actividad productiva y la democracia local (Gobierno Nacional; FARC-EP, 2016).

En lo político, el punto 3.2.1 establece que una vez terminado el proceso de DA las FARC-EP pasarían de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal. El acuerdo garantiza que el partido surgido del tránsito a la vida civil contara por dos períodos electorales (2018- 2022 y 2022-2026) con una representación mínima de cinco Senadores y cinco Representantes a la Cámara. Siguiendo esto, en el 2017 las FARC-EP se constituyen en el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) con el que participaron oficialmente en las elecciones legislativas del 2018.

El punto 3.2.2 consigna las medidas para la reincorporación económica y social, desde una perspectiva igualmente colectiva. Para ello establece la creación de una organización de economía solidaria denominada Economías Sociales del Común (ECOMUN) y el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), integrado por dos miembros del Gobierno y dos de las FARC-EP, con la función de definir actividades y hacer seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP. Con el propósito de generar las condiciones a corto, mediano y largo plazo que posibiliten la reincorporación efectiva, se establecen medidas para la atención en salud, acompañamiento psicosocial, educación y reunificación de núcleos familiares, así como apoyos económicos excepcionales y transitorios para la estabilización económica. Una vez finalizada la DA, cada hombre y mujer de las FARC-EP recibió una asignación única de normalización equivalente a 2 millones de pesos y durante 24 meses una renta básica mensual equivalente a 90% del SMMLV, siempre y cuando no tuvieran un vínculo contractual que les generara ingresos. Adicionalmente, se estipuló que cada persona en proceso de reincorporación tendría derecho a un apoyo económico de 8 millones de pesos para emprender un proyecto productivo individual o colectivo. En caso de ser un proyecto colectivo, ECOMUN sería la encargada de verificar su viabilidad. Una vez aprobado, el Gobierno Nacional debería transferir a ECOMUN los recursos equivalentes al número de personas en proceso de reincorporación que hacen parte del proyecto colectivo.

Hasta este momento en el país se habían implementado procesos de DDR que una vez realizado el desarme se individualizaba a los excombatientes y se emprendía la reintegración con cada una de las personas. Con el AF, una vez dejadas las armas y reunidos en las ZVTN o PTN, las y los firmantes iniciaron la conformación de cooperativas y, de forma paralela, la redacción de proyectos productivos. Así mismo, se inició la conformación de ECOMUN como organización que reuniría a las cooperativas recién constituidas. De esta forma, las FARC-EP priorizaron una reincorporación económica, social y política de forma colectiva.

2.1.3. Cambios en la institucionalidad colombiana

El AF, y en especial el punto 3, genera cambios en la institucionalidad colombiana encargada de los procesos de DDR. Con el Decreto 2027 de 2016 se crea el CNR y con el Decreto 897 de 2017 se modifica la estructura y nombre de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, que pasa a denominarse “Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). La ARN mantuvo las funciones de la ACR en cuanto a los procesos de reintegración colectivos e individuales previos y asume en su ejercicio la reincorporación de los firmantes del AF. En ese orden, la ARN adelanta de forma simultánea tres procesos en los que acompaña a excombatientes en el tránsito de la vida armada a la vida civil: el proceso de reintegración dirigido a personas que se desmovilizaron individual o colectivamente de grupos de autodefensas y organizaciones guerrilleras; el proceso de reintegración especial dirigido a personas que después de cumplir una pena de entre 5 y 8 años de cárcel y aportar a la verdad, justicia y reparación, se acogieron a la Ley de Justicia y Paz; y el proceso reincorporación dirigido a las personas que hicieron dejación de armas en el marco del AF (ARN, 2021).

Según la ARN (2021), el nuevo marco que propone la reincorporación promueve un enfoque colectivo y rural y está orientado a fortalecer la convivencia, la reconciliación, el desarrollo de la actividad productiva y el tejido social en los territorios. Además, resalta el carácter co-construido de este proceso, pues todas las acciones deben ser concertadas y definidas de manera conjunta, principalmente con el CNR.

El decreto 899 de mayo del 2017 establece las medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al AF. En sus artículos 4, 5 y 6 se autoriza a designar los representantes de las FARC-EP en el CNR y la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, cuya conformación fue acordada en el punto 6.1 del AF) para la constitución de ECOMUN con cobertura nacional, con seccionales territoriales y que tendría la capacidad de actuar como organismo o agrupación de segundo o tercer grado, conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria; también se establece su objeto y la financiación por parte del Gobierno Nacional de la asesoría jurídica y técnica para el proceso de formalización de ECOMUN. En los artículos 7, 8, 9 y 10 se dictan las medidas para la asignación única de normalización, la renta básica, el pago de la seguridad social en salud y al sistema de protección de la vejez, y la realización del censo socioeconómico previsto en el AF, que brindaría información para facilitar el proceso de reincorporación integral y que permitiría la identificación y formulación de los proyectos productivos. El artículo 12 especifica que cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez a un apoyo económico de ocho millones de pesos

para emprender un proyecto productivo colectivo o un proyecto colectivo o de vivienda de carácter individual. En cuanto a los proyectos productivos colectivos, en el artículo 13 se determina que:

“Los recursos correspondientes a las personas que decidan y autoricen girar los recursos que le corresponden para participar en proyectos colectivos a través de ECOMUN, que hayan sido identificados y viabilizados, serán transferidos por el Gobierno Nacional a ECOMUN, a más tardar treinta días (3D) después de verificada la viabilidad de cada proyecto por el CNR”. (Gobierno Nacional, 2017:11)

En el párrafo transitorio de este mismo artículo decreta que:

“El Gobierno nacional y las FARC-EP conformarán de manera inmediata un Comité Técnico, para estructurar y recomendar dentro de los siguientes sesenta (60) días proyectos productivos viables a ser implementados por ECOMUN u otras organizaciones económicas, sociales o humanitarias, surgidas en el proceso de tránsito de las FARC-EP a la vida legal, considerando propósitos de reincorporación colectiva, organización en comunidad, conformación de nuevos asentamientos y dotación con condiciones básicas.” (Gobierno Nacional, 2017:11)

En seguida, el artículo 14 sobre los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual estipula que:

“Previa verificación de su viabilidad por el CNR, podrán aprobarse proyectos individuales de carácter productivo para adquisición o construcción o mejoramiento o saneamiento de vivienda.” (Gobierno Nacional, 2017:11)

En el 2018 se expide la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) del CONPES 3931. Este documento tiene como objetivo garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del AF. En ese sentido, plantea como ejes transversales tanto la estabilización económica y la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, como la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. En el 2019, a través de la Resolución 4309 del 24 de diciembre, se presentan las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos comprendidos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica de las personas en proceso de reincorporación (ARN, 2021).

La Ruta de Reincorporación es el proceso integral, sostenible y transitorio de reincorporación social y económica que tiene como objetivo generar capacidades para el acceso a derechos. Está compuesta por dos etapas: reincorporación temprana y reincorporación a largo plazo. La etapa de reincorporación temprana comprende los primeros 24 meses después del ingreso a la ARN y otorga auxilios económicos como la asignación única de normalización y la renta básica. Por su parte, la etapa de reincorporación a largo plazo se inicia una vez finalizados los 24 meses y amplía la oferta institucional para el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de la población para el ejercicio de sus derechos y deberes. Esta etapa contempla siete componentes: educativo, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, bienestar psicosocial integral, salud, comunitario y familia. El componen-

te de sostenibilidad económica asume el apoyo económico para proyectos productivos individuales o colectivos, o la adquisición, mejoramiento o saneamiento de vivienda (ARN, 2021).

2.2. Cooperativismo y economía solidaria en Colombia

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX se crean en Colombia las primeras organizaciones cooperativas y mutuales, promovidas por el pensamiento liberal, presbíteros católicos y el incipiente movimiento sindical. Se crearon las “sociedades de socorro mutuo” en Manizales, Bogotá y Cúcuta, así como las llamadas “natilleras” en Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, las cuales precedieron los fondos de empleados en el país (Ramírez-Díaz, Herrera-Ospina, & Londoño-Franco, 2016).

Pasadas las primeras décadas de surgimiento, expansión y consolidación del cooperativismo, en 1980 el Gobierno Colombiano y el PNUD suscriben el convenio llamado Proyecto Col 76/016 con el propósito de promover el sector cooperativo. Como resultado es publicado en 1980 un documento denominado “Decálogo de la nueva política cooperativa”. Este sirve de inspiración para la Ley 24 de 1981 que transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP) como organismo de fomento y vigilancia de las entidades cooperativas, con nivel de ministerio técnico y con mayor capacidad administrativa y presupuestal (Martínez J., 2015). El PNUD y la OIT apoyaron la constitución del DANCOOP, así como la posterior elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo que representa un acercamiento al concepto de Economía Solidaria (LOPERA, s.f).

En 1988 la ley 79 actualiza el régimen legal del cooperativismo que incluye un capítulo sobre otras formas organizativas (Ramírez-Díaz, Herrera-Ospina, & Londoño-Franco, 2016). Los años ochenta representaron varios aportes a la consolidación del sector cooperativo y del concepto de economía solidaria que empezaba a consolidarse en el país. En este escenario se lleva a cabo la Asamblea Nacional Constituyente que da como resultado la Constitución de 1991. En los capítulos dos y tres de la Constitución se sientan las bases legales de la economía solidaria mediante el correcto funcionamiento de las organizaciones solidarias y su relación con el cambio de modelo económico de la época (Dávila *et al.*, 2018).

La Ley 454 de 1998 transforma el DANCOOP en Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL), reconoce la existencia de diversas formas asociativas y avanza en una definición de la economía solidaria:

“Entiéndase por economía solidaria; al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”. (Artículo 2. Ley 454 de 1998).” (Martínez, 2015:12)

En el mandato presidencial de Juan Manuel Santos se expide el Decreto 4122 de 2011 que transforma el DANSOCIAL en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), adscrita al nuevo Ministerio de Trabajo. La UAEOS tiene como objetivos:

“diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, la planeación, la protección, el fortalecimiento y el desarrollo de las organizaciones solidarias (cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, corporaciones, federaciones, asociaciones, fundaciones y voluntariado) en el país.” (Lora-Ochoa et al., 2018: 60)

Como señala Martínez (2015), este cambio hizo que la institución perdiera capacidad para la definición de políticas y que se perdieran logros institucionales, normativos y sociales que el sector de la economía solidaria había alcanzado.

2.2.1. Estado de la economía solidaria en Colombia

El informe de desempeño de COONFECOP (2018) permite evidenciar las tendencias en el sector cooperativo del país. Entre 2012 y 2018 se da una disminución constante del número de cooperativas, pasando de 6.421 a 3.205. En contraste con esto se da un aumento en el número de asociados de las cooperativas, siendo en el 2012 más de cinco millones y medio de asociados y en el 2018 casi seis millones trescientos. Los activos y el patrimonio de las cooperativas en el país también tienen un significativo aumento durante este periodo. Sin embargo, las cooperativas se concentran en los departamentos Antioquia, Santander, Valle del Cauca y en Bogotá D.C., que son lo de mayor desarrollo económico. En el sector agropecuario, tan solo el 6.2% de los habitantes rurales pertenecen a una cooperativa, 6.8% a una asociación productiva y un 73.7% no pertenece a ninguna asociación. Además, teniendo en cuenta que el sector agropecuario apenas representa el 6,28 del PIB, una cifra muy baja teniendo en cuenta el potencial productivo del campo colombiano.

En cuanto a la normatividad e institucionalidad del sector solidario, el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) publicó un documento titulado “Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano, horizonte 2031” en el que se plantea la construcción de futuro para el sector cooperativo (Rodríguez & Dávila, 2020). El modelo prospectivo establece variables estratégicas, estrategias y metas que deberían cumplirse en el 2031 para el mejoramiento del sector solidario en el país. Estas son resumidas por Rodríguez y Dávila (2020) en la Tabla 1:

Tabla 1. Variables estratégicas, estrategias y objetivos/ metas

Variable estratégica	Estrategias	Objetivo/meta
Incidencia en las políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consenso del sector 2. Ministerio de la economía solidaria 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr un consenso en el sector cooperativo y solidario frente a las políticas públicas que propendan a su fortalecimiento. 2. lograr la creación del Ministerio de la economía social y solidaria.
Gestión gremial de la integración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Red cooperativa con incidencia nacional. 2. Cooperativa compra cooperativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. lograr que el 90 % cooperativas y OS locales conformen red nacional de Inter cooperación. 2. lograr que el 50% cooperativas y OS demande 75% de productos y servicios ofrecidos por el mismo sector solidario y cooperativo.
Identidad solidaria y de cooperación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usos de los servicios cooperativos 2. Asamblea General de asociados 3. Asamblea General de delegados 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr que más del 90% de los asociados usen los servicios de las cooperativas. 2. Lograr que la participación en las asambleas generales supere el 90% de los asociados. 3. Lograr que las cooperativas que convocan asambleas de delegados tengan la capacidad de realimentarse con los asociados de base.
Vínculo asociativo	El balance social	Lograr que el 90% de las cooperativas y OS orienten su gestión.
Investigación sobre el modelo cooperativo	Grupos y líneas de investigación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr que más del 90% de las universidades tengan grupos de investigación con líneas sobre economía solidaria respaldadas por la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con impacto en el sector. 2. Lograr que los centros e institutos independientes cuenten con líneas de investigación afines a la temática en el sector.

Fuente: Rodríguez y Dávila (2020)

La investigación de Rodríguez y Dávila (2020) indaga entre expertos del sector la percepción del cumplimiento de las variables. Los resultados, que se muestran en la Tabla 2, dejan entrever un pobre desarrollo del sector solidario en el país.

Tabla 2. Percepción cumplimiento de las variables estratégicas

VARIABLES ESTRATÉGICAS	SI	NO
1. Incidencia en las políticas públicas	17%	83%
2. Gestión gremial de la integración	25%	75%
3. Identidad solidaria y de cooperación	58%	42%
4. Vínculo asociativo	42%	58%
5. Investigación sobre modelo cooperativo	75 %	25%

Fuente: Rodríguez y Dávila (2020)

Como afirma Martínez (2015), la visión de la economía solidaria que se institucionalizó en el país fue en primer lugar restrictiva y formalista, al definirla sólo a través de organizaciones jurídicamente reconocidas que la ejercen y no por los actos económicos que la constituyen, lo que ha implicado no cuestionar el modelo económico hegemónico. En segundo lugar, ha fragmentado los movimientos sociales que buscan alternativas económicas. En tercer lugar, ha subvalorado el sector desarrollando débiles políticas para su fomento y protección, a la vez que ha generado exageradas medidas de supervisión y control de sus formas organizativas. Por último, ha generado obstáculos normativos para su desarrollo.

2.3. Cooperación internacional, economía solidaria y paz

En el 2002 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su recomendación 193, exhortaba a los gobiernos para establecer una política y un marco jurídico favorables y compatibles con la naturaleza y función de las cooperativas, e inspirados en los valores y principios cooperativos (COONFECOP, 2016). Diez años después, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó al 2012 el año internacional de las Cooperativas como un reconocimiento a la contribución que hacen al desarrollo, a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y a la integración (Serna Gómez & Rodríguez Barrero, 2016). Esto fue reforzado por el secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, quién expresó que las cooperativas tenían una importancia única e invaluable en el mundo contemporáneo (Porritelli, 2012).

El año de las Cooperativas bajo el lema “Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor” buscó tres objetivos: (1) crear mayor conciencia pública sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); (2) fomentar la constitución y el crecimiento de cooperativas para abordar sus necesidades económicas mutuas, además de lograr una plena participación económica y social; (3) alentar a los gobiernos y organismos reguladores a implementar políticas, leyes y normativas que propicien la constitución y el crecimiento de las cooperativas (FAO, 2012).

En un informe realizado por la FAO en el marco del año 2012, se afirma que cerca del 75% de la población pobre de los países en desarrollo vivían en áreas rurales y en gran medida no tenían acceso suficiente a recursos y oportunidades para salir

de la pobreza. Raúl Benítez, representante regional de la FAO para América Latina y el Caribe, argumenta que las cooperativas y demás organizaciones rurales son actores claves para alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar las condiciones de vida de agricultores familiares, campesinos y pescadores artesanales (FAO, 2012). En este mismo informe, la FAO emite unas recomendaciones para hacer de las cooperativas unas verdaderas impulsoras del desarrollo y la soberanía alimentaria. Por un lado, insta a los países a generar leyes y normativas que faciliten la conformación y el funcionamiento de cooperativas, y que garanticen su financiamiento, asistencia técnica, capacitación, acceso a mercados y gestión. Por otro lado, invita a potenciar la participación del cooperativismo agropecuario en el diseño de políticas para el sector mediante la creación de Federaciones y/o Uniones de cooperativas que participen en instancias formales de interlocución con la institucionalidad pública. Igualmente, considera urgente que las políticas públicas promuevan la integración al cooperativismo de sectores como mujeres, jóvenes e indígenas.

Además de este consenso internacional sobre la importancia de la economía solidaria para el desarrollo y la soberanía alimentaria, también se le atribuye un aporte fundamental a la consolidación de la paz. Ejemplo de esto han sido los llamados del sector solidario para que el Gobierno Nacional adopte políticas que fortalezcan el sector en pro de la construcción de una paz estable y duradera.

En el 2017 se adelanta en el país un encuentro de la Red de Economía Solidaria (REDESOL) en el que se presenta el Plan Nacional de Economía Solidaria que, en el marco de la Ley 454 de 1998, busca integrar este enfoque económico como factor de paz y cohesión social (Insuasty Rodríguez & Vélez Bedoya, 2017).

En sintonía con esto, la Red de Integración de la Economía Social y Solidaria (REDESS COLOMBIA), integrada por diversas organizaciones cooperativas, mutuales, fondos, JAC, ONG, y universidades, y el Instituto de Economía Social y Cooperativismo (INDESCO) de la Universidad Cooperativa de Colombia, construyen una propuesta para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bajo la idea de que la paz precisa de un marco jurídico que la haga viable, de un marco cultural que permita el perdón y la reconciliación y de un marco económico, propone los siguientes puntos: (1) mayor inclusión de la economía solidaria y las organizaciones solidarias en las distintas políticas; (2) revisión y actualización de las normas que definen, regulan e impiden el desarrollo de las organizaciones solidarias en Colombia; (3) políticas específicas para el fomento, fortalecimiento y protección de las organizaciones solidarias; (4) fomento a una cultura de la solidaridad y la asociatividad; (5) fortalecimiento institucional y presupuestal para la solidaridad y la economía solidaria (REDES, 2014).

Además de lo planteado, en el punto 3 del AF se incluye la economía solidaria en el punto 1 de Reforma Rural Integral, mediante un acuerdo para el estímulo de la economía solidaria y el cooperativismo. Para ello se estipula que el Gobierno Nacional crearía el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativismo Rural con el objetivo de estimular diferentes formas asociativas de trabajo, basadas en la solidaridad y la cooperación, que fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción (Martínez J., 2017)

3. Metodología de la investigación

Como se ha relatado hasta este punto, el punto 3.2.2 del AF propone un innovador proceso de reincorporación económica desde una mirada colectiva y solidaria. El objetivo de la presente investigación es determinar el papel que ha tenido la cooperación internacional en el proceso de implementación del punto 3.2.2. en términos de lo que en esencia fue pactado. Para resolver esta pregunta, la presente investigación hace uso de una metodología de corte cualitativo y utiliza el análisis de fuentes secundarias.

Por un lado, se buscó establecer el avance en la implementación del punto 3.2.2 del acuerdo, para lo que se consultaron principalmente informes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), el Instituto Kroc y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, que como resultado del AF han sido creados o delegados para el seguimiento y evaluación del proceso de implementación. Esta revisión permitió a su vez identificar las principales dificultades y desafíos que ha tenido la implementación de las medidas para la reincorporación económica y social. Por el otro, se caracterizó el papel de la comunidad internacional en la implementación del punto 3.2.2 mediante la descripción de lo consignado en el AF, la arquitectura financiera de cooperación internacional y las acciones específicas que ha desempeñado la cooperación para el apoyo del proceso de reincorporación económica y social. Para ello fue fundamental la revisión de artículos de investigación, informes de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC-Colombia), así como de los Fondos para la consolidación de la paz creadas a raíz de la firma del acuerdo.

4. Resultados

4.1. Avances, dificultades y desafíos de la implementación del punto 3.2.2 del AF

Según el SIIPO (2022), el punto 3 “Fin del conflicto” tiene un avance en sus indicadores del 67,67%, siendo este el segundo avance más alto después del punto 6. El punto 3 constituido por tres pilares: Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas, con 3 indicadores y con un avance del 100%; Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, con 26 indicadores y un 83,11% de avance; y Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, con 32 indicadores que tienen apenas un 52,11% de avance.

La Secretaría Técnica (2022) relata que el proceso de reincorporación se dividió en tres partes: (1) acceso a garantías económicas, al sistema de seguridad y programas sociales para la población excombatiente, sus familias y la comunidad; (2) provisión de servicios de salud en los ETCR; (3) y programas educativos para el trabajo que incluyeron temas de economía solidaria, agricultura, agronomía, o piscicultura. Además, una vez creado el CNR se conformaron los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) y las Mesas Departamentales y Municipales, que descentralizaron los compromisos de la reincorporación.

ECOMUN fue creado formalmente en julio de 2017, con el mandato de apoyar la conformación de las cooperativas en los ETCR; coordinar los diferentes procesos relacionados con los proyectos productivos asociativos; y acompañar la ruta colectiva de

reincorporación económica (Valencia & Chaverra, 2019). En el 2018 el SENA, en alianza con la UAEOS, iniciaron la capacitación en economía solidaria de la población para apoyar el proceso de conformación de sus organizaciones. Estas capacitaciones correspondían a las 20 horas exigidas por la normatividad colombiana para la formalización de cooperativas. De forma simultánea, se inició la formulación de los proyectos productivos en los ETCR.

El SIIPO (2022), presenta un desarrollo histórico de los avances en el indicador “Porcentaje de integrantes de FARC-EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo económico entregado”. En la Tabla 3 se sintetiza el avance y sus características según los reportes del SIIPO y el último informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Esta información da cuenta de cómo al pasar de los años han venido aumentando exponencialmente el número de proyectos individuales en comparación con los colectivos.

Tabla 3. Avance en la aprobación de proyectos colectivos e individuales

Año	Proyectos colectivos aprobados	Proyectos colectivos financiados	Personas beneficiadas	Proyectos individuales aprobados	Personas Beneficiadas	Personas beneficiadas
2018	21	7	1.311	29	31	1.342
2019	47	24	2.454	883	1.048	3.502
2020	86	63	3.353	2.209	2.687	6.040
2021	99	84	3.478	3.190	3.849	6.668
2022	116	101	3.855	3.918	4.736	7.773

Fuente: Elaboración propia

Una de las mayores dificultades para la aprobación, financiación y ejecución de los proyectos productivos, ha sido la falta de terrenos para llevarlos a cabo, el insuficiente apoyo técnico y las barreras para el acceso al sistema bancario (CEPDIPO, 2020). Si bien el Gobierno Nacional ha comprado los terrenos de 10 ETCR para dar garantía a los proyectos productivos, quedan por fuera varios que aún no resuelven esta limitante. Y, aunque se han venido adelantando proyectos de cooperación internacional que aportan al fortalecimiento técnico de los proyectos y se han viabilizado la creación de cuentas bancarias, estos retrasos y dificultades han desestimado la apuesta de la población por las iniciativas colectivas.

A lo anterior se le suma que desde la firma del Acuerdo se han perpetrado 315 asesinatos a firmantes (11 de ellos en lo que se lleva de 2022), 89 tentativas de homicidio y 27 desapariciones (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2022). Esto responde en parte al recrudecimiento de la violencia en los territorios y en gran medida al incumplimiento de las medidas dispuestas por el AF para garantizar las condiciones de seguridad, que son las que del punto 3 presentan el menor avance. El Instituto Kroc (2021) identifica dos que son prioritarias para destrabar el progreso de estas medidas:

1. Diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).
2. Dar operatividad al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

La falta de garantías de seguridad en conjunción con los retrasos en el desarrollo de la infraestructura de los ETCR, y en la aprobación de los proyectos colectivos, han ocasionado una movilización de la población hacia otros territorios y el establecimiento de Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). Se han identificado 73 NAR, tanto rurales como urbanas, que se suman como escenarios de reincorporación colectiva a los 24 ETCR existentes hasta la fecha (CEPDIPO, 2020). Esto, sin duda, ha significado una dificultad y un reto para la implementación del punto 3.2.2.

El CEPDIPO (2020), hace un llamado sobre los intentos de fragmentación para imponer un enfoque individualizado de la reincorporación. Como se señala en el primer apartado, el Estado colombiano venía implementando procesos individualizantes de DDR, por lo que la institucionalidad no estaba preparada ni ha dado muestras de una verdadera voluntad política por respetar el enfoque colectivo y solidario consignado en el AF. Ejemplo de esto fue la decisión del Gobierno Nacional de interrumpir la construcción de la metodología para validar los proyectos individuales en el CNR, como estaba estipulado en el Acuerdo, y proceder a regular su trámite directamente por medio de la ARN (CEPDIPO, 2020).

Este conflicto se profundiza durante la presidencia de Iván Duque, que con su “Política paz con legalidad”, ubica en segundo plano la institucionalidad creada por el AF (CEPDIPO, 2020), y tergiversa la esencia del proceso de reincorporación. La política establece un proceso de reincorporación en el que los apoyos económicos están sujetos al cumplimiento y adhesión de los exguerrilleros a la ruta de reincorporación. Esto se contrapone a la visión del AF que parte de la premisa de que el Estado debe brindar las garantías políticas, sociales y económicas para que los firmantes del acuerdo, quienes han cumplido con la dejación de armas, se mantengan en el proceso.

El informe de la Secretaría Técnica (2022) también señala que, a pesar de que la Mesa Técnica de Género del CNR ha impulsado la inclusión del enfoque diferencial y de género en la reincorporación, así como en la formulación y seguimiento a los proyectos productivos, persisten brechas sobre la perspectiva de género en estos. Además, que todavía se encuentra en construcción del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico”, lo que deja una ausencia de lineamientos claros para la transversalización del enfoque étnico en la reincorporación.

Las dificultades reseñadas también han afectado la conformación y funcionamiento de ECOMUN, la formación de las organizaciones de economía solidaria y la formulación y aprobación de los proyectos productivos. Según la Misión de Verificación de la ONU, hasta febrero de 2022 se habían registrado 168 cooperativas de excombatientes, de las que 16 están formadas íntegramente por mujeres. Estas han presentado dificultades para el acceso financiero, ausencia de recursos para su funcionamiento, falta de procesos permanentes de apoyo técnico y para el acceso a mercados (CEPDIPO, 2020).

Ante este escenario, es importante reconocer la voluntad de las personas en proceso de reincorporación que desde la autogestión han logrado impulsar sus propios proyectos y emprendimientos (CEPDIPO, 2020). Por medio de recursos propios o no estatales se han adelantado varias iniciativas que han logrado sortear las dificultades, atrasos e incumplimientos de la implementación. Estos proyectos no se evidencian en las cifras oficiales pues no corresponden a los avances en la adjudicación del apoyo económico para proyectos productivos colectivos o individuales.

4.2. Cooperación internacional para la paz

El punto 6 del AF, “Implementación, verificación y refrendación”, establece la creación de un mecanismo de verificación de los acuerdos que tendría un componente internacional con el propósito de hacer seguimiento a los avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias y brindar oportunidades de mejora. Para ello determina que el apoyo técnico al proceso de seguimiento estaría a cargo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, y que se solicitaría a las Naciones Unidas a través de la Asamblea General una Misión Política para verificar la reincorporación. Siguiendo estas disposiciones, desde 2016 el Instituto Kroc ha venido cumpliendo su mandato a través de la iniciativa Barómetro del programa de la Matriz de Acuerdos de Paz. Igualmente, fue aprobada la primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia con el objetivo de verificar el proceso de Dejación de Armas. Por medio de la Resolución 2366 de 2017, la ONU decide establecer una segunda Misión encargada de verificar la implementación de los puntos 3.2 y 3.4 del AF, como se había establecido desde un principio en el punto 6.3.3. Esta segunda Misión tiene como tareas verificar lo relativo a la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP, y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Naciones Unidas, 2017).

El punto 6 también determinó los lineamientos de un apoyo directo o indirecto a la implementación por parte de las organizaciones, países y agencias. En ese sentido, estipuló claramente a qué entidades o países se les solicitaría apoyo para cada uno de los 6 puntos acordados. Para el punto 3.2 de reincorporación se hace el llamado a la Unión Europea, la UNESCO, el PNUD, la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Las interacciones entre el Gobierno Colombiano y los diversos actores del sistema internacional se iniciaron incluso antes de entablar los diálogos de paz. El Gobierno de Juan Manuel Santos, sabiendo las dificultades que atravesarían las negociaciones, acudió a la comunidad internacional para perseguir tres intereses: generar confianza entre las partes negociadoras; legitimar el proceso de paz entre la población; y conseguir fondos para adelantar las políticas de paz que el país por sí sólo no podría (Badillo, 2020). Este relacionamiento consiguió un “blindaje internacional” de lo acordado que puede verse con acciones como el depósito del AF como Acuerdo Especial ante el Consejo Federal Suizo en Berna o la entrega al Consejo de Seguridad de la ONU para la verificación de su cumplimiento. (Badillo, 2020).

Con el ánimo de organizar la cooperación económica y técnica, entre 2015 y 2016, la APC-Colombia, diseñó la arquitectura financiera de cooperación internacional para

el posconflicto. En 2017, bajo el liderazgo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, la APC-Colombia implementó una estrategia de recaudación de recursos internacionales no reembolsables para el posconflicto, impulsando la movilización de recursos bilaterales y, en especial, aquellos canalizados a través de los fondos multidonantes (Agencia Presidencial de Cooperación, 2017). A partir de estos esfuerzos se consolidaron el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, el Fondo Europeo para la Paz en Colombia, el Fondo Colombia Sostenible y el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial. Igualmente, como parte de lo acordado y mediante el Decreto de Ley 691 de 2017 se crea el Fondo Colombia en Paz para garantizar la eficiencia y eficacia en la administración, coordinación, focalización y ejecución de los recursos provenientes de diversas fuentes como el Presupuesto General de la Nación (PGN) y aportes de la cooperación internacional destinados a la implementación del AF (Fondo Colombia en Paz, 2022).

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz nace en 2016 como una herramienta tripartita compuesta por el Gobierno Colombiano, las Naciones Unidas y los países donantes, con el objetivo de articular las prioridades nacionales para la implementación del AF con las inversiones de la comunidad internacional, cubriendo así estratégicamente las brechas de financiamiento (Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, 2020). El fondo se encuentra adelantando su segunda fase, en la cual una de sus líneas temáticas es la reincorporación. A corte del 31 de marzo el Fondo había aportado un poco más de \$12.732 millones para el apoyo de los 116 proyectos productivos aprobados (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022).

El Fondo Europeo para la Paz fue creado por la Unión Europea en el 2016 con el objetivo de canalizar los aportes de sus donantes para contribuir de forma eficaz y coordinada a las necesidades en materia de consolidación de la paz y desarrollo económico y social de los territorios más afectados por el conflicto armado (Fondo Europeo para la Paz, 2022). Este fondo se ha concentrado en la financiación de proyectos o iniciativas de carácter territorial que aporten a la implementación de los puntos 1 y 3 del AF. En su informe de resultados globales de diciembre de 2021, para su pilar estratégico “Reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y social”, que contempla la inserción económica productiva, el fortalecimiento de la economía solidaria, la generación de empleo y el acceso al mercado de trabajo, reportó que gracias a su apoyo: 2.060 personas en proceso de reincorporación mejoraron sus capacidades para la inserción económico-productiva desde el fortalecimiento de la economía solidaria; 46 cooperativas o asociaciones de base, integradas por 2.555 personas en proceso de reincorporación, implementan unidades de negocio; y 1.470 personas en proceso de reincorporación trabajan en proyectos productivos (Fondo Europeo para la Paz, 2021).

El Fondo Colombia Sostenible tiene como objetivo “apoyar proyectos y programas para maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia, principalmente en los territorios afectados por la violencia y ricos en biodiversidad” (Fondo Colombia Sostenible, 2022). Este fondo ha invertido en proyectos que buscan fortalecer la productividad de las comunidades desde un enfoque de sostenibilidad y que benefician a personas en proceso de reincorporación, pero no se ha enfocado en el apoyo específico del proceso de reincorporación económica y social. De la misma forma, el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial ha venido implementando tres iniciativas que no atienden el proceso de

reincorporación, siendo estas: Construyendo Comunidades de Paz – ComuniPaz; Apoyo a la implementación del Catastro Multipropósito en áreas ambientalmente protegidas para la gestión sostenible de los bosques; y Costos administrativos y lecciones aprendidas (APC-Colombia, 2021).

Por su parte, el Fondo Colombia en Paz, que como se señaló administra recursos nacionales y de cooperación que son obtenidos por medio de acuerdos, crea dentro de sus subcuentas la de Reincorporación. Esta es ejecutada por la ARN y tiene como objetivo apoyar la reincorporación social y económica de los firmantes del AF. El Fondo reporta que entre enero y diciembre de 2021 se desembolsaron recursos de más de \$19.704 millones para proyectos productivos que benefician a 2.463 personas en proceso de reincorporación, de los cuales 33 son colectivos (563 personas), 1.571 individuales (1.891 personas) y 9 corresponden a la modalidad de vivienda (Fondo Colombia en Paz, 2021).

Según el CEPDIPO (2020), la cooperación internacional ha tenido un rol fundamental en la implementación del punto 3.2.2 del AF, gracias al apoyo político, técnico y financiero, e incluso, la financiando total o parcialmente de varios proyectos y programas. A pesar de que los montos de cooperación destinados a la implementación del punto 3 han venido disminuyendo, pues para el 2019 este monto era de 10 millones de dólares (CEPDIPO, 2020), mientras que para 2021 fue de 7 millones de dólares (APC-Colombia, 2021), esta ha sido fundamental para contrarrestar los retrasos e incumplimientos del Gobierno Colombiano.

Desde la firma del AF se han implementado 73 proyectos de cooperación internacional que han aportado al proceso de reincorporación. De estos, 37 han sido dirigidos al componente de sostenibilidad económica y 9 al fortalecimiento de los proyectos productivos. Los principales financiadores han sido: La Unión Europea que ha financiado 21 proyectos por un valor de 65,97 millones de euros y apoyado el presupuesto para la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica, por un valor 12,50 millones de euros; El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas que ha financiado 15 proyectos por un valor de 47,55 millones de dólares; La Misión de Verificación de las Naciones Unidas que ha financiado 3 proyectos por un valor de 1,12 millones de dólares; El Peacebuilding Fund de las Naciones Unidas con un proyecto por valor de 2,94 millones de dólares; y otros financiadores que han apoyado 33 proyectos por un valor de 29,79 millones de dólares (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022). En la actualidad solo están en ejecución 23, pues los otros 50 ya se encuentran concluidos.

Entre los principales proyectos de cooperación se resalta la gestión tripartita entre la ONU, el Gobierno Nacional y el componente FARC, que logró destinar 250 mil dólares para materializar los primeros 28 proyectos productivos (CEPDIPO, 2020). Asimismo, el proyecto “Reincorporación Social y Económica con Enfoque Comunitario” implementado desde 2018 por PNUD, OIM, UNICEF, y ONU Mujeres en 24 ETCR. Esta acción busca apoyar los proyectos productivos colectivos aprobados, fortalecer las capacidades técnicas, organizativas y comerciales de los exintegrantes FARC-EP, transversalizar el enfoque de género, consolidar alianzas comerciales para la venta de los productos de las cooperativas y dar continuidad al fortalecimiento de las capacidades del CNR (PNUD, 2022). Suecia, Francia y Noruega también han fortalecido 37 proyectos mediante la inversión de 18 mil dólares y el Fondo para la Consolidación de la Paz formuló un proyecto de aproximadamente 9 mil millones de pesos dirigido a 15 ETCR, para fortalecer la reincorporación económica a partir

del apoyo de iniciativas productivas y la articulación con los sectores público y privado. Otro ejemplo relevante ha sido el apoyo técnico a ECOMUN brindado por la Cooperativa Mondragón en alianza con la Unión Europea, que se ha materializado en un proyecto de piscicultura en siete nodos regionales con el que se busca fortalecer las cooperativas y su vinculación a ECOMUN.

5. Conclusiones

Los procesos de DDR en el país se han caracterizado por ser fragmentados, inconclusos, y/o fracasados, así como por desarrollarse en medio del conflicto armado. Esto ha significado que los gobiernos colombianos han suscrito acuerdos de paz con distintos grupos armados en los que se han planteado, en mayor o menor medida, amnistías, auxilios económicos, programas sociales para los excombatientes, medidas de ampliación de la democracia, sistemas de monitoreo o sistemas de verdad, justicia y reparación, pero que no han representado soluciones integrales al conflicto social, político, económico y armado. Esto debido a que no planteaban soluciones estructurales a los problemas del país y a que los gobiernos no tenían la voluntad política de cumplirlos. Estos procesos de DDR también se caracterizaron por adelantar procesos de reintegración individualizantes y como estrategia de Estado para la desarticulación de los grupos armados, especialmente a las guerrillas.

Los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se proponen romper con esto mediante la consolidación de un AF que buscó dar solución a las causas históricas de conflicto, así como proponer un proceso de reincorporación colectivo, comunitario y en el marco de la economía solidaria. A pesar de que existieron experiencias de reintegración en las que los desmovilizados y sus familias podían acceder a estímulos económicos para emprendimientos, el punto 3.2.2 le apuesta a la creación de organizaciones de economía solidaria que formulen proyectos productivos colectivos y que se agrupen a nivel nacional en ECOMUN. Además, establece la creación del CNR como entidad que da el lineamiento político y técnico de la reincorporación económica y social, y en la que tienen asiento tanto las FARC-EP como el Gobierno. Todo esto evidencia una clara intención de las FARC-EP de ser actores activos en su proceso de reincorporación y de que este fortalezca el tejido social en los territorios, la convivencia, la reconciliación, el desarrollo productivo y la democracia local. Entendiendo el AF en su integralidad, el proceso de reincorporación propuesto está en sintonía con los demás puntos acordados, en el sentido de que aporta a la transformación del campo colombiano, la ampliación de la democracia y a la garantía de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Esta apuesta por una reincorporación desde la economía solidaria se inserta en el contexto de un sector solidario rezagado en su desarrollo. Este no ha escapado a la estructural desigualdad territorial que ha consolidado en el país unos pocos centros desarrollados y unas vastas periferias atrasadas. En efecto, el sector cooperativo con sus modestos avances se concentra en las principales ciudades, mientras en la ruralidad tiene una mínima expresión. En principio, esta realidad generaba un escenario hostil para la creación de organizaciones de economía solidaria y la sostenibilidad económica de proyectos productivos en los ETCR que se ubicaron en las regiones más apartadas del campo colombiano.

Además, un sector desposeído de capacidad para la definición de políticas y que no ha logrado avanzar en su organización y democracia interna. La historia del

cooperativismo y la economía solidaria en el país muestran un primer momento de surgimiento y consolidación que tiene como momento culmen la Constitución del 91, en la que se consignan las bases de la economía solidaria, y la conformación del DANSOCIAL. Sin embargo, en el gobierno de Juan Manuel Santos, mediante el Decreto 4122 de 2011, que transforma el DANSOCIAL en la UAEOS, el sector pierde incidencia política. En últimas, se ha afianzado una institucionalidad restrictiva, formalista y con exageradas medidas de supervisión y control, que poco ha participado en el proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes.

Este contexto contrasta con una comunidad internacional que reconoce el potencial de la economía solidaria para reducir la pobreza, crear empleo, alcanzar el desarrollo local y la soberanía alimentaria. Así como partes del sector solidario nacional que resaltan el aporte que puede hacer la economía solidaria a la cohesión social y la construcción de paz. A pesar de este consenso, la implementación del punto 3.2.2 no ha materializado la esencia cooperativista y solidaria de la reincorporación.

Como lo exponen los principales informes de la implementación, ha habido una clara disminución en la aprobación de los proyectos productivos colectivos y un aumento de los individuales. Esto debido a las dificultades como los retrasos e incumplimientos en la implementación del AF, la falta de terrenos para adelantarlos, las barreras de acceso al sistema bancario, la ausencia de garantías de seguridad y el consecuente desplazamiento de la población hacia otros puntos del territorio nacional. Estas dificultades han sido profundizadas por los intentos del Gobierno Nacional por fragmentar e individualizar el proceso, así como por desconocer al CNR y ECOMUN en las funciones otorgadas por el AF. En consecuencia, nos encontramos ante el panorama de unas cooperativas, incluida ECOMUN, que presentan enormes desafíos para su sostenimiento.

Ante los incumplimientos, atrasos y dificultades en la implementación, la cooperación internacional ha tenido un papel fundamental para cumplir con lo acordado, y específicamente, el punto 3.2.2 del AF. Este papel desempeñado se ha concentrado en el apoyo técnico, la financiación y el seguimiento de las medidas establecidas para la reincorporación económica. Un apoyo técnico brindado en la conformación y funcionamiento del CNR, ECOMUN, las organizaciones de economía solidaria y los proyectos productivos. Una financiación adelantada mediante la conformación de Fondos, el establecimiento de acuerdos de cooperación con el Gobierno colombiano y la ejecución de proyectos específicos, que han subsanado déficits presupuestales. Y un seguimiento que ha permitido una proliferación de informes que dan cuenta del estado de la implementación y alertan sobre sus desafíos. Sin embargo, esto no se ha traducido en un cumplimiento integral de lo que en esencia fue acordado en términos de la consecución de organizaciones de economía solidaria sostenibles y articuladas en una organización de tercer nivel con incidencia en el sector solidario. En ese sentido, la cooperación internacional no ha sido una garantía para el respeto del enfoque colectivo y solidario con el que se planteó el proceso de reincorporación.

A esto se le suma la imposibilidad de establecer un balance real del estado actual de las cooperativas y de ECOMUN, pues los informes de seguimiento se limitan a indicadores generales sobre la creación o no de las instituciones o el número de proyectos productivos aprobados. Estos indicadores no brindan información sobre la organización, la participación democrática o la sostenibilidad económica de las organizaciones creadas. Lo que representa una oportunidad de mejoramiento para

la acción de la cooperación internacional, pues es necesario analizar estas variables para así reorientar esfuerzos hacia la consolidación de una reincorporación colectiva, solidaria y comunitaria.

Referencias

Abrisketa, J. (s.f.). Programa de PAz. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. Obtenido de <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/179>

ACR. (2016). Reseña Histórica Institucional. Bogotá D.C.

Agencia Presidencial de Cooperación. (2017). Informe de Gestión. Colombia. Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_1.pdf

APC-Colombia. (2021). *Informe de Gestión*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/4-planeacion/informes-de-gestion>

ARN. (2021). *¿Qué es la Reincorporación?*. Obtenido de <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/>

ARN. (2021). *Cartilla Reincorporación Social y Económica*. Obtenido de https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Ruta_de_Reincorporacion/Cartilla_Ruta_de_Reincorporacion.pdf

ARN. (2021). *Ruta de Reincorporación*. Obtenido de <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/ruta-de-reincorporacion>

Badillo, R. (2020). Política exterior y paz: ¿un juego en dos niveles? *Desafíos*, 32(2), 1-37. doi:<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8012>

Ballesteros, I. N., Becerra, J. N., Hurtado, C. Y., & Zuluaga, N. A. (2016). Proceso de atención psicosocial a excombatientes. Retos en el escenario de un eventual acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP. Obtenido de https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1090&context=trabajo_social

CEPDIPO. (2020). *CUADERNOS DE LA IMPLEMENTACIÓN LA REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA: ENTRE LA AUTOGESTIÓN Y LAS PRETENSIONES DE FRAGMENTACIÓN*. Bogotá.

CEPDIPO. (2020). Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz Fondo Colombia en Paz 2017-2019. Bogotá. Obtenido de <https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/>

CNRR - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2010). La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. *II INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN*. Bogotá D.C.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). *Informe de Resultados de Paz con Legalidad*. Bogotá.

COONFECOP. (2016). *Programa Cooperativas por Colombia 2016-2020 ¡Nuestro aporte para la paz!* Obtenido de <https://confecoop.coop/site/wp-content/uploads/2016/08/Propuestas-para-el-Gobierno.pdf>

COONFECOP. (2018). *Informe de desempeño*. Bogotá. Obtenido de <https://confecoop.coop/wp-content/uploads/2019/12/INFORME-2018.pdf>

Cooperativas de las Américas. (2021). *Principios y Valores Cooperativos*. Recuperado el marzo de 2022, de <https://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

Dávila, R., Vargas, A., Blanco, L., Roa, E., Cáceres, L., & Vargas, L. (2018). Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 85-103. doi:10.7203/CIRIEC-E.93.10341

FAO. (2012). *Cooperativas campesinas y seguridad alimentaria: un modelo vigente*. Roma. Obtenido de https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/cooperativas_campesinas.pdf

Fondo Colombia en Paz. (2021). *Informe de gestión*.

Fondo Colombia en Paz. (2022). *Reseña Histórica*.

Fondo Colombia Sostenible. (2022). *¿Qué es Colombia Sostenible?* Obtenido de <https://www.colombiasostenible.gov.co/nosotros>

Fondo Europeo para la Paz. (2021). *EL FONDO EUROPEO PARA LA PAZ EN CIFRAS. Reporte N° 12, corte a 31 de diciembre de 2021*. Obtenido de <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/03/reporte-12-carta.pdf>

Fondo Europeo para la Paz. (2022). *Sobre el Fondo Europeo para la Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/>

Fondo Multidondnate de las Naciones Unidas. (2020). *Informe Anual 2020*. Obtenido de <https://www.fondoonu.org/post/back-to-fiction-what-i-am-reading-this-summer>

Gobierno Nacional. (2017). DECRETO 899 DEL 29 DE MAYO DE 2017. Bogotá D.C. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20899%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Gobierno Nacional; FARC-EP. (2016). *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA*. Obtenido de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Guerra, P. (2010). La economía solidaria en Latinoamérica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* N° 110, 67-76.

Instituto Kroc. (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021*. Bogotá. doi:<https://doi.org/10.7274/05741r69f09>

Insuasty Rodríguez, A., & Vélez Bedoya, Á. R. (2017). *Experiencias de economía solidaria en escenarios de postconflicto*. Medellín: Grupo de Investigación y Editorial Kavilando (958-59647). Obtenido de <http://kavilando.org/images/stories/libros/Economia-SolidariaV2Web.pdf>

Lora-Ochoa, C., Pinedo-López, J. W., & Burgos-Salvador, M. (2018). Cooperativas en el sector rural para la reintegración productiva de los desmovilizados. *Cooperativismo & Desarrollo*, 112(25), 57-65. doi:<https://doi.org/10.16925/co.v25i112.2035>

Martínez, J. (2015). *Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia; aproximación a su análisis histórico*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_f056e5ace-4d9596425677fbf88022ea1

Martínez, J. (2017). Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia, antecedentes y perspectivas en el posconflicto. *REVECO. Revista de Estudios Cooperativos*, 123, 174-197. doi:<https://doi.org/10.5209/REVE.54918>

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2022). *Informe trimestral del Secretario General*. Obtenido de <https://colombia.unmissions.org/documentos>

Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

Naciones Unidas. (12 de noviembre de 1984). Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz.

Naciones Unidas. (1992). MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/47/277>

Naciones Unidas. (1999). Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz.

Naciones Unidas. (2005). Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2005. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/RES/60/180>

Naciones Unidas. (2017). Resolución 2366. Obtenido de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2366_consejo_seguridad_naciones_unidas_segunda_mision_en_colombia.pdf

Observatorio de Paz y Conflicto - OPC. (julio de 2015). DDR y construcción de paz. Conceptos y prácticas. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia: https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/8214/4043/5792/Anexo_5_OPC_DDR_construccionPaz.pdf

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR. (febrero de 2010). *Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración: buenas prácticas y retos*. Obtenido de https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/4414/3584/9809/ODDR_Buenas_practicas_y_retos_mayo_2010.pdf

ONU. (2006). *Integrated Disarmament, Demobilization, and Reintegration Standards*. Nueva York: UNDDR.

Pardo Martínez, L. P., & Huertas, M. V. (2015). Proceso histórico de las prácticas cooperativas en Colombia. En V. Mutuberría Lazarini, & D. Plotinsky, *La Economía Social y Solidaria en la Historia de América Latina y el Caribe*. Cooperativismo, desarrollo

comunitario y Estado. Tomo II. Buenos Aires: : IDELCOOP - Instituto de la Cooperación - Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica. Obtenido de https://ciriec-colombia.org/wp-content/uploads/2019/05/La_ESS_en_la_Historia_LAC_T2.pdf

Pardo-Martínez, L. P., & Huertas de Mora, M. V. (2014). La historia del cooperativismo en Colombia: hitos y periodos. *Cooperativismo & Desarrollo*, 104(22), 49-61. doi:<http://dx.doi.org/10.16925/co.v22i104.970>

Pizarro Leongómez, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Obtenido de https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

PNUD. (2022). *Reincorporación Social y Económica con Enfoque Comunitario*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/colombia/projects/reincorporacion-social-y-economica-con-enfoque-comunitario>

Porritelli, S. (2012). *2012, Año Internacional de las Cooperativas. Una alternativa para el cambio*. Obtenido de <https://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2017/07/09/2012-ano-internacional-de-las-cooperativas-una-alternativa-para-el>

Ramírez-Díaz, L. F., Herrera-Ospina, J. J., & Londoño-Franco, L. F. (2016). El cooperativismo y la economía solidaria: génesis e historia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109), xx-xx. doi:10.16925/co.v24i109.1507

REDES. (2014). *La paz necesita una economía mas solidaria. Propuestas al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

Rodríguez, N., & Dávila, M. (2020). Buscando los caminos del sector cooperativo y solidario. *Cooperativismo & Desarrollo*, 28(118), 1-32. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2020.03.08>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2022). *Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en las 16 Zonas PDET*. Bogotá: CINEP/ Programa por la Paz; Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC.

Serna Gómez, H., & Rodríguez Barrero, M. S. (2016). El sector solidario como alternativa para el desarrollo social e inclusivo en el postconflicto colombiano. *Cooperativismo & Desarrollo*, 23 (107), 37-48. doi:<https://doi.org/10.16925/co.v23i107.1250>

SIIPO. (2022). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

Steenken, C. (2017). *Desarme, desmovilización y reintegración (DDR): Descripción general práctica*. Obtenido de Instituto para Formación en Operaciones de Paz: https://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_spanish.pdf

Swinarski, C. (1984). Introducción al Derecho Internacional Humanitario. Obtenido de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl7w.htm#5>

United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resorce Centre. (2020). Inter-Agency Working Group (IAWG) on Disarmament, Demobiliza-

tion and Reintegration (DDR). Obtenido de <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2020/09/2020-09-23-IAWG-on-DDR-1-Pager-History-and-Function.pdf>

Valencia, G. D., & Chaverra, F. A. (2019). Cooperativismo y reincorporación socioeconómica de exintegrantes de las Farc-ep en Colombia. *Revista de Paz y Conflictos* Vol. 12 Núm. 2, 227-248. doi:<https://doi.org/10.30827/revpaz.v12i2.10236>

Villarraga, Á. (2015). *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.

Zambrano Quintero, L. (2019). La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.121, 45-66. doi:<http://dx.doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.45>

Universidad del Buen Vivir: Aportaciones desde los Territorios por una Educación Descolonizadora e Intercultural

Ricardo Usategui Uriarte (Asociación Elkarcredit de Solidaridad /
Finantzaz Haratago)

Oihane Beñaran Muñoz (Asociación Elkarcredit de Solidaridad /
Finantzaz Haratago)

Resumen:

Desde la experiencia acumulada por los movimientos, redes y organizaciones de la Campaña por un Currículum Global de la Economía Social y Solidaria, se está poniendo en funcionamiento la Universidad del Buen Vivir; un espacio contra-hegemónico y emancipador, donde los procesos formativos parten de los proyectos de los territorios y de los pueblos de origen; las prácticas pedagógicas investigan, discuten y profundizan en los contenidos sobre problemas y hechos que vulneran los derechos de los pueblos y que atentan contra la dignidad de las personas y de las comunidades.

La Universidad del Buen Vivir ha nacido con la exigencia de superar el pensamiento dominante, la distinción entre razón y emoción, centro y periferia, teoría y práctica, academia y vida cotidiana. Nace para asociarse, para descubrir nuevas formas y recursos de acercamiento y aplicación del conocimiento. Hoy más que nunca, es preciso hacer nuevas aportaciones a la diversidad epistémica de la economía social solidaria, olvidada tanto desde los territorios; aportaciones basadas en la educación descolonizadora e intercultural que humanicen el conocimiento y enriquezcan la humanidad. Es el momento de construir el espacio para que surjan los currículos de los territorios, de la economía social solidaria, de otros mundos.

Palabras clave: educación, diálogo, economía social solidaria.

Modalidad de presentación: póster



VI CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (VI CIED)
Paz, Seguridad y Desarrollo: transformaciones y desafíos

Barcelona
8 - 10 junio
2022



Desde la experiencia acumulada por los movimientos, redes y organizaciones de la **Campaña por un Currículum Global de la Economía Social y Solidaria**, se está poniendo en funcionamiento la **Universidad del Buen Vivir (UBV)**; un espacio contra-hegemonico y emancipador, donde los procesos formativos parten de los proyectos de los territorios y de los pueblos de origen; las prácticas pedagógicas investigan, discuten y profundizan en los contenidos sobre problemas y hechos que vulneran los derechos de los pueblos y que atentan contra la dignidad de las personas y de las comunidades.

SOBRE LA CAMPAÑA



Actualmente **la conforman 21 países, 9 redes internacionales y 450 instituciones** entre organizaciones, movimientos sociales, universidades, escuelas, etc.



Plantea una **educación descolonizadora**, intercultural, superadora del modo capitalista y el paradigma del desarrollo por el de decrecimiento.



Promueve un **diálogo de saberes** entre el saber científico y humanístico, y los saberes populares tradicionales urbanos campesinos comunitarios que circulan en los territorios.



Tiene **metodologías de participación** en distintas partes del mundo en articulación con foros y espacios transformadores, realiza consultas populares, un mapa de herramientas pedagógicas y conversatorios internacionales.



Quiere contribuir en la reconstrucción la concepción dominante de mundo por medio de una **pedagogía colaborativa** y de una educación emancipadora, recuperando construcciones ya existentes y sistematizando el conocimiento y las metodologías existentes en economía solidaria.

EL ORIGEN DE LA UBV

La Campaña por un Currículum Global de la Economía Social Solidaria presentó el proyecto de la Universidad del Buen Vivir en el **Foro Social Mundial de Economías Transformadoras (FSMET) celebrado en Barcelona en 2020**. La presentación oficial de la UBV fue realizada en enero de 2021 en el Foro Social Mundial (FSM) de México.

La experiencia acumulada realizada por los movimientos, redes y organizaciones sociales que constituyen el proyecto de la Universidad del Buen Vivir viene definiéndose en foros hacia otras economías, foros de finanzas éticas, redes de economía social solidaria, economía feminista, luchas por la justicia climática y pedagogías para la construcción de culturas de paz.

SOBRE LA UBV



La propuesta pedagógica de la Universidad del Buen Vivir está centrada en la **desobediencia epistémica**.



Es una **educación que critica** al eurocentrismo, al capitalismo, al racismo epistémico y patriarcal.



La educación decolonial parte de los **aprendizajes de carácter comunal**, no capitalista, y de modos de reproducción no coloniales de la vida.



Los procesos formativos parten desde los **proyectos de los territorios y de sus pueblos originarios**, con propuestas reales conformadas para resolver las necesidades materiales, legales espirituales y culturales que existan en el mundo.



Las prácticas pedagógicas que **indagan, que se interrogan y profundizan** contenidos acerca de problemas y acontecimientos que violan los **derechos de los pueblos y atentan contra la dignidad de las personas y de las comunidades** tendrán su espacio en la Universidad del Buen Vivir.



La Universidad del Buen Vivir ha nacido de la exigencia de **superar el pensamiento dominante**, la distinción entre razón y emoción, centro y periferia, teoría y práctica, academia y vida cotidiana.

La educación propuesta por la UBV tiene un claro y marcado **diseño político**:

- Estructurado con movimientos, organizaciones sociales, campañas y redes.
- Asumiendo la vida y el planeta como valor supremo en las propuestas educativas.
- Creando e interrelacionando grupos de diferentes orígenes: espacios educativos formales, no formales e informales.
- Y reconstruyendo filosofías sobre la vida cultivadas por los pueblos de origen.

La pandemia se ha sumado a la crisis global ya existente (sistémica, múltiple y asimétrica) y las consecuencias socioeconómicas y sanitarias muestran que el sistema en el que habitamos es muy débil e injusto. Este sistema prioriza el beneficio económico, eliminando los efectos sociales y ambientales, y el dinero dura más que la vida. Frente a ello, la Universidad del Buen Vivir propone contribuir a la construcción de un nuevo modelo económico basado en una **economía plural y transformadora que sitúe al planeta y a las personas en el centro**.

ESTOS SON LOS CÍRCULOS DE DIÁLOGO PREVISTOS A DESARROLLAR EN LA UBV:

Agricultura indígena, soberanía alimentaria y cambio climático, Educación, Arte y Tecnología, Epistemologías decoloniales, Finanzas Éticas y Economía Social y Solidaria, Economía feminista, Culturas de paz y pedagogía en la construcción de la ciudadanía participativa...

UNIVERSIDAD DEL BUEN VIVIR
 CAMPAÑA POR UN CURRÍCULO GLOBAL DE LA ESS

Responsabilidad social empresarial y herramientas de protección laboral en países en vías de desarrollo

Business social accountability and labor protection tools
in developing countries

José Matías Fernández Velasco (Universidad de Málaga)

Resumen

Esta comunicación presenta la oportunidad al lector de cuestionarse la realidad laboral de los países en desarrollo. Pretende sembrar dudas y aportar un punto de vista crítico con relación a las consecuencias de inversiones extranjeras que se realizan en países donde sus habitantes se encuentran desprotegidos. Existen numerosos proyectos millonarios ejecutados por empresas con una misión y valores envidiables, usan la inestabilidad y desatención de los trabajadores de estos países en su propio beneficio, alardeando de la “buena obra” que realizan al proporcionar trabajo e introducir capital extranjero, olvidando documentos que parecen trivialmente aceptados, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Principios Ruggie, Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Partiendo de una vivencia y motivación personal, se ha desarrollado un TFM en el Master de Cooperación Internacional, donde se muestra la potencial y presunta realidad laboral en países en desarrollo, en proyectos a manos de empresas de todo tipo y lugares, y se ofrece la senda del cambio, una senda que podría pasar por dos herramientas: la generación de un Acuerdo de Protección Global que proteja a todos los trabajadores, dándoles voz, firmado por empresas participantes y otros *stakeholders*; y también, un *portal web*, un medio de comunicación y denuncia, anónimo, público y digital que acerque la justicia a todos los trabajadores, con el único requisito de tener un *smartphone* y conexión a internet. El Instituto Danés de Derechos Humanos demuestra estadísticamente la correlación positiva entre cumplimiento de derechos humanos y laborales con el incremento de riqueza para un país, en lo que contribuyen estas dos herramientas ¿por qué no empezar a aplicarlas? Está claro que el desarrollo será si respetamos la dignidad y los derechos de todos “unidos”, o no será.

Palabras clave: Acuerdo de protección global, normas de desarrollo empresarial, convenios de la OIT, principios de justicia social.

Abstract

This communication presents the opportunity to the reader to question the labor reality of developing countries. It aims to sow doubts and provide a critical point of view in relation to the consequences of foreign investments made in countries where their inhabitants are unprotected. There are numerous million-dollar projects carried out by companies with an enviable mission and values, they use the instability and inattention of the workers of these countries for their own benefit, bragging about the “good deed” they do by providing work and introducing foreign capital, forgetting documents that they seem trivially accepted, such as the Universal Declara-

tion of Human Rights, Ruggie Principles, Occupational Safety and Health Standards and Conventions of the International Labor Organization. Starting from a personal experience and motivation, a TFM has been developed in the Master of International Cooperation, where the potential and presumed labor reality in developing countries is shown, in projects at the hands of companies of all kinds and places, and the path of change, a path that could go through two tools: the generation of a Global Protection Agreement that protects all workers, giving them a voice, signed by participating companies and other *stakeholders*; and also, a web portal, an anonymous, public and digital means of communication and denunciation that brings justice closer to all workers, with the only requirement of having a smartphone and internet connection. The Danish Institute of Human Rights statistically demonstrates the positive correlation between compliance with human and labor rights with the increase in wealth for a country. In what these two tools contribute, why not start applying them? Development will be if we respect the dignity and rights of all “united”, or it will not be.

Keywords: Workers protection agreements; business developing standards; ILO conventions; principles of social justice

1. Introducción

Ahora, con mayor motivo, es necesario realizar un estudio de la situación jurídica actual y desarrollar herramientas de *hard-law* que protejan a los trabajadores más vulnerables de nuestro planeta (aquellos que provienen de países en vías de desarrollo) para protegerlos ante situaciones impredecibles y extremas como la actual pandemia del virus SARS-Cov-2, la cual está siendo más perjudicial sobre comunidades de países cuya protección social es escasa o inexistente, sobre todo, “al eslabón más frágil de la cadena: los trabajadores”¹ (María Pilar Diago, 2021, 334-337). Según el informe Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe (2020) de la Organización Internacional del Trabajo, “En particular, en los tres primeros trimestres de 2020 respecto de similar periodo de 2019, destaca la fuerte contracción que experimentan tanto la tasa de participación como la tasa de ocupación: -5,4 y -6,0 puntos porcentuales, respectivamente”. Esto implica que se perdieron más del 10% de los empleos durante los tres primeros trimestres del 2020. Ello repercutirá negativamente sobre todo en los colectivos más vulnerables, y viéndose los trabajadores coaccionados a soportar unas condiciones laborales de mayor deficiencia ante la falta de protección social y otras oportunidades laborales.

Para continuar, se define a continuación el término *Empresa participante*, inspirado en la definición dada por John Ruggie (2015, 28) sobre empresas multinacionales, la cual nos acompaña en los análisis, desarrollos y comentarios del presente trabajo: “Se entiende por empresa participante aquellas empresas que se tengan al menos una de las siguientes características: se extiendan a más de un país, integradas verticalmente, empresas mixtas, redes de producción transnacionales, alianzas, empresas comerciales o con relaciones contractuales con proveedores exteriores de bienes y servicios, independientemente de que coticen en bolsa, sean privadas o estatales”².

¹ “las turbulencias económicas, generadas por la crisis humanitaria, han afectado directamente a los últimos eslabones más frágiles de la cadena: los trabajadores” en Diago Diago, M. P. (2021). Human rights violations in supply chains in times of pandemic: reactions to private international and due diligence. Revista Española de Derecho Internacional, 73 (1), 334-337.

² Esta definición de empresas multinacionales dada por John G. Ruggie proviene de su libro *¿Solamente negocios? Multinacionales y derechos humanos*, pg. 28. Editorial Icaria.

Tras analizar esta problemática y detectar el desamparo en el que viven los trabajadores de países en desarrollo, se proponen y se analizan dos nuevas herramientas, una de carácter documental y otra de carácter digital: un acuerdo global de protección laboral y un portal web de denuncia. El primero, consiste en la elaboración de un documento que deberán firmar todas las empresas participantes en un proyecto técnico (*stakeholders*), donde en especial, participe alguna empresa occidental, multinacional, o proveniente de algún país desarrollado, sin excluir a las empresas locales; y con el segundo, se pretende aprovechar el uso extenso de la telefonía móvil e internet proponiendo la realización de una plataforma online de denuncia donde los trabajadores, víctimas o no, puedan enviar de manera anónima indicios de incumplimientos de derechos humanos en materia laboral, así como pruebas fotográficas, para ser publicados de manera abierta por los gestores de dicha plataforma tras ser filtrada y analizada dicha información, como ya realizan algunas redes sociales, evitando mensajes con contenido de odio, *fake news* o sexual.

2. Herramientas de protección. Objetivos

Conseguir que cualquier profesional de una empresa que participe en un proyecto en un país en vías de desarrollo tenga en cuenta la situación laboral de todos los trabajadores, que los sienta dentro del mismo equipo, independientemente de la relación contractual es el principal objetivo que se pretende con el desarrollo de estas herramientas de protección laboral. Se busca reducir desigualdades a nivel de derechos humanos y laborales entre empresas participantes del mismo proyecto o actividad económica, sobre todo en países en desarrollo.

Por ello, la misión principal de estas herramientas será conseguir que cualquier empresa participante en un proyecto técnico en un país en vías de desarrollo vele por la seguridad laboral de todos los trabajadores, como un gran equipo transversal cuya única diferencia es la responsabilidad en las tareas adjudicadas en dicho proyecto, pero que en ningún caso la diferencia salarial, procedencia, creencia o rango empresarial determine sus derechos dentro del proyecto. Esta misión, que parece lógica y utópica a la vez, pretende ser alcanzada mediante el desarrollo de dos herramientas laborales, las cuales podrán responsabilizar de manera ética, moral e incluso legal a las empresas participantes de la situación laboral de cualquier trabajador dentro del proyecto. Para ello, y no menos importante, será necesario conocer el estado actual vinculante de la normativa y convenios correspondientes, principios, derechos humanos consagrados internacionalmente y otros documentos, para saber de qué manera desarrollar correctamente ambas herramientas y que las empresas no puedan eludirlas o bloquearlas. El objetivo de este texto es mostrar el desarrollo de estas herramientas, las cuales trabajan de la siguiente manera: vincular a las empresas participantes para hacerlas responsables de las condiciones laborales de todos los trabajadores mediante un documento de *soft-law* y presionar a dichas empresas para el cumplimiento de normas, convenios y principios, en torno a la condición laboral de todos los trabajadores mediante una plataforma web. Estas herramientas serán, como ya se ha señalado, un Acuerdo Global de Protección de los Trabajadores y un Portal Web de Denuncia Laboral.

3. Contexto actual. Antecedentes

3.1. Por qué proyectos EPC

Es fundamental centrar el foco de esta investigación y definir el campo o alcance de las herramientas que se exponen, ya que se debe poner algún límite para contextualizar las bases de esta propuesta. Para ello, se ha enfocado la investigación y la aplicación de las herramientas desarrolladas en proyectos de tipología *EPC* o *EPCM* del sector de la ingeniería, aunque el análisis y las herramientas a desarrollar podrán ser extrapolables a cualquier tipo de proyecto, ya sea social, agrícola, ganadero o por ejemplo sanitario. *EPC* o *EPCM* son las siglas de *Engineering, Procurement, Construction y Management*. Un proyecto *EPC* o *EPCM* es un proyecto donde se han realizado tareas de diseño o ingeniería, adquisición de activos o materiales para su ejecución y donde finalmente se ha llevado a cabo la construcción del proyecto o la gestión de varias subcontratas que realizan estas actividades principales de un proyecto. Estos proyectos presentan peculiaridades en su cadena de suministro, pueden participar una numerosa cantidad de empresas donde se pierde el control de estas, siendo más susceptible que en países en desarrollo dichas empresas no cumplan derechos humanos o laborales. Es por ello, que se centrará el uso de las herramientas en este tipo de proyectos, aunque pueden ampliarse a la operación de Plantas industriales, refinerías o incluso minas, entre otros. En resumen, esta tipología de empresas ha sido objeto de nuestra investigación y están dentro del alcance de las herramientas, porque presentan y comparten las siguientes características:

1. Pueden ser susceptibles de realizar proyectos en países en vías de desarrollo.
2. Disponen de experiencia suficiente en materia de derechos humanos.
3. Son conocedores de la normativa de seguridad y salud en el trabajo y están habituadas al exhaustivo control que se lleva a cabo en proyectos en sus países de origen u otros desarrollados.
4. Tienen un alto nivel de responsabilidad dentro del proyecto.
5. Suelen gestionar la subcontratación de empresas locales.
6. Tienen la estructura suficiente para llevar a cabo la formación y control de medidas de seguridad de los trabajadores en el proyecto.
7. Suelen provenir de países con un nivel educativo, cultural y de exigencia laboral más elevado.
8. Son susceptibles de beneficiarse del bajo precio de las empresas locales y su mano de obra. Externalidad positiva para la empresa inversora, pero negativa para la comunidad local.

3.2. Procedimientos actuales de reclamación

El Derecho Internacional impone a los Estados que garanticen la inviolabilidad de los derechos humanos y laborales a través de políticas, leyes, regulaciones y sometimiento a la justicia correspondientes, a los actores no estatales dentro de su jurisdicción

(John Ruggie, 2015, 82-90)³. La única excepción se produce en caso de conductas graves, donde a través del Estatuto de Roma⁴ que instituye la Corte penal internacional, que podrá ejercer su jurisdicción sobre personas, incluidas empresas, respecto de los crímenes más graves, de trascendencia internacional (art. 1) crímenes de lesa humanidad, guerra, genocidios o agresiones graves y tiene carácter complementario respecto de las jurisdicciones nacionales⁵. En Estados Unidos existe un procedimiento jurídico que está a disposición de las víctimas para exigir reparación: es el *Alien Tort Statute*⁶. Esta Ley permite a ciudadanos extranjeros (no ciudadanos de Estados Unidos) demandar a empresas que tienen actividad dentro del territorio estadounidense por violaciones de derechos humanos u otros crímenes en otro país diferente a Estados Unidos. Es decir, en el caso Bhopal, los habitantes de dicha ciudad pudieron demandar a la empresa Union Carbide Corporation, ya que tanto ella como su empresa matriz Dow Chemical realizaban actividades económicas en territorio norteamericano. Esta herramienta legal suele ser utilizada por ciudadanos extranjeros que son víctimas de abusos, generalmente contra los derechos humanos, de empresas multinacionales. Generalmente, muchas de estas empresas tienen su domicilio social o realizan actividades económicas en suelo estadounidense, por lo que son vulnerables en este sentido. Aun así, el acceso a interponer demandas de este calibre no es fácil, ya sea por los recursos económicos necesarios, por la falta de conocimiento o por la necesidad de asesoría legal, la cual es inaccesible económicamente por los ciudadanos de países en desarrollo, quedando relegada a la bondad de las ONG.

A pesar de ser una herramienta útil que permite a las víctimas denunciar actos que violen gravemente normas internacionales y exigir reparación a las empresas culpables, presenta algunas críticas al respecto. Esta norma presenta dos límites principales: es ejercida únicamente por un Estado (Estados Unidos) y no presenta una competencia universal de carácter global (Cassese, 2007). Por otro lado, otra crítica hacia el ATS es que la eventual condena civil no puede reflejar la gravedad de las infracciones de la misma manera que haría una condena penal (Solé, 2009, 183-217). Una crítica adicional es la aportada por María Chiara Marullo, que menciona la posible incompatibilidad del ATS con leyes internas o internacionales que puedan proporcionar inmunidad u otro tratamiento diferente a miembros de los gobiernos, que puedan participar en alguna de las empresas demandadas (Marullo, 2014).

3.3. Normas y nuevas iniciativas

Actualmente, existe una interesante iniciativa de la Comisión Europea, el proyecto de Directiva sobre diligencia debida en las cadenas de suministro.

³ Ver capítulo completo sobre la estructura actual del Derecho Internacional de Ruggie, J. (2015) *¿Sóloamente negocios? Multinacionales y Derechos Humanos*, pg. 82-90. Editorial Icaria.

⁴ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional disponible en: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

⁵ El caso Bhopal fue un ejemplo en el que finalmente los tribunales indios se encargaron de juzgar a la empresa filial india y sus directivos.

⁶ El Alien Tort Statute es una Ley aprobada en Estados Unidos en 1789 durante el mandato de George Washington, cuyo fin inicial fue otorgar jurisdicción a los tribunales estadounidenses para juzgar casos cuando extranjeros presentan demandas por violaciones de un tratado del cual Estados Unidos forma parte, sobre todo proteger las rutas comerciales de la piratería.

Esta iniciativa de 11 de septiembre de 2020, propone además la modificación del Reglamento CE 864/2007 sobre la Ley aplicable a las obligaciones extracontractuales, conocido como Reglamento Roma II y el Reglamento UE 1215/2012, sobre competencia judicial internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, conocido como Reglamentos Bruselas I Bis. Esta iniciativa, con designación 2020/2129 (INL) PR/1212406EN, pretende crear un marco jurídico que vincule a las empresas de países miembros o que operen en el interior de la unión a cumplir con el deber de respetar los derechos humanos, laborales, medioambientales y la buena gobernanza, tanto desde la empresa matriz como cualquier otra que participe en la cadena de suministro, además de que no contribuyan a la violación de derechos humanos por parte de otras empresas o Estados en sus relaciones comerciales (artículo 1 de la iniciativa). Desde Francia hasta Países Bajos, pasando por Suiza, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, España e Italia, han promovido algún tipo de agencia, observatorio o internamente leyes nacionales de debida diligencia para grandes empresas o actividades económicas, centrada sobre todo en sus empresas que operan en el exterior. Todas estas leyes e iniciativas, entre otras como la de Luxemburgo, Suecia, Noruega, Irlanda, Bélgica o Austria, recogen los esfuerzos del conjunto de movimientos sociales, políticos y jurídicos que responden a la demanda social global para poner solución a la impunidad que tienen las empresas, sobre todo las de mayor tamaño y alcance en el desarrollo de sus actividades económicas. Por ello, las herramientas que se exponen a continuación pueden encajar de forma no vinculante, pero muy directa, dentro de las presentes iniciativas o futuras leyes que deriven de la misma dentro de cada legislación nacional.

4. Marco metodológico

La problemática descrita sobre la falta de responsabilidad empresarial por parte de las empresas en el cumplimiento de derechos humanos, principios, normas y convenios en el ámbito laboral en proyectos desarrollados en países en vías de desarrollo responde a una demanda social internacional. Por ello, se toma como enfoque axiológico las tres dimensiones de la Justicia Relacional (Socialidad, Institucionalidad y Reciprocidad). La aplicación de la Justicia Relacional como enfoque al Derecho Internacional, supone un intento de superar la debilidad del concepto de justicia, sobre todo en la modernidad. Es por ello que, ante el vacío legal existente y la ausencia de leyes y normas de *hard-law* de protección de trabajadores en países en vías de desarrollo, se pretende utilizar este enfoque, el cual vincula tres dimensiones:

- Institucionalidad. Esta dimensión hace referencia al deber de existencia de una serie de normas, reglamentaciones e instituciones que defiendan y proporcionen las herramientas normativas jurídicas oportunas para satisfacer la demanda de justicia social.
- Reciprocidad. Se refiere al comportamiento existente entre todas las partes de una relación, ya sea jurídica, contractual, empresarial o informal, entre otras. La reciprocidad es por tanto una conducta de las distintas partes, que puede tener carácter negativo o positivo, cumplidora o incumplidora, según sea el caso.
- Socialidad. La dimensión social de la Justicia Relacional es aquella que hace referencia a la satisfacción de las necesidades de justicia de la sociedad, cuyas

necesidades son dinámicas y deben adaptarse a los cambios tanto estructurales como coyunturales que se producen en los Estados, comunidades y sectores económicos, es decir, la red de relaciones, que sustenta la cultura jurídica o ética, de principios y valores de la sociedad.

Con estas tres dimensiones correctamente tratadas, se realiza una propuesta de enfoque relacional que nos ayude a salir del círculo vicioso en el que se ven sometidos los trabajadores en países en desarrollo. Esta propuesta se basa en las conclusiones de (Antonio Márquez, 2014, 117-133), con el fin de abordar la situación de desempleo actual que sufren los trabajadores de proyectos desarrollados en países en vías de desarrollo. Así, siendo sustentado este trabajo en la Justicia Relacional, se pretende conseguir cumplir con las tres dimensiones a partir de la propuesta de dos herramientas que se ajusten tanto a la estructura jurisdiccional internacional actual como a la demanda social en el ámbito laboral. Estas herramientas responderán por tanto a las normas sociales aceptadas, sobre el deber de respetar los derechos humanos y laborales por parte de las empresas.

Para el desarrollo de esta investigación, ha sido necesario utilizar el método analítico-sintético, consistente en la división del objeto de estudio en partes pequeñas con entidad propia para su análisis individualizado. Este método se ha utilizado en la individualización de las distintas partes que componen el marco normativo, como son los distintos convenios de la OIT, normas y principios que rigen los derechos humanos y normas laborales, entre otros textos, para su análisis individual y discretizado. A continuación, se han extraído los aspectos más destacables de cada uno, con el fin de sintetizarlos en un mismo pliego o resumen. Mediante este método, se obtendrá la terminología y las “reglas de juego”, que servirá para clasificar el comportamiento de las empresas, empresarios o trabajadores que serán descritos a partir de la investigación realizada mediante el método cualitativo descrito a continuación. Por tanto, el Método Analítico-Sintético se divide en las siguientes fases:

1. Recopilación de información o estudios anteriores: Principios Ruggie, DUDH, ODS, COIT, Principios OCDE, Normas ISO, etc.
2. Análisis de las normas y principios de forma individualizada: Marco Teórico.
3. Síntesis del análisis y conclusiones de la información técnica recopilada.
4. Aplicación de dicha síntesis en el desarrollo de los objetivos marcados: Acuerdo de Protección de los Trabajadores y Portal Web de denuncia.

5. Comportamientos empresariales en países en desarrollo

Para el análisis de la problemática descrita y el posterior diseño de ambas herramientas de protección laboral, se ha colocado el foco en aquellos países con un IDH menor a 0,70. Según el PNUD, los países con un IDH menor o igual a 0,70 es considerado país medio. El hecho de fijar como países objetivo estos de menor nivel de desarrollo consiste en favorecer a aquellos donde, presuntamente, se cometen irregularidades de mayor envergadura, es más fácil reducir la pobreza y así mejorar los niveles de desigualdad globales existentes. Como se describió anteriormente, no solo se pondrá el foco en estos países de nivel medio o menor de desarrollo, sino también en las empresas “*Turnkey*”, por su denominación en inglés, que operan dentro de sus fronteras. Estas empresas son aquellas que desarrollan proyectos

EPC, centrados en el diseño, adquisición y construcción de instalaciones industriales, sobre todo de gran envergadura y cadena de suministro muy extensa.

Por último, es importante geolocalizar estas empresas, ya que no tienen que ser necesariamente multinacionales o de gran capital social. Las empresas participantes de este tipo de proyectos pueden ser locales dentro del país en desarrollo, locales en un país del *Norte global* y multinacionales tanto del *Norte global* (Estados Unidos, Alemania, Francia, Canadá, etc) como del *Sur global* (China, Taiwán, India, Brasil, etc). Debido a esta variabilidad tanto de origen como de tamaño, es fundamental internacionalizar las herramientas y tratar de encontrar una vinculación de las mismas a través de la sociedad internacional actual, y que estas sean parte del marco jurídico vinculante *hard-law*. A continuación, se describen algunos ejemplos de comportamientos o gestiones de proyectos y Plantas industriales tanto inadecuados desde la visión de derechos humanos y laborales como comportamientos responsables.

Con historias y sucesos como los que se describen a continuación motivan el presente trabajo. Uno de los más destacados fue el conocido como el desastre de Bhopal (Sheffer, 2008)⁷, que tuvo lugar en 1984, fue una fuga 45 toneladas de agente pesticida (isocianato de metilo gaseoso) en una Planta de Insecticidas de la ciudad de Bhopal, en la región de Madhya Pradesh, India. Es considerado el peor accidente industrial de la historia al que se le atribuyen más de 15.000 muertes.

Ejemplo de incumplimiento de derechos humanos y/o laborales también es considerado la falta de control o auditoría del estado de las fábricas o Plantas industriales. En este caso, podemos nombrar el derrumbe de la fábrica textil Rana Plaza situada en Savar, a 24 kilómetros de Dhaka, derrumbada en 2013 y que produjo la muerte de 1.134 trabajadoras y trabajadores. Dentro de las empresas que tenían a esta fábrica como proveedor dentro de sus cadenas suministro eran Inditex, El Corte Inglés, Mango, Mayoral, Primark o Benetton entre otras, de las cuales, solo una de cada cuatro se comprometió hace ocho años a pagar a las víctimas. Por último, he de destacar los casos de incumplimiento de derechos humanos y laborales que, según el informe de la ONG Earthworks⁸, se han cometido e intensificado en explotaciones mineras por todo el globo. Por ejemplo, en Turquía, las autoridades desalojaron a protestantes que acampaban en las mediaciones de la mina Kirazli, operada por Alamos Gold, argumentando que el campamento podría favorecer la propagación del virus. Esta persecución también se realizó con mayor impunidad en Filipinas, donde la renovación del permiso de OceanaGold en la mina de Didipio ha sido motivo de denuncias y protestas por la comunidad local. En Siberia, la compañía rusa Polyus no ha seguido las normas de seguridad mínimas para proteger a sus trabajadores del contagio, por lo que en la mina de Olimpia se han producido cerca de 900 positivos. En la República Democrática del Congo, las minas de las provincias de Lualaba y Alto Katanga han obligado a los trabajadores a residir en la propia mina en condiciones de insalubridad, haciéndoles elegir entre perder el empleo o quedar confinados junto con los demás trabajadores para seguir trabajando y operando la mina.

⁷ Información obtenida en el portal Britannica. Sheffer, Ch. (2008). Bhopal disaster. Britannica. Disponible en: <https://www.britannica.com/event/Bhopal-disaster>

⁸ Earthworks es una ONG estadounidense www.earthworks.org dedicada a denunciar actividades ilegales e infracciones sobre derechos humanos sobrevenida de las actividades mineras alrededor del mundo. Se puede ver su último informe completo en: <https://miningwatch.ca/publications/2020/6/2/voices-ground-how-global-mining-industry-profiting-covid-19-pandemic>

Figura 1. Nivel de cumplimiento laboral en Plantas de tres países

Labour issues	Sokhnah plant	Fuheis Plant	Sweileh Plant	Rashadiyah Plant	Holcim Liban S.A.L. Chelka Plant
Country	Egypt	Jordan	Jordan	Jordan	Lebanon
Child labour	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Forced labour	Red	Green	Green	Green	Green
Freedom of association and collective bargaining	Orange	Orange	Orange	Orange	Green
Discrimination	Orange	Red	Orange	Yellow	Orange
Wages	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Working hours	Red	Red	Orange	Green	Orange
Ethical hiring and contracting	Orange	Orange	Yellow	Orange	Red
Gender equality	Yellow	Orange	Green	Green	Yellow
Occupation safety and health (OSH)	Red	Red	Green	Orange	Orange

Fuente: A Mapping of HeidelbergCement & LafargeHolcim operations in the MENA region, 2020, tabla 29.

Más recientemente, A partir del informe realizado por Profundo Research & Advice⁹, *A Mapping of HeidelbergCement & LafargeHolcim operations in the MENA region, 2020*, se establece una evaluación de las políticas laborales y de derechos humanos en las Plantas de ambas multinacionales en los países de Oriente Medio: Palestina, Egipto, Marruecos, Argelia, Irak, Jordania y Siria. Como conclusión a dicho informe, se establece una tabla con códigos de colores que determina el nivel de responsabilidad en derechos humanos y laborales en estas Plantas cementeras.

De todos estos ejemplos, y otros que han sido analizados, pero no expuestos en este artículo, se pueden encontrar puntos comunes que ayudan a determinar el diseño de las herramientas propuestas:

1. Suelen tratarse de empresas multinacionales, las cuales son susceptibles de ser irresponsables con la defensa de los derechos humanos y laborales, debiéndose, en parte, a la falta de un marco jurídico internacional que proteja los derechos de las personas en países donde las instituciones públicas no son eficientes por cualquier motivo.
2. Existen cadenas de suministro y construcción, que pueden originar contratación local, incluyen numerosas empresas para la producción de sus productos o importación de partes de este o subproductos necesarios, lo que implica la existencia de trabajadores en situación de vulnerabilidad y por tanto susceptible de sufrir algún tipo de infracción laboral.
3. Países en desarrollo. Las infracciones relativas al incumplimiento de derechos humanos y laborales más graves tienen lugar en países en vías de desarrollo. Esto es así por la debilidad de los gobiernos y sus instituciones públicas.

⁹ Profundo Research & Advice es una ONG holandesa con un equipo multidisciplinar que analiza las cadenas de suministro, sector financiero, políticas de desarrollo y el impacto de empresas y financieras sobre aspectos de sostenibilidad: desde derechos humanos hasta deforestación. Ver pg. Web de Profundo: <https://www.profundo.nl>

4. Medidas de seguridad y salud. Una de las infracciones más comunes y que se producen en países con un IDH medio son la falta de medidas de protección laboral o el uso de equipos no certificados o en mal estado.
5. Mayor vulnerabilidad dentro de los grupos de trabajadores locales. Esto puede deberse a la falta de formación y conocimiento de sus derechos sociales, humanos y laborales, vulnerabilidad económica y social en la que viven y por la ausencia de una autoridad pública que supervise el cumplimiento de normas y convenios sobre los trabajadores y sus comunidades.
6. Incumplimiento derechos humanos y laborales. De forma general, se detecta que en actividades económicas y proyectos desarrollados en PVD¹⁰ y por EM¹¹, donde existe además cadena de suministro o ramificación del proyecto en partes mediante la subcontratación de otras empresas (delegación de responsabilidades), tiene lugar incumplimiento de derechos humanos y laborales. No se alcanzan los mínimos exigibles por normas locales ni otras reconocidas internacionalmente y ratificadas por el gobierno nacional.
7. Extendido uso de la tecnología. Según Banco Mundial, en 2017 el 48,997% de la población mundial usa internet y existen en el Planeta 8.230 millones de suscripciones a telefonía (más que población mundial). Ante estos datos de amplio avance tecnológico, es interesante por tanto que una de las herramientas propuestas tenga carácter digital, y facilite así la participación de los trabajadores y comunidades en la denuncia de infracciones por parte de las empresas participantes en proyectos.

6. Beneficios de una actitud empresarial responsable

¿Merece la pena trabajar en herramientas que contribuyan al aumento del cumplimiento de los derechos humanos y laborales por parte de las empresas? En este apartado, se va a demostrar de forma cualitativa y cuantitativa el efecto positivo que conlleva la aplicación de medidas o herramientas sobre este asunto. Se hará un análisis sobre tres áreas: cumplimiento de derechos humanos, derechos laborales y seguridad en el trabajo, y por último, efectos macroeconómicos. Este triple análisis permitirá justificar el tiempo y la dedicación necesarios para desarrollar herramientas nuevas e innovadoras que permitan mejorar el cumplimiento de los derechos humanos y laborales sobre los trabajadores, sobre todo en países en vías de desarrollo.

6.1. En materia de derechos humanos

Si una empresa multinacional que desarrollase su actividad económica en un país desarrollado implicaría que estaría respetando, la declaración de los derechos humanos. Esta afirmación parece muy firme e incluso pretenciosa, pero si nos basamos en el estudio realizado por John Ruggie entre 2005 y 2007, de las 320 alegaciones recibidas sobre posibles infracciones sobre los derechos humanos y laborales, se obtuvo la conclusión de que en las regiones de Asia Pacífico, África y América Latina el número de casos que no se atienden con eficacia en los foros existentes (si existen) es muy superior al resto de continentes (John G. Ruggie, 2015, pg. 70).

¹⁰ Países en vías de desarrollo

¹¹ Empresas multinacionales

Por consiguiente, en base a esta investigación, podemos afirmar que en los países desarrollados existe un mayor respeto por los derechos humanos. Por el contrario, imaginemos que, de los ejemplos mencionados anteriormente sobre comportamientos empresariales irresponsables, los nombres de los países donde se han cometido las mencionadas infracciones fueran occidentales, nos sorprendería en gran medida, quizás porque la comunidad de países desarrollados tiene un umbral de respeto de los derechos humanos y laborales diferente para ellos que para países en desarrollo. Por ello, es imprescindible modificar la estrategia actual y empujar a las empresas a tener una actitud responsable con respecto a los derechos humanos, de forma que los derechos se igualen a nivel global. Las herramientas que se han propuesto y que a continuación se van a desarrollar, pueden favorecer dicha estrategia, fomentando el compromiso de las empresas y agentes sociales a trabajar conjuntamente en el respeto de todas aquellas normas, no solo nacionales, sino internacionales, convenios y guías empresariales existentes, que las ayuden a reducir, prevenir y remediar los efectos negativos de sus actividades económicas en estos países objetivo. Lo que se espera en esta materia es un compromiso de todas las empresas participantes de la cadena de suministro de cualquier actividad.

6.2. En materia de derechos laborales y seguridad y salud en el trabajo

Debido a que en países en desarrollo el control institucional para el cumplimiento de estas medidas no es muy efectivo o inexistente, es necesario que las empresas participantes tomen una actitud activa en la protección de los trabajadores. Por ello, es necesario crear herramientas que vinculen a las empresas a satisfacer los requerimientos de seguridad y salud en el trabajo reconocidos internacionalmente. Si esto ocurriera, los trabajadores de una mina de plomo de Kazajistán recibirían formación específica sobre los riesgos de sus tareas; trabajadores de una obra en Myanmar utilizarían andamios metálicos correctamente anclados en lugar de bambú; tuberos de una refinería de Nigeria utilizarían equipos de protección aptos para la atmósfera explosiva y materiales peligrosos, y así, una larga lista de ejemplos que podrían beneficiarse del potencial de nuevas herramientas de protección laboral.

Por ello, es imprescindible obligar a las empresas a implantar sistemas de control de la seguridad y la salud en el trabajo que proteja a los trabajadores de las consecuencias negativas originadas por la tarea asignada y proteger sus derechos laborales marcados por los distintos convenios internacionales, de forma que las empresas participantes tengan una actitud responsable con respecto a los derechos laborales y la seguridad y salud de sus trabajadores, independientemente de su origen, raza, sexo, creencia o pensamiento. Si las empresas participantes desarrollasen su actividad de esta forma, los trabajadores podrían realizar sus tareas de una forma más segura, digna y libre. Además, sería necesaria también la colaboración directa de los empleados, sufran o no las consecuencias negativas, de manera que puedan denunciar anónimamente y de forma ágil y rápida cualquier infracción. Esto permitiría presionar a las empresas a llevar a cabo medidas que mitiguen, reduzcan o eliminen los riesgos inherentes de su actividad empresarial.

6.3. Extrapolación macroeconómica

Existe un estudio del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca titulado *Human Rights and Economic Growth. An Econometric Analysis of Freedom and Participation*

Rights (Koob, Skriver, et al., 2017)¹², donde se analiza la correlación positiva existente entre el cumplimiento de los derechos humanos con el crecimiento económico de las sociedades. El estudio, se realiza con una muestra de 167 países, desde Albania a Zimbabue, donde se han normalizado las siguientes características e índices a partir de datos obtenidos en la mayoría de años del periodo 1980-2014:

- Tipología de régimen, número de cambios y valoración de éste
- PIB
- Índice de empoderamiento
- Número de conflictos¹³
- Factor de productividad a precios constantes
- Tasa de desempleo
- Exportaciones e importaciones respecto al PIB
- Inversión total con respecto al PIB
- Efectividad del gobierno, leyes y corrupción
- Índice de capital humano (basado en los años de escolarización)
- Esperanza de vida

A partir de estos datos, se ha realizado un modelo econométrico y analizado las variables explicativas mediante método de efectos fijos. Cuando se realiza un modelo econométrico que explica una variable explicativa a partir de variables independientes, se toma una muestra de varias nubes de puntos (diferentes países para diferentes periodos y diferentes índices) para toda una población (en este caso la mayoría de los países miembros) y se realiza un modelo de efectos fijos para determinar el modelo econométrico que explique el campo de investigación. En este caso, se desea saber si existe correlación positiva entre el cumplimiento de derechos de libertades y participación (incluye religioso, expresión, movilidad, etc) y laborales con el crecimiento económico, es decir, si una actitud responsable por parte de las empresas puede favorecer el crecimiento económico de un país, y por tanto, el suyo propio, y no al revés.

Para ello, en el presente estudio, se realiza un análisis econométrico llamado *contraste de hipótesis*. El contraste de hipótesis será en este caso rechazar la hipótesis de que no existe correlación entre derechos de libertades y participación y derechos laborales con el crecimiento económico. Esto implicaría que la covarianza entre estas variables para cada país es cero.

¹² Informe completo disponible en https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/final_human_rights_and_economic_growth_-_an_econometric_analysis.pdf y anexo de cálculo en https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/appendix_-_human_rights_and_economic_growth.pdf

¹³ Este foco cualitativo sobre el número de conflictos también coincide con el énfasis en el análisis de John Ruggie sobre esta temática “El tercer ámbito político que necesita un mayor desarrollo se refiere a las empresas con actividades en zonas de conflicto” en Ruggie, J. (2015) *¿Solamente negocios? Multinacionales y derechos humanos*, (pg. 129). Editorial Icaria.

$$H_0 = cov(X_i, Y) = 0,$$

- Variable explicada (Y): PIB (%)
- Variables explicativas (Xi):
 - X1: Derechos de libertades y participación
 - X2: Derechos laborales

Para saber si existe dicha correlación, se realizará el test de causalidad de *Granger*¹⁴. Este test realizado sobre el modelo de efectos fijos determinará si la hipótesis nula se cumple, y por tanto obtener la conclusión de si, efectivamente, el cumplimiento de los derechos humanos y laborales en una sociedad favorecen su crecimiento económico. Este contraste que nos permitirá saber si alguna de las variables explicativas (derechos de libertades o derechos laborales) explican el crecimiento económico, pero también, si el crecimiento económico explica los derechos humanos o laborales en sentido opuesto. El test se ha realizado para desfases (Lags) que van desde 1 hasta 16 años aplicando derechos de libertades y laborales, por lo que se podrá conocer si existe correlación positiva entre variables y a partir de qué año existe dicha correlación. Las tablas de resultados de dichos test pueden observarse detalladamente en el informe realizado por Sigrid Koob, Stinne Skriver y Hans Sano mencionado anteriormente.

Según ambos resultados de los test de Granger realizados en el estudio, y relativos a la causalidad existente entre crecimiento económico y mejora en el cumplimiento de derechos laborales y derechos de libertades y participación, y viceversa, se concluye lo siguiente: la mejora en el cumplimiento de los derechos de libertades y participación y derechos laborales favorecen el crecimiento económico de los países, mientras que el crecimiento económico no implica una mejora de los derechos de libertades y participación ni derechos laborales de los habitantes de cada país.

Procedente del estudio anterior, Sano (2017) concluye¹⁵ que no existen evidencias de efecto causal inverso desde el crecimiento económico hacia los derechos humanos: crecimiento económico más alto no resulta en un mayor respeto de los derechos de libertades y participación a través de los 167 países analizados (Sano, 2017). En concreto, en las áreas de África Subsahariana, Europa y Asia Central, el análisis anterior encuentra efectos significantes, positivos y de largo plazo de inversiones en derechos humanos sobre el crecimiento económico. Este análisis refuerza por tanto la necesidad de mejorar el marco normativo de forma que comprometa en mayor medida a las empresas a defender los derechos humanos y laborales, por ello el desarrollo de herramientas que favorezcan esta misión estarán contribuyendo positivamente al crecimiento macroeconómico de los países donde se apliquen.

14 El test de causalidad de Granger sirve para comprobar si los resultados de una variable sirven para predecir o estimar otra variable, si dicha predicción es unidireccional o bidireccional.

15 Ver documento de conclusiones del informe en https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/economic_6_orange_digital.pdf

7. Herramientas de protección laboral

7.1. Acuerdo global de protección laboral

La ausencia legal de responsabilidad no exime de negligencia o responsabilidad moral a cada una de las empresas locales e internacionales que participaron en un proyecto. Asimismo, las empresas globales o grandes corporaciones tampoco están exentas de cumplir con las normas, leyes y convenios nacionales e internacionales en distintas temáticas sobre derechos humanos y laborales, ya sea la empresa matriz o alguna de sus filiales la gestora de los proyectos. Sin embargo, esto ocurre constantemente, sobre todo en países en desarrollo y con infracciones de distintos calibres, desde falta de seguridad en una obra hasta la retención ilegal de trabajadores en una mina bajo coacción¹⁶. Es por ello que, para asegurar que la empresa es consciente de los trabajos que se realizan en los proyectos, a veces desconocedora por la compleja red de la cadena de suministro, y de cómo se ejecutan las tareas, surgen los Acuerdos Marcos Globales, que comprometen a la empresa a cumplir con una serie de mínimos en materia de derechos humanos y laborales, aludiendo además una serie de convenios de la OIT y marcando su posición ante posibles discrepancias entre estos convenios y las normas locales o nacionales del país donde tiene lugar la actividad económica. Estos Acuerdos existen, y son firmados por la empresa matriz, un sindicato de carácter internacional, otro del país de origen de la compañía y secundado por la Organización Internacional del Trabajo. Estos Acuerdos tiene varias connotaciones positivas, pero a veces pueden quedar en “papel mojado” debido a la excesiva vulnerabilidad de los trabajadores en los países donde se desarrolla el proyecto, así como la ligereza de los compromisos descritos en estos documentos. Además, por regla general, no incluyen medidas ni procedimientos que ayuden a prevenir mitigar y/o reparar los daños o consecuencias negativas de las actividades desarrolladas.

La práctica de firmar este tipo de Acuerdos no está extendida ni se encuentra normalizada bajo ninguna directiva europea o norma de la OIT, por lo que existen grandes variaciones según el sector, la empresa, su antigüedad y el compromiso que la empresa matriz quiere adoptar para con los derechos humanos y laborales de los trabajadores. Existe una base de datos de la Comisión Europea¹⁷ actualizada a 2019, donde se encuentran los diferentes tipos de acuerdos realizados por empresas privadas en varios países. De todas estas empresas, solo tres de ellas desarrollan su actividad económica en el sector de la construcción, susceptibles de desarrollar proyectos de ejecución enmarcados en la tipología *EPC*. Es por ello que desarrollar herramientas que sumen a las ya existentes o que las mejoren y complementen es una necesidad actual. De estas compañías, únicamente FCC (España), STORA ENSO (Finlandia) Y VEIDEKKE (Noruega) poseen un Acuerdo Marco Global sobre derechos humanos y laborales firmados con sindicatos de carácter internacional en el sector de la construcción.

¹⁶ Como los mencionados anteriormente en las minas del Alto Katanga en RDC.

¹⁷ Base de datos de acuerdos de compañías transnacionales en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en&company=&hdCountryId=&companySize=§orId=&year=&esp=&geoScope=&refStandard=&keyword=&mode=advancedSearchSubmit>

El Acuerdo Global de Protección a los trabajadores que se muestra a continuación en este artículo incluye objetivos proporcionados por la posibilidad de digitalización de la sociedad de países en desarrollo, la aplicación de nuevas herramientas y medidas en el ámbito laboral a nivel nacional como internacional y la especialización de dicho Acuerdo en el sector de la construcción, sobre todo focalizado a proyectos EPC donde la cadena de suministro o de subcontratación está especialmente vulnerable. De ello, puede obtenerse el objetivo general del acuerdo: Comprometer a las *empresas participantes*¹⁸ a respetar los derechos humanos y derechos laborales, asegurando la seguridad del trabajador, respetando su dignidad y permitiendo su desarrollo. A partir de este objetivo general, pueden desarrollarse otros objetivos específicos enmarcados en el marco teórico, con enfoque en los derechos humanos y laborales centrado en el sector de la construcción:

1. Comprometer a las empresas participantes en el respeto a los derechos humanos y laborales, prevenir las consecuencias negativas de la actividad económica y favorecer la reparación cuando estas consecuencias no hayan sido o podido ser evitadas.
2. Comprometer a las empresas a formar a los trabajadores y comunicar cuales son los derechos humanos y laborales que este grupo posee, con énfasis en la seguridad laboral.
3. Homogeneizar los Acuerdos Marcos Globales de protección laboral en el sector de la construcción.
4. Incluir herramientas digitales en el ámbito de la defensa de derechos humanos y laborales.
5. Fortalecer la diseminación del acuerdo entre los trabajadores y la participación de los mismos en su cumplimiento.
6. Aplicar las normas, principios y convenios descritos en el Marco Teórico a la actividad de las empresas participantes.
7. Servir de documento adicional que ayude a las víctimas de infracciones empresariales a demostrar incumplimientos y facilitar la obtención de reparación.

Del análisis anterior, se pueden tomar como referencia los Acuerdos desarrollados por FCC e Inditex, el primero por tratar el sector objeto de este artículo y el segundo por el elevado número de trabajadores que aglutina. De ambos acuerdos, se han cimentado las diferentes partes de las que se compone el aquí propuesto, complementándose entre sí y completando aquellas partes menos detalladas, como, por ejemplo, incluyendo medidas y procedimientos concretos de forma que se establezcan criterios comunes en materia, sobre todo, de seguridad laboral. Por ello, el presente Acuerdo contiene el siguiente índice:

18 Recordar el concepto definido anteriormente en el apartado introductorio.

Tabla 1. Contenido del acuerdo de protección global

1. Introducción
2. Preámbulo
3. Normas y documentos de referencia
4. Acceso a información
5. Responsabilidades de las Partes
6. Implementación del Acuerdo
7. Estándares mínimos a respetar durante todas las fases del proyecto
7.1 Derechos humanos y libertad
7.2 Libertad de sindicalización y negociación colectiva
7.3 Trabajo forzoso
7.4 Trabajo infantil y protección de menores
7.5 Igualdad de género y oportunidades
7.6 Alianzas entre interesados
7.7 Implantación y operación de Diligencia Debida
7.8 Trabajo decente
7.9 Seguridad y salud en el trabajo
8. Canales de denuncia
8.1 Para denuncias sobre violaciones de derechos humanos
8.2 Para denuncias sobre violaciones de derechos laborales
9. Interpretación y resolución de conflictos
10. Duración
11. Empresas participantes firmantes

Fuente: Realización propia

Dentro de este Acuerdo se incluyen los estándares mínimos más relevantes a tener en cuenta en materia de seguridad laboral, derechos humanos y otras temáticas, procedimientos de trabajo y control, así como información útil tanto para las empresas firmantes como para los trabajadores interesados y sus representantes. Además, se incluye la documentación normativa y otros documentos de interés que han servido de referencia tanto para redactar el Acuerdo como información útil de consulta para las partes interesadas. A lo largo del documento se dispondrán espacios vacíos que deberán ser completados por los firmantes, así como espacios con contenidos seleccionables, con el fin de adaptar el documento a las diferentes tipologías de empresas participantes, sindicatos y otros firmantes. Además, se hará referencia al portal web de denuncia dentro del apartado *5 Responsabilidades de las Partes*, por lo que ambas herramientas llegan a ser complementarias.

7.2. Portal web de denuncia

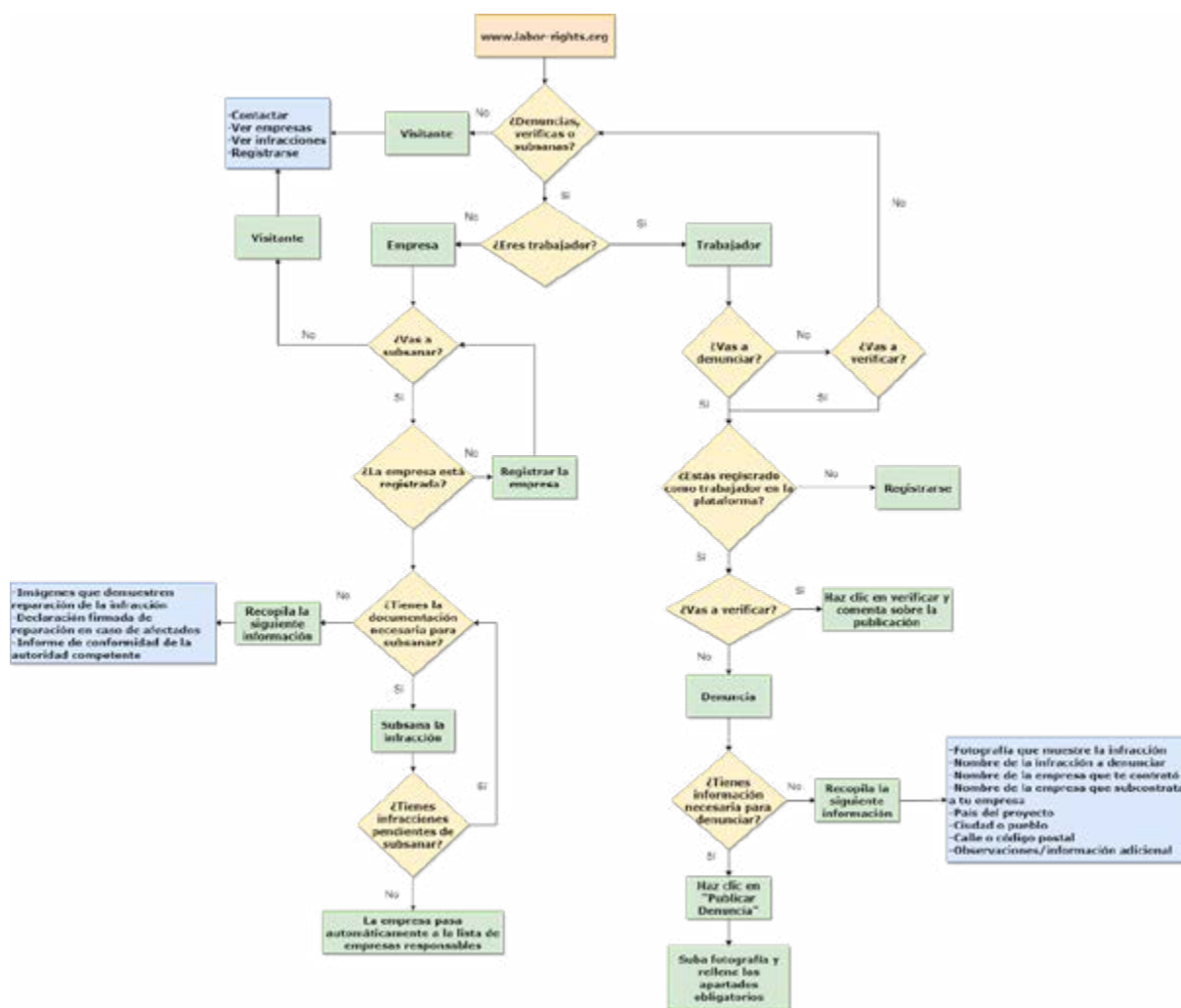
Esta herramienta utiliza la expansión tan enorme de la tecnología móvil que existe actualmente. Aunque parezca paradójico, las comunicaciones móviles y por tanto los dispositivos que las permiten son actualmente un bien de primera necesidad, incluso en países en desarrollo. Es común ver en estos países la enorme extensión del uso de estos dispositivos. Es por ello por lo que se aprovechará esta circunstancia en el favor de los trabajadores de dichos lugares, con el fin de facilitar el acceso a denunciar, para que sea más libre, justo y fácil acceder a reparación y reconocimiento. Actualmente, en proyectos de construcción, instalaciones en plantas industriales o edificación en países en desarrollo, donde participan empresas de gran tamaño, pueden producirse más fácilmente incumplimientos de los derechos humanos, convenios de la Organización Internacional del Trabajo, Principios Rectores o Guía de la OCDE, entre otros, sobre los trabajadores participantes en dichas obras o proyectos, sobre todo aquellos que provienen de países vecinos o del mismo país donde se desarrolla el proyecto. Es posible observar cómo, en la construcción de una refinería donde participan empresas de todo tipo, desde locales hasta transnacionales, se observan trabajadores europeos u occidentales totalmente provistos de equipamiento de protección, tienen horario laboral según convenios, vacaciones pagadas, usan equipos con certificados CE u otro marcado internacional reconocido, y al terminar su jornada laboral regresan a sus hoteles o residencias, después de haber consumido una dieta proporcionada por la empresa contratante. Sin entrar aún en la moralidad del salario que percibe un trabajador local, puede observarse cómo, en la construcción de dicha refinería, estos trabajadores locales andan descalzos haciendo sus tareas, usan equipos hechos a mano por ellos mismos, disponen de una sola comida al día, duermen en la propia obra sobre cartones y no disponen de días de descanso y mucho menos vacaciones pagadas.

www.labor-rights.org¹⁹ pretende ser una plataforma donde estos trabajadores puedan denunciar públicamente las deficiencias de derechos laborales y trato vejatorio que tienen en este trabajo, en comparación con otros trabajadores que normalmente provienen de la empresa que gestiona dicho proyecto o es propietaria de este. A partir de esta plataforma, un trabajador podrá publicar de forma anónima carencias que impliquen el incumplimiento de algunos de los derechos o convenios descritos anteriormente, y además fundamentarlo con una fotografía tomada por ellos mismos. Además, podrán, en caso de conocerse, publicar el nombre de la empresa responsable y la ubicación del proyecto. Entre estos mismos trabajadores, podrán verificar dicha publicación, y compartirla entre ellos mismos, siempre de forma anónima para así proteger al trabajador. Con esta web, se crea una herramienta de presión sobre las empresas gestoras de dichos proyectos, grandes y complejas, además de sobre otras empresas participantes, con el fin de que éstas impongan medidas de seguimiento y fuercen a las empresas participantes a cuidar a los trabajadores, independientemente de con qué empresa tengan la relación contractual. El o los moderadores de la web tendrán la potestad de gestionar la web y sus publicaciones, por lo que tendrán el poder de eliminar o mantener la publicación realizada por este trabajador anónimo.

¹⁹ Dirección ficticia del portal web

El siguiente diagrama de flujo indica de manera esquemática y simple de entender el proceso que deberá seguir el usuario (empresa o trabajador) para hacer uso de las capacidades de la presente plataforma. Este diagrama de flujo permitirá mostrar a los usuarios cómo funciona la web, pero también permitirá al desarrollador de la plataforma saber cómo debe configurar e implementar las funcionalidades en la página para que ésta satisfaga el fin para el que es propuesto:

Figura 2. Diagrama de flujo del funcionamiento de la plataforma de denuncia.

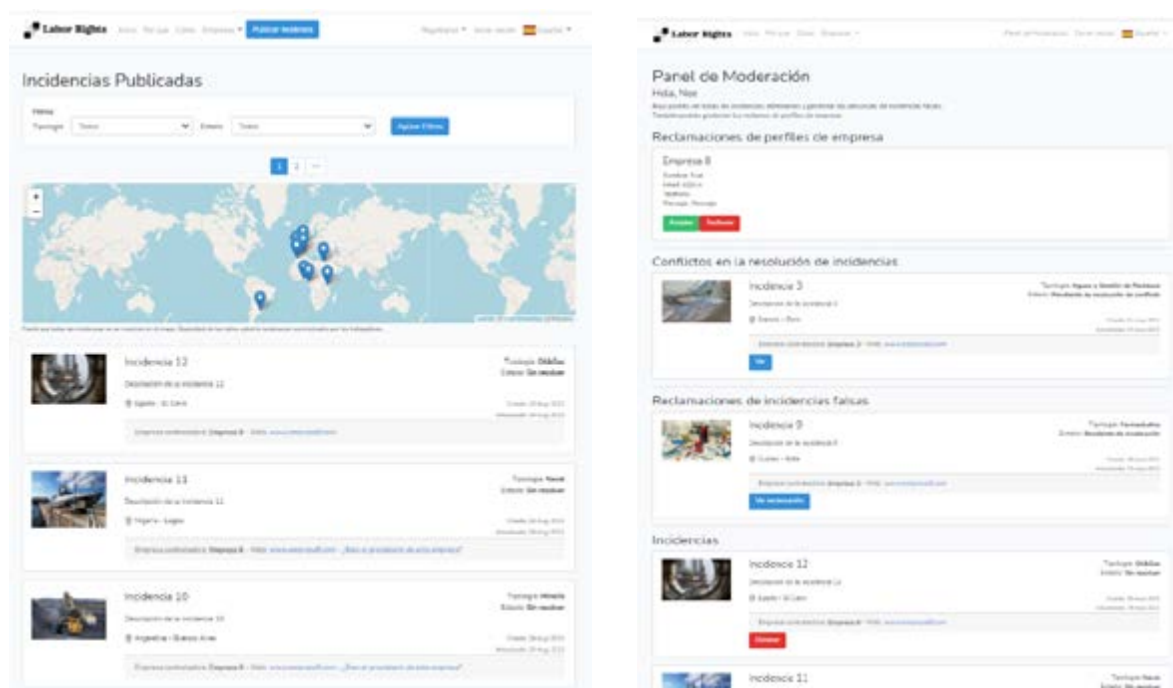


Fuente: Elaboración propia

La plataforma de denuncia está destinada a toda persona interesada en visitarla. A partir de ahí, la plataforma web está orientada a que la visiten una serie de usuarios: representantes de entidades u organismos relacionados con la temática y fin que persigue. Los destinatarios objetivo son desde trabajadores interesados, trabajadores con intención de denunciar o tener información adicional sobre canales de denuncia, empresas que deseen subcontratar para conocer la tipología de empresas que están en su cadena de suministro, empresas que deseen registrarte para mejorar su transparencia y responsabilidad laboral, hasta organismos públicos o asociaciones

privadas a cualquier nivel que deseen conocer el estado de cumplimiento de derechos humanos y/o laborales empresas de interés, y por último, cualquier usuario que no se encuentre en ninguno de los puntos anteriores, que desee obtener información sobre la temática de derechos humanos y laborales en proyectos constructivos²⁰. A partir del diagrama de flujo anterior y el análisis efectuado a el estudio que se expone en el presente artículo, se ha desarrollado una primera versión del *portal web*, una herramienta digital, inclusiva y de fácil acceso a todo interesado. A continuación, se exponen imágenes del resultado:

Figura 3. Pantallas de la versión beta del *portal web* de denuncia.



Fuente: Elaboración propia

8. Resultados esperados con la aplicación de ambas herramientas

Por un lado, el acuerdo descrito compromete a las empresas participantes a ser más responsables, haciendo uso de la plataforma web www.labor-rights.org, entre otras cosas; y la misma plataforma que será una ventana a la transparencia empresarial, responsabilidad de todos los interesados y una vía para facilitar la denuncia y reparación de las víctimas. Este Acuerdo busca la cooperación entre todas las partes interesadas. Tal y como indica la Agenda 2030 y el propio convenio internacional de consultas tripartitas C-144, este Acuerdo busca el consenso entre trabajadores o sus representantes, empresas e instituciones u organismos públicos. También es importante decir que no busca este Acuerdo. Este Acuerdo no busca obligar, no busca limitar, no busca desincentivar, no busca culpabilizar, ni busca destruir.

²⁰ La web se destina a un sector económico concreto, pero su ampliar su alcance es un tema que se tratará más adelante.

Este Acuerdo no busca conseguir que todas las empresas participantes se vean obligadas a responsabilizarse de infracciones que no han cometido, no busca la impunidad de un trabajador deshonesto, ni busca responsabilizar a las empresas y sus representantes del limitado nivel de desarrollo económico y social del país objeto del Acuerdo.

Este Acuerdo pretende fomentar, entre otras cosas, los vínculos entre entidades transnacionales y locales, la creación de movimientos que representen a los trabajadores de forma justa y libre, concienciar a las instituciones locales y nacionales sobre la importancia de proteger a los trabajadores para conseguir desarrollar su país, hacer crecer la empatía de las empresas extranjeras para con los trabajadores locales y la situación en la que viven, y por último, la cooperación entre todas las partes para conseguir el éxito del proyecto, consistente en cumplir plazos, obtener beneficios, movilizar dichos beneficios entre la población local, desarrollar económica y socialmente la zona de actuación y evitar infracciones graves sobre derechos humano y laborales en cualquier fase del proyecto. Igual que ocurre con el Acuerdo Global de Protección, también es posible deducir cuales serían los resultados esperados de la aplicación del Portal web de denuncia, el cual consistiría en una herramienta digital útil para todo usuario, empresa y trabajador, para ver, subsanar, denunciar y verificar infracciones sobre derechos humanos y laborales en un proyecto, sobre todo orientado al sector de la construcción de todo tipo de instalaciones. Por ello, a continuación, se plantean los resultados generales de dicha aplicación.

El Portal Web de denuncia laboral www.labor-rights.org podrá acercar al usuario las diferentes infracciones sobre los derechos humanos y laborales que se cometen en proyectos ubicados en países en desarrollo; facilitará a las empresas conocer y cuantificar la responsabilidad social de otras sociedades con las que establecer vínculos o alianzas; facilitará a los trabajadores, sobre todo locales, el acceso a denunciar públicamente infracciones y otras consecuencias negativas de las actividades económicas que se estén desarrollando en su entorno; podrá servir a las instituciones públicas para conocer qué empresas son responsables y cuáles no lo son, con la intención de facilitar futuras ayudas económicas, subvenciones u otras ventajas sociales, fiscales o económicas; y por último, podrá servir como una lupa para el consumidor, que tendrá acceso al grado de responsabilidad de empresas multinacionales, que igual que operan en un país de África subsahariana, pueden fabricar o vender algún producto en un país desarrollado, donde estas infracciones o denuncias son a veces inimaginables. Por ejemplo, concienciar a la población de evitar utilizar los surtidores de una gasolinera cuya marca está involucrada en un proceso judicial por violaciones de derechos humanos, o comprar cemento de un fabricante que posee Plantas Cementeras que han financiado el terrorismo, supondrá un éxito la creación de la presente herramienta digital.

9. Conclusiones

En el presente artículo se han descrito dos herramientas que pretenden prevenir, mitigar y facilitar la reparación de los daños ocasionados por actividades económicas, sobre todo sobre trabajadores y zonas en países en desarrollo, que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Ambas herramientas tienen un gran potencial, pero cuyos resultados esperados, limitaciones y posibles soluciones a las limitaciones deben ser discutidas y analizadas previamente. Ante la leve presencia de legislación vinculan-

te a nivel global, salvo los casos ya comentados en el apartado 2.3 *Normas y nuevas iniciativas*, estas herramientas responden a la problemática existente, cuya existencia ha quedado demostrada en el apartado 4. *Comportamientos empresariales en países en desarrollo*, con el relato de casos de incumplimiento de derechos humanos y laborales por parte de empresas sobre trabajadores o regiones del Planeta ubicadas en países en desarrollo. Para su desarrollo, se han utilizado una serie de normas, documentos, principios y otra serie de información documental vinculada al respeto de derechos humanos, laborales y desarrollo sostenible, desarrollada en el apartado 7. *Marco metodológico*, utilizado para cimentar el contenido de ambas herramientas: Acuerdo de Protección Global y Plataforma Web de denuncia. Como se ha comentado previamente, existen referencias anteriores a estas dos herramientas, como son el caso de Acuerdos Marcos Globales, como los firmados entre Inditex e IndustriALL, y portales laborales de opinión, como www.glassdoor.com, pero que tienen limitaciones que pretenden ser suplidas en las herramientas aquí generadas y enfoques poblacionales que dejan de lado a parte de la población vulnerable en países en desarrollo. A pesar de que estas herramientas no han sido probadas en campo, sí que podrían convertirse en herramientas útiles y fundamentales para los trabajadores vulnerables y regiones del planeta ubicadas en países en desarrollo. Por ejemplo, con el Acuerdo de Protección Laboral, puede lograrse la vinculación moral y ética de las empresas participantes sobre las consecuencias de su actividad económica, de forma que éstas se mitiguen o desaparezcan. Con este Acuerdo, será posible responsabilizar a las empresas, pero, sobre todo, proteger al trabajador. El objetivo de este Acuerdo nunca fue ni será responsabilizar a las empresas de actos cometidos por otras, ni evitar o desincentivar la inversión extranjera en países donde es fundamental, por el contrario, sí que pretende fortalecer la conciencia de sus directivos, responsables y gestores, así como solidificar la responsabilidad que es ampliamente conocida a partir de medidas y compromisos que serían obligados a partir de la firma de este Acuerdo desarrollado.

A diferencia con los otros Acuerdos Marcos Globales, el Acuerdo de Protección se enfoca en un sector concreto, de trabajadores vulnerables, obliga a las empresas, pero también a los propios trabajadores a crear sindicatos, buscar representantes, e informarse sobre sus derechos (tanto humanos como laborales), así como a las instituciones públicas estar presentes en el proceso de ejecución de un proyecto, suponiendo un avance en el “know-how” de todas las partes para futuras experiencias laborales y proyectos, por tanto, se puede decir que este Acuerdo de Protección Laboral es una herramienta de Desarrollo.

En el caso del Portal Web de Denuncia, se pretende utilizar el amplio acceso a la telefonía móvil y a la red global de internet en el Planeta. A pesar de las limitaciones de conexión, como se ha explicado en el apartado 9.2 *Portal Web de Denuncia*, puede afirmarse que la mayoría de la población mundial tiene acceso a internet y un smartphone. A pesar de ello, el acceso a reconocimiento y reparación de daños sobre los derechos humanos y laborales está extendida de la misma forma, sobre todo en países en desarrollo. Además, en estos lugares donde los gobiernos son débiles y las instituciones públicas no tienen capacidad de protección, los trabajadores se encuentran en una situación de vulnerabilidad cuando se trata de defender sus derechos o los territorios en los que viven. Por ello, esta herramienta digital, pretende ser una ventana de libre acceso para ofrecer al resto del mundo la transparencia que otras empresas transnacionales quieren esconder. Esta página web laboral es una herramienta de presión pública para que las empresas se vean forzadas a ser responsables, aplicar las medidas de seguridad en las obras, vigilar el cumplimiento de derechos humanos y laborales en sus cadenas de suministro y

respetar los mismos derechos dentro de su plantilla. Además, esta herramienta digital, podrá ser muy útil para los gobiernos, instituciones, empresas y sindicatos, ya que dispondrían de una base de datos en tiempo real sobre casos de infracciones sobre los derechos, como casos de trabajo infantil, trabajo forzoso y trata de seres humanos, entre otros; reducirá el tiempo que transcurre entre la identificación de casos de trabajo infantil, trabajo forzoso y otro tipo de infracciones graves y la denuncia a los organismos o sistemas de protección existentes, ya sean locales, nacionales o internacionales; y por último, supondrá un ofrecimiento a sistemas o marcos de información que permitirán a todos los participantes mencionados participar y proporcionar información a los trabajadores y comunidades de interesados o afectados por las actividades económicas, en este caso en concreto, construcciones o proyectos de ejecución industrial.

Referencias

CASSESE, ANTONIO (2007): "La giustizia penale internazionale, progetto Diritti umani", *Torino, UTET*.

COMISIÓN EUROPEA: *Base de datos sobre acuerdos de empresa transnacionales*. Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

DIAGO, MARIA DEL PILAR (2021): "Human rights violations in supply chains in times of pandemic: reactions to private international and due diligence", *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (1), 334-337

KOOB, JORGENSEN, et al (2017): *Human Rights and Economic Growth. An Econometric Analysis of Freedom and Participations Rights*, Instituto Danés para los Derechos Humanos.

MARQUEZ PRIETO, ANTONIO (2014): "La justicia relacional como círculo virtuoso.", *Revista de pensament i anàlisi*, 14, 117-133.

MARULLO, MARÍA (2014): "El Alien Tort Claims Act de 1789: Su contribución en la protección de los derechos humanos y reparación para las víctimas" *Instituto Catalán Internacional por la Paz*, 24-26

NACIONES UNIDAS (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*.

OIT (2020): *Informe Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*

ONU (1998): *Asamblea General, Estatuto de roma de la Corte Penal Internacional, 17 Julio 1998*, ISBN No. 92-9227-227-6,

PIGRAU SOLÉ, ANTONI (2012): "La jurisdicción extraterritorial como vía para hacer responsables a las empresas por daños al medio ambiente causados en el extranjero: especial referencia al ATCA», *ESTEBAN PÉREZ ALONSO Y OTROS, Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente, Valencia, Tirant lo Blanch*, 183-217.

QUIROZ, KUEPPER, et al. (2020). "A Mapping of HeidelbergCement & LafargeHolcim operations in the MENA region", *Profundo Research & Advice*.

RUGGIE, JOHN (2015): "¿Solamente negocios? Multinacionales y Derechos Humanos", *Editorial Icaria*

Los retos del consumo colaborativo en sociedades (post) pandemia. El caso de una investigación-acción participativa con la Escuela Andorrana de Ordino

The challenges of collaborative consumption in (post) pandemic societies.
The case of a participatory action research
with the Andorran School in Ordino

Liliana Aura Trifu (Universitat Jaume I de Castelló)
María Lozano Estivalis (Universitat Jaume I de Castelló)

Resumen

El consumo colaborativo se define como una forma de consumo en la que las personas coordinan los recursos, su adquisición y distribución, contra una tarifa u otra compensación no monetaria (por ejemplo, el trueque o el intercambio en el uso de bienes y/o servicios). Existen multitud de prácticas de economía del compartir y de consumo colaborativo, como el uso del transporte compartido (car-sharing), la financiación colectiva (crowdfunding), el wifi compartido, bancos de tiempo, uso compartido de equipamientos domésticos o para el uso cotidiano, libros y audiovisuales, etc. Aunque el compartir y el consumo colaborativo son formas socioeconómicas ancestrales, recientemente se han estudiado como posibilidades de innovación social para fomentar futuros más sostenibles. Sin embargo, la concepción mecanicista del mundo en que se basa la tendencia teórica a identificar la economía compartida y el consumo colaborativo con las modernas herramientas digitales, y las limitaciones prácticas generadas por la pandemia COVID19 plantean desafíos a la recuperación de lógicas económicas basadas en la interdependencia y en el valor del cuidado.

A partir de un proceso de investigación acción participativa en un centro escolar del Principado de Andorra, realizamos una discusión en torno a estos desafíos y proponemos fomentar espacios locales para el ejercicio de la autonomía interdependiente. Se trata de espacios donde las personas desarrollan sus necesidades y capacidades en interdependencia, y la experiencia del compartir que estos procesos generan permite equilibrar la corporalidad del bienestar con su dimensión no-material. También constituyen esferas de participación inclusiva para armonizar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad. La necesidad de comprender y hacer frente a las contradicciones y tensiones es fundamental.

Palabras clave: autonomía interdependiente; bienestar; cuidado transpersonal; economía compartida; participación inclusiva.

Abstract

Collaborative consumption has been defined as a form of consumption in which people coordinate resources, their acquisition and distribution, against a fee or other non-monetary compensation (for example, barter or exchange in the use of

goods and/or services). There are many practices of sharing economy and collaborative consumption, such as, the use of shared transport (car-sharing), crowdfunding, shared wifi, time banks, shared use of domestic equipment or for everyday use, books and audiovisuals, etc. Although sharing and collaborative consumption are ancestral socio-economic forms, they have recently been studied as possibilities for social innovation to foster more sustainable futures. However, the mechanistic conception of the world on which the theoretical tendency to identify the shared economy and collaborative consumption with modern digital tools is based, and the practical limitations generated by the COVID19 pandemic pose challenges to the recovery of economic logics based on interdependence and the value of care.

Based on a participatory action research process in a school in the Principality of Andorra, we carry out a discussion around these challenges and propose to promote local spaces for the exercise of interdependent autonomy. These are spaces where people develop their needs and capabilities in interdependence, and the experience of sharing that these processes generate makes it possible to balance the corporeality of well-being with its non-material dimension. They are also areas of inclusive participation aimed at harmonizing the interests of different sectors of society. The need to understand and deal with contradictions and tensions is crucial.

Keywords: inclusive participation; interdependent autonomy; shared economy; transpersonal care; well-being.

1. Introducción

En el marco de un estudio predominantemente cualitativo cuya finalidad es la de contribuir a la educación para el consumo sostenible (ECS) a partir del concepto de Quantum Satis (Trifu, 2021), se ha realizado una indagación colaborativa con el objetivo de movilizar procesos de participación inclusiva en la mejora del propio contexto educativo y de integrar el aprendizaje obtenido en estos procesos con el conocimiento teórico para informar mejoras educativas en otros contextos.

Desde la intersección entre la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la paz y la justicia social, la ECS va más allá de un mero propósito funcional que persigue preparar sujetos para adherirse a un conjunto de valores del mercado y del consumidor (McGregor, 2015). Su finalidad es cultivar de manera situada la capacidad de las personas de desarrollar sus necesidades auténticas desde la integración de las diferentes dimensiones de la sostenibilidad y en armonía con el sistema socio-ecológico del cual forman parte. Situando el problema de estudio desde una mirada profunda capaz de entender que todo está relacionado con todo (Capra, 1998; Sterling, 2003), el Quantum Satis se plantea como una propuesta conceptual y procedimental para la autorregulación sostenible del consumo.

El estudio se ha desarrollado mediante una investigación – acción (en adelante IAP) realizada con la participación de la *Escola Andorrana de maternal i 1ª ensenyança d'Ordino* (EAO). Se trata de un centro escolar perteneciente al sistema educativo andorrano que comparte instalaciones con la escuela pública francesa y está ubicado en el pueblo de Segudet, en el valle de Ordino, al norte del principado de Andorra. En las negociaciones iniciales con la escuela se acordó ampliar la comisión anual de escuela verde del centro para incluir a las familias y a otros colectivos de la escuela (en adelante *comisión*). Este muestreo permitió comprender cómo se

sitúa el concepto de Quantum Satis en el tejido de percepciones y prácticas de la comunidad, “representar la complejidad del fenómeno estudiado [...], localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades”, incluyendo personas que tienen experiencia o conocimientos en relación con el fenómeno estudiado “y que se reúnen por algún motivo ajeno a la investigación” (Hernández Sampieri *et al.*, 2010, 399). Esta comisión ampliada participó de forma directa en la investigación-acción, uniendo de esta forma los objetivos del estudio a los intereses de la escuela para dar un nuevo impulso al proyecto de escuela verde. Por género, la participación refleja la brecha inversa que se ha observado en el caso de la escuela participante y, en general, en educación (Segués y Micó, 2018).

La presente contribución se centra en la divulgación de posibilidades y limitaciones que ofrece una plataforma de economía colaborativa formulada por la escuela participante en el proceso de mejora de la IAP, para desarrollar el aprendizaje de la autorregulación sostenible del consumo.

2. Marco teórico

Nutrida por una cosmovisión de unidad en diversidad (Danesh, 2006), la investigación realizada estudia la realidad actual, la pone en relación con conceptos teóricos y analiza el fenómeno estudiado desde la lente de los valores de paz y sostenibilidad que se desean cultivar (L'Abate, 2017). Este trinomio: datos-teorías-valores permite que la investigación en educación se haga más crítica y, por tanto, más pedagógica (Freire, 2007). De acuerdo con esta epistemología plural, el estudio se ha realizado desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria¹ que permite abordar la complejidad de la realidad desde el contraste entre diferentes posibilidades de la teoría educativa y literatura relevante en tres ámbitos interconectados: educación para la sostenibilidad, educación para la paz y estudios del consumo.

2.1. Consumo sostenible

En el nexo entre educación para el desarrollo sostenible y educación para la paz, hemos definido el consumo sostenible como

un concepto proactivo que incluye la producción, distribución, así como el uso de bienes y servicios que permiten desarrollar las necesidades fundamentales de las generaciones actuales de manera equitativa, sin poner en peligro la realización de las necesidades fundamentales de las generaciones futuras y permitiendo la autorrenovación de la Naturaleza. Incluye el consumo material e inmaterial de bienes de libre acceso. (Trifu, 2021, 613)

Es una idea centrada en el desarrollo de las necesidades básicas a través de los espacios personal, social y del mundo natural (Max Neef *et al.*, 2010), y en la reducción del consumo fútil. De esta forma, el concepto integrador de consumo sostenible enfatiza el consumo necesario, reivindica el consumo colaborativo, local y regional e insta a adoptar un enfoque circular de residuo cero.

¹ El desarrollo de la perspectiva teórica se ha abierto a la mirada antropológica, a diferentes enfoques de la economía, a la filosofía, ciencias políticas, sistemas religiosos y tradiciones socio-comunitarias, incorpora trabajos institucionales a nivel nacional, europeo e internacional, acoge la complementariedad entre pedagogía, psicología, sociología.

2.2. Autorregulación sostenible del consumo

A partir del concepto de autorregulación de la teoría de la cognición (Schunk, 2008), hemos puesto en discusión el socio-constructivismo de Piaget con la teoría histórico-cultural vygotskiana (Fox y Riconscente, 2008) y el marco teórico del aprendizaje situado que deriva de ella (Díaz Barriga Arceo, 2003; Lave y Wenger, 2006), con la perspectiva sociocognitiva de Bandura (Wals y van der Leij, 2009) y con estudios de economía doméstica (McGregor, 2009a; 2009b). Este análisis nos permitió definir la autorregulación sostenible del consumo como un

Proceso de desarrollo humano en el que se habilita la búsqueda de alternativas sostenibles de consumo mediante la auto observación, autorreflexión y auto reacción respecto a nuestros hábitos de consumo, a las motivaciones que les subyacen, a las consecuencias que generan y a las circunstancias personales y contextuales. (Trifu, 2021, 611)

El aprendizaje de la autorregulación sostenible del consumo tiene como objetivo desarrollar las capacidades de las personas de realizar las propias necesidades de manera sostenible. Una de las capacidades clave es la capacidad de autonomía crítica, la cual ha sido considerada una de las necesidades humanas más básicas de todas (Doyal y Gough, 1991). La autonomía crítica describe un nivel superior de agencia personal que permite transformar los valores, las normas, las preferencias y las opciones existentes en el contexto (Devine *et al.*, 2008). Para desarrollar la autonomía crítica hace falta contar con salud (física y mental), ser capaz de comprender la realidad y tener libertad política de participación (para aceptar o cambiar las opciones existentes o las normas que regulan las relaciones del contexto) (Doyal y Gough, 1991). Se trata de una capacidad de agencia que convierte las identidades reproductoras en identidades transformadoras.

2.3. Consumo colaborativo

De acuerdo con Belk (2014), el consumo colaborativo es una forma de consumo en la que las personas comparten recursos y coordinan su adquisición y distribución, contra una compensación monetaria o no. Es un concepto estrechamente relacionado con la economía compartida o colaborativa que, si bien hunde raíces en prácticas antiguas, aparece sólo recientemente en la literatura y en el discurso público (Díaz Foncea *et al.*, 2016; Martín, 2016). Se ha considerado un modelo socioeconómico emergente basado en formas de consumir como compartir, alquilar, regalar, intercambiar, prestar y pedir prestado que son posibles gracias a la interacción de la comunidad y, cada vez más, al uso de tecnologías de red (Piscicelli *et al.*, 2015). Es un concepto controvertido ya que el interés que ha suscitado como nicho de mercado con potencial de convertir en poco tiempo pequeñas iniciativas en negocios con grandes beneficios², le ha atraído el apodo de “neoliberalismo con esteroides” porque comercializa aspectos de la vida que antes estaban fuera del alcance del mercado (Martín, 2016). Por esta razón, en la actualidad existe un debate acerca de si las empresas que utilizan las comunidades de usuarios para obtener beneficios comerciales pueden o no ser consideradas agentes de economía colaborativa (Díaz Foncea *et al.*, 2016). Por otra parte, se ha argumentado que el consumo colaborativo ofrece alternativas de consumo capaces de entorpecer las prácticas insostenibles de hiperconsumo que impulsan las economías capitalistas debido a su potencial

² Como fue el caso de Airbnb y Uber.

para transitar desde una cultura individualista de la propiedad exclusiva hacia una cultura donde las personas comparten el acceso a los activos (Martin, 2016), se evitan nuevas compras, se intensifica el uso de activos infrautilizados y se promueve la reutilización de posesiones que ya no se desean (Piscicelli *et al.*, 2015). Belk, (2014) sostiene que el consumo colaborativo no incluye actividades que suponen transferencia de la propiedad, sin embargo, hay autores que consideran las compraventas de segunda mano como formas de economía colaborativa (Lindblom *et al.*, 2018). Al igual que el trueque, estas transacciones inciden en la reducción de la producción y comercialización de nuevos bienes de consumo, alargando la vida útil de los objetos y reduciendo de esta forma tanto la generación de desechos como la explotación de recursos naturales y la contaminación. Además, las compraventas locales y regionales abren posibilidades para consolidar lazos comunitarios.

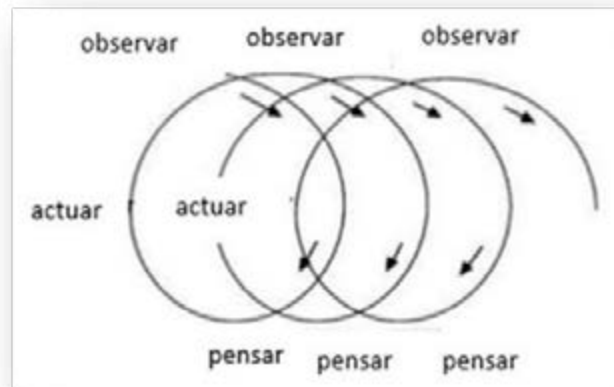
En un estudio realizado en 2011 y 2012 con la participación de 16 países para explorar diferentes opciones para nuevos modelos de estilo de vida europeos que fomenten una vida sostenible en 2050, tres de cada cuatro escenarios definidos prevén futuros en los que se valora la colaboración, las economías locales, la comunidad y la autosuficiencia (Mont *et al.*, 2014). En los cuatro escenarios los valores trascienden el materialismo y el tiempo libre se dedica a la comunicación con los demás, al autodesarrollo, para contribuir a la comunidad o a redes profesionales. Sin embargo, para definir los cuatro escenarios se han combinado dos variables: la tecnología y la innovación social, esta última entendida desde el fenómeno emergente de la economía compartida y el consumo colaborativo (Mont *et al.*, 2014). Por tanto, el estudio está orientado por una perspectiva teórica que tiende a identificar la economía compartida con sus modernas herramientas digitales, aunque la economía y las sociedades compartidas no son algo nuevo y meramente digitales, sino que las personas han basado la producción y los intercambios en prácticas compartidas desde el comienzo de las sociedades primigenias (Rentería-Urriarte y Las Heras Cuenca, 2019). Este legado histórico se observa en el movimiento anti-austeridad iniciado en Grecia tras la crisis del 2008. En el informe sobre los hallazgos de nueve meses de compromisos con la economía solidaria en Grecia, Vlachokyriakos *et al.* (2017) observan que, mientras que la tecnología digital y los medios sociales jugaron un papel importante en el inicio del movimiento, tuvieron un papel insignificante en el desarrollo de las prácticas de este movimiento. Redes sociales informales y grupos de autoayuda, que no tenían una estructura organizativa formal ni estaban registrados ante ninguna autoridad oficial, se organizaron para construir comunidades basadas en la cooperación y la colaboración en lugar de la competencia; sus relaciones se basaban en la mutualidad y la reciprocidad en marcado contraste con el aislamiento y la atomización. De esta forma, ejemplifican un modelo alternativo de autoorganización y economía colaborativa que se basa en el principio de la reciprocidad de carácter no monetario y que se ha definido como “economía solidaria que surge en los años 80 del siglo pasado y que recoge la idea de la existencia de economías plurales fundada en los planteamientos de Polanyi” (Dávila Ladrón de Guevara *et al.*, 2018, 98-99).

3. Proceso de investigación y métodos

El diseño de la investigación escogido se concreta mediante un proceso cíclico de inter-retroalimentación en el que la investigadora y las personas participantes

colaboraron para recoger datos, analizarlos de forma reflexiva, tomar decisiones, implementar acciones, evaluarlas y ajustarlas para continuar espirales de mejora y generar conocimiento dentro y fuera del ámbito académico (Anderson y Herr, 2007; Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Stringer, 2008).

Figura 1: La espiral *Look – Think – Act* de la investigación – acción



Fuente: elaboración propia con base en Stringer (2008)

Para realizar este proceso hemos empleado diferentes métodos que permiten complementar la modalidad directa de participación con la participación indirecta de personas que no forman parte de la comisión de escuela verde, el formato presencial con el formato en distancia (Barbour y Kitzinger, 1999; Chevalier y Buckles, 2011; Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Stringer, 2008). Concretamente, a lo largo de los dos años de IAP realizamos 22 grupos de enfoque (GE) en los que participaron 21 personas adultas de la comisión (ADUCOM), 9 alumnas y 9 alumnos (ALUCOM). Para recoger la información, calibrarla y validarla con el grupo en el análisis emergente, se han empleado matrices individuales y colaborativas, métodos audiovisuales, se han tomado notas sobre principales temas de interés, acuerdos y desacuerdos, dinámicas generadas, etc. Asimismo, administramos la rueda socrática en cada clase de primaria (cerca de 200 alumnas y alumnos) y recogimos propuestas del alumnado a través de una urna (ALUCED). Recogimos datos mediante 13 entrevistas grupales administradas por la tutora/el tutor de cada clase (ALUCED) y 21 entrevistas individuales dirigidas a las personas adultas de la comisión (ADUCOM), así como 289 entrevistas dirigidas a los colectivos adultos de la comunidad educativa que no participaban en este órgano (ALUCED). Empleamos observaciones participantes, registros de implementación y el diario de campo de la investigadora. Para el análisis formal de los datos obtenidos se empleó el software de gestión de datos cualitativos Atlas.ti.

4. La tienda de intercambios como alternativa de economía compartida en la IAP

La indagación colaborativa y participativa de la EAO en la fase de concreción del problema culminó con un plan de mejora cuya implementación inició en febrero del 2018. El análisis global del proceso de la IAP se ha narrado en Trifu (2021). En esta contribución explicamos hallazgos relacionados con la implementación de una tienda de intercambios.

Uno de los problemas que señalaban una alumna de sexto y una maestra en la fase interna de concreción del problema (GE5) se refería al exceso de ropa. En la dinámica de las islas (Trifu y Lozano, 2020), estas participantes justificaban su elección de la siguiente forma:

IALU2: He venido a esta isla porque creo que cada día se gasta más con ropa, y no es lo que más se necesita; primero hay las necesidades básicas... sí que se tiene que llevar ropa, pero no la más chula y la más cara... y después, cuando te queda pequeña ya no puedes hacer nada...;

IDO3: Claro... hablar un poco del aprovechamiento quizás de lo que pasa después con esta ropa y de la cantidad que necesitamos. Lo que decía la INDO3 el otro día, no hacen falta siete jerséis de colores diferentes. De tener un poco en la mente esto.

El problema identificado por estas participantes daba continuidad a las reflexiones de un alumno de sexto quien en las primeras discusiones conceptuales habló de “necesidades” impuestas por la sociedad y que relacionaba con el consumo por razones estéticas o de moda, por ejemplo, comprar un jersey porque es muy bonito y lo tiene también el amigo (GE2). En la concreción del problema con la participación de personas que no formaban parte de la comisión, la importancia de reutilizar las cosas aparece con mucha frecuencia y, en ocasiones, se vincula específicamente a la reutilización de vestidos, a las compraventas de segunda mano o a los intercambios. El siguiente cuadro ofrece ejemplos en este sentido.

Tabla 1: Propuestas de consumo colaborativo a través de la reutilización de objetos

Participante	Contribución
IFAQ22	Los padres, ej.: comprar sólo las cosas necesarias, reciclar, hacer intercambios, contaminar el menor posible y comprar productos de proximidad.
IFAQ41	[...] reutilización de diferentes cosas
IFAQ46	Concienciar que no todo es comprar y gastar, se puede reaprovechar, intercambiar... Reutilizar muchas más herramientas del día a día que tenemos como ropa, los plásticos desechables, el papel, la comida...
IFAQ85	Concienciación niños y familias del reciclaje (ropa, libros, desechos, juguetes). [...] Mercado de segunda mano. [...]

IFAQ82	En el día a día incorporar pequeñas acciones para que los alumnos lo vean con normalidad, y las acaben realizando de forma natural (reciclar, reutilizar...)
INDOQ3	Educar en la importancia de utilizar y reutilizar

Fuente: elaboración propia

Las personas que participamos en la indagación directa pusimos en relación estas contribuciones con las preocupaciones iniciales de la comisión y con el conocimiento privilegiado del alumnado y del colectivo docente respecto a la existencia de un mercado de segunda mano que se organiza cada año como evento puntual en el marco de una unidad de programación curricular. Como consecuencia, en el GE10 acordamos dedicar un espacio permanente dentro del edificio de la escuela donde el alumnado y sus familias pudieran llevar durante el curso escolar ropa y calzado, disfraces, material de esquí y material escolar que ya no usan y puede ser aprovechado por otras personas. Con esta acción se quería concienciar sobre la reutilización de los objetos de nuestro día a día. De forma más específica, la tienda de intercambios se veía como una alternativa de mejora para sensibilizar respecto a las pertenencias personales en desuso y fomentar la conciencia de que los objetos de segunda mano también pueden ser una alternativa para satisfacer nuestras necesidades. A diferencia de un mercado de segunda mano, una tienda de intercambios aportaba un elemento de innovación al plan de mejora, pues era novedosa para la escuela e incluso para el contexto andorrano. Al mismo tiempo, se quería contribuir a desarrollar la conciencia solidaria con el establecimiento de un intercambio que prescinde del valor económico de los objetos. Por tanto, esta opción abría oportunidades para generar reflexividad profunda que permita transformar nuestra manera de entender el consumo.

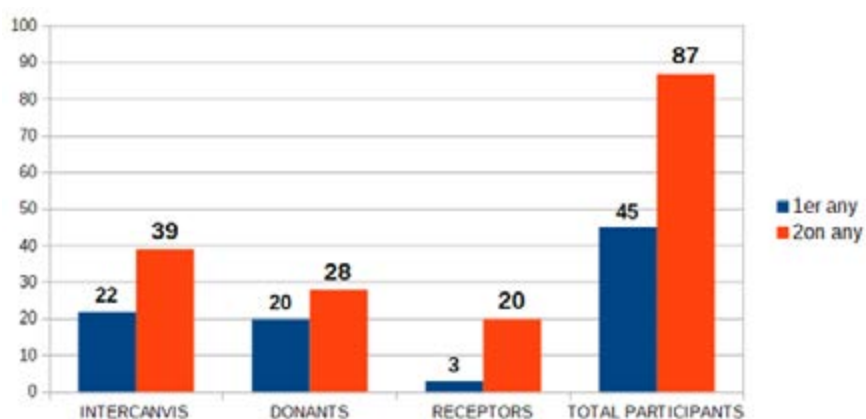
En el siguiente grupo de enfoque (GE11), se empezó a constituir el nodo de trabajo responsable de la implementación de esta acción. Participaron en este nodo una representante del equipo directivo, una maestra, una administrativa, una colaboradora educativa, un técnico de mantenimiento y una madre. En las discusiones plenarias generadas alrededor de la tienda de intercambios con las personas participantes en este grupo de enfoque, emergió una nueva acción cuyo propósito era reforzar la implementación de la Tienda. Se acordó crear un blog para dar a conocer y mantener al día a la comunidad educativa con los artículos disponibles en la tienda de intercambios. El nodo de trabajo responsable de la implementación de la tienda de intercambios se repartió las tareas requeridas para realizar esta estrategia de mejora. En líneas grandes, estas tareas se refieren a preparar el espacio donde se alojará la tienda, organizar el funcionamiento de este espacio, crear una base de datos para registrar las entradas y las salidas de artículos, crear el blog y administrar la publicidad periódica del contenido de la tienda, comunicar a la comunidad educativa la creación y el funcionamiento de la tienda. Para crear oportunidades de participación y, al mismo tiempo, evitar congestiones, se organizaron tres turnos semanales para acceder a la Tienda. El turno de mañana coincide con la franja horaria de entrada a la escuela y es apto para facilitar la participación de las familias de infantil. El turno de tarde corresponde al horario de salida y permite al alumnado visitar la Tienda con más detenimiento y acompañado por sus familias. El tercer turno de apertura de la Tienda corresponde al recreo del mediodía y abre

oportunidades para fomentar la autonomía del alumnado de cursos superiores. A parte del grupo de trabajo constituido en el GE11, en la implementación de la acción colaboraron alumnos de la escuela que no participaban en la comisión y quienes realizaron carteles para la difusión de la tienda (Anexo 1).

En la inauguración de la tienda, que tuvo lugar el día 28 de febrero del 2018, participaron 12 alumnas y alumnos de la escuela, 4 adultos del colectivo personal diverso y 8 madres. Para impulsar una participación cada vez mayor en los intercambios, se organizó una visita guiada a la Tienda en ocasión de la *Jornada de hermandad por el Día de la Tierra*, celebrada por la comunidad participante el 21 de abril del 2018.

Un análisis comparativo de los registros de la tienda muestra que, durante el segundo año, la participación del alumnado en los intercambios casi se duplica. El número de alumnos/alumnas que sólo realizan aportaciones sin encontrar nada de su interés se mantiene relativamente estable y crece significativamente el número de alumnos/alumnas que reciben artículos en la tienda contra un vale de intercambios (obtenido contra una aportación del año anterior o regalado a principios de curso por la escuela).

Figura 2: Análisis comparativo participación Tienda de intercambios

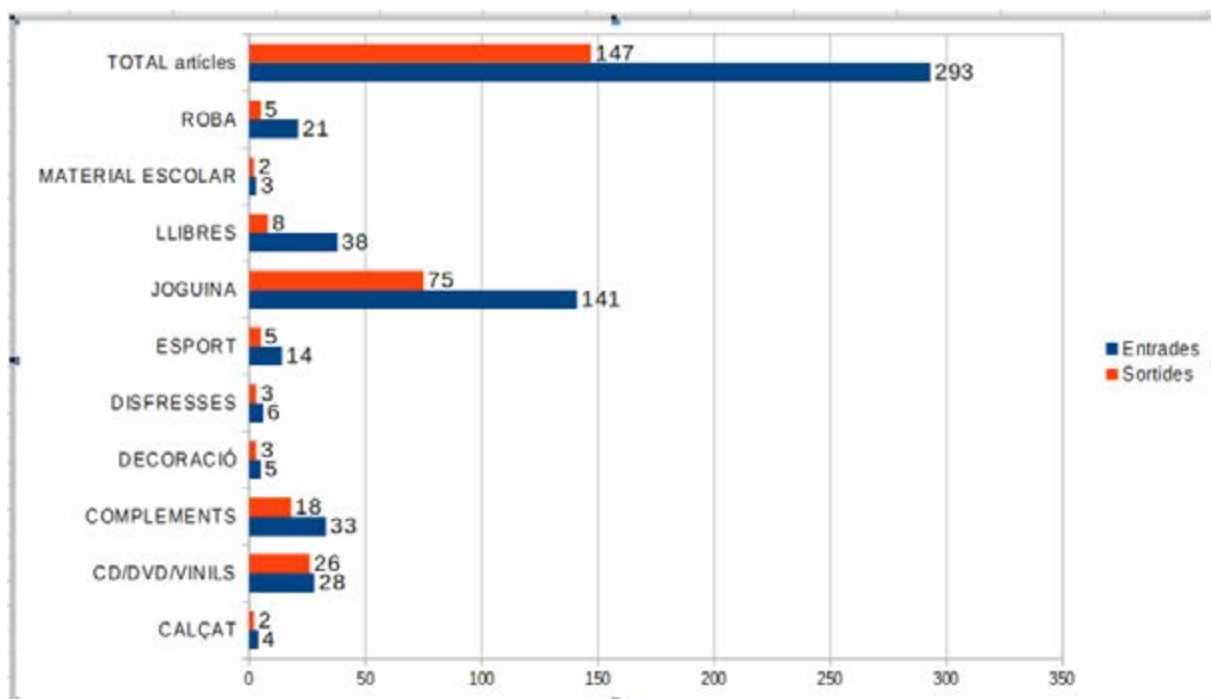


Fuente: elaboración propia

Entre las personas participantes en la tienda de intercambios se han registrado la aportación de una maestra durante el primer año y la aportación de otra maestra durante el segundo año. No constan más registros de participación adulta, aunque en las entrevistas de evaluación, siete adultos afirmaban haber participado en los intercambios del primer año.

Analizando los movimientos y las categorías de objetos que pasan por la tienda durante el segundo año, se observa que el 50% de los artículos que han entrado en la tienda han encontrado un nuevo hogar. Los artículos que más movimiento tienen son los complementos con 55% de intercambios realizados, seguidos por los juguetes (53%). En ocasiones se han registrado como complementos también artículos de deporte como guantes/gafas de esquí, o ropa (gorro, calcetines).

Figura 3: Movimientos Tienda de intercambios



Fuente: elaboración propia

La tienda de intercambios estuvo abierta hasta el cierre de la escuela a causa de la crisis sanitaria en marzo del 2020. Durante el tiempo en el que estuvo cerrada, la escuela presentó su candidatura en un concurso de iniciativas sostenibles a nivel nacional con esta plataforma de consumo colaborativo donde recibió el 1er premio (Anexo 2). La reapertura de la tienda de intercambios en diciembre del 2021 fue acogida con interés por parte del alumnado de la EAO.

Figura 4: Reapertura Tienda de intercambios



Fuente: <http://escolaverdaeao.blogspot.com/2021/11/ja-hem-obert-la-botiga-dintercanvis.html>

5. La economía colaborativa y los desafíos de la sostenibilidad

El estudio realizado problematiza la función del consumo colaborativo para lograr modelos económicos más sostenibles y la crisis sanitaria del COVID19 añade nuevos temas de reflexión en relación con esta problemática. A continuación, discutiremos diferentes limitaciones y desafíos con los que se enfrenta la alternativa de economía compartida descrita en el apartado anterior.

5.1. Limitaciones reveladas por la IAP

El estudio realizado muestra que la comunidad participante está atrapada en un dilema respecto al significado de la sostenibilidad (Trifu, 2021; Trifu y Lozano, 2020). Por un lado, se acoge a un significado proactivo que implica una actitud preventiva y activa en el día a día. Esta actitud supone anteponer el *reducir el consumo* y el reutilizar los objetos al reciclaje común³. Por otra parte, aunque en las discusiones reflexivas de la IAP, las personas participantes criticaron el enfoque reactivo del discurso público dominante y cuestionaron la sostenibilidad del reciclaje funcional, en la concreción del problema se observó que en la comunidad participante predominaban significados reactivos de la sostenibilidad (Trifu y Lozano, 2020). Este enfoque se centra en *reducir los efectos* negativos del consumo, pone el acento en la eficiencia –en el uso de recursos, en la gestión de los residuos, eficiencia energética, rendimiento económico– y no cuestiona el hiperconsumo (du Plessis, 2012). El análisis crítico realizado por la comisión para priorizar alternativas de mejora permitió retomar significados proactivos y formular un plan de acción en el que el cuidado reactivo de las instalaciones escolares se complementara con el cuidado proactivo y sistémico. El cuidado sistémico o transpersonal “armoniza el cuidado de las propias necesidades entendidas en su multidimensionalidad (materiales y no materiales) e incluye la interdependencia (cuidar de las personas) y ecodependencia (cuidar la comunidad de la vida)” (Trifu, 2021, 613). A través de sus objetivos, la tienda de intercambios es una alternativa de economía compartida que alberga potencial para cultivar el valor del cuidado desde un significado transpersonal. Sin embargo, la implementación del plan de mejora revela un predominio del enfoque reactivo, pues mientras que las brigadas semanales de limpieza⁴ superaron los confines de la escuela para cuidar los espacios de la comunidad local⁵, la tienda de intercambios permanece como un espacio exclusivo para el alumnado de la EAO.

Esta evolución dispar de las dos acciones muestra que el dilema sobre el significado de la sostenibilidad está relacionado con el modelo dominante de la educación, de naturaleza transmisiva, nutrido por una visión de la realidad mecanicista (Sterling, 2003) que informa una manera de abordar y buscar soluciones a los problemas por segmentos (du Plessis, 2012). Esta segmentación de la realidad conlleva fragmentación de las estructuras sociales.

³ Entendemos por reciclaje común (o funcional), la recuperación de objetos y materiales (contenedores de plástico, cartón y papel, envases de cristal, piezas metálicas o componentes electrónicos) que vuelven a entrar en procesos de producción, pero su transformación implica un consumo de energía y no elimina totalmente los residuos.

⁴ Se trata de una acción emergida en la IAP. Cada semana, una clase de primaria recoge los residuos generados por los almuerzos y que contaminan el patio de la escuela y los colocan en los contenedores de recogida diferenciada.

⁵ Noticia EAO 2019: http://adord.educand.ad/noticies_c/participem-al-consell-dels-infants-dordino-18.html

A pesar de su carácter participativo e inclusivo en la fase de diseño y aunque la comisión no excluye a priori objetos que responden al interés de personas adultas (asientos de seguridad infantil para el coche, ropa de bebé, ropa adulta), esta acción se planteó como una plataforma colaborativa de consumo dirigida al alumnado⁶. Esta regulación reductiva del acceso a la tienda de intercambios repercutió en una participación escasa de personas adultas. Como hemos visto, durante los dos años de IAP, en el registro de implementación de la Tienda constaban sólo dos participaciones adultas. Además, en la primera evaluación de esta acción, sólo siete participantes en las setenta entrevistas administradas a los colectivos adultos afirmaron haber participado en los intercambios. Aun cuando hubo participación adulta, esta se limitó a acompañar al alumnado. Según las observaciones de una colaboradora educativa que participó en el funcionamiento de la tienda, las madres no venían a buscar ropa para ellas, aunque sí que en la tienda entró ropa adulta como moneda de cambio. Asimismo, tras el segundo año de implementación de esta acción, otra trabajadora de la escuela observaba que la participación de las familias nunca había estado muy numerosa y que estas no mostraron interés para hacer intercambios. A pesar del énfasis que se puso en la fase diagnóstica de la IAP en el modelo que ejercemos las personas adultas en el aprendizaje de consumo, la participación escasa de personas adultas en los intercambios no movilizó esfuerzos suficientes para alentar la participación inclusiva de toda la comunidad. Aunque la información proporcionada por la participación de alumnado y personas adultas de la comunidad en las actividades de evaluación de la tienda de intercambios llevaron a mejorar su visibilidad y acceso al ubicarla en una zona de mayor afluencia de la escuela, en la evaluación del segundo año, el alumnado no había observado participación adulta. En cambio, la comisión centró su atención en normativizar para fomentar –con la colaboración de las tutoras/tutores y colaboradoras educativas– el acceso del alumnado en horario escolar. Tal como indican respuestas a los cuestionarios de evaluación del plan de mejora, esta decisión se debe en parte a una sensación de impotencia que experimentamos las personas adultas delante de la violencia cultural y estructural del consumismo (Trifu, 2021). Concretamente, las personas participantes consideraban que el potencial de la tienda de intercambios para generar con el tiempo cambios en las actitudes y comportamientos de consumo está entorpecido por la cultura de consumo del contexto de estudio y por las dinámicas estructurales del contexto general. Consumir en exceso permite a las empresas generar cada vez más ganancias y a la gente tener trabajo. Estas dinámicas se perpetúan a pesar de las iniciativas en sostenibilidad de los gobiernos porque, según una participante, las medidas adoptadas son insuficientes o contradictorias y no cuestionan el modelo impuesto por los poderes económicos de facto. Esta imagen del capitalismo global divide la comunidad humana en grupos con poder (industria), grupos con algo de poder (gestión política) y grupos sin poder (las personas, en general), y hace que las del último grupo se sientan atrapadas en la rueda del consumismo (Trifu, 2021). Sin embargo, dentro de este último grupo hay dinámicas de poder que se asumen y reflejan en la idea que los beneficiarios de la educación para el consumo sostenible son las niñas y los niños. En general, se considera que la función de las familias es la de acompañar al alumnado en los intercambios, ayudarlo a la hora de escoger las posesiones que van a utilizar como moneda de cambio o para buscar lo que quieren adquirir en la tienda.

⁶ Acceso a la entrada que daba a conocer la implementación de la Tienda de intercambios: <http://escolaverdaeao.blogspot.com/2018/03/coneix-la-nostra-botiga-dintercanvis.html>

Y se asume que el papel de las personas que trabajan en la escuela es el de facilitar el acceso del alumnado a esta plataforma de consumo colaborativo. Se trata de un acceso controlado desde la comisión de escuela verde que después del segundo año de la IAP vuelve a la estructura anterior en la que participan sólo colectivos escolares, especialmente docentes y alumnado. De esta forma, la escuela (desde dentro) y las familias (desde fuera) cooperan para ayudar al alumnado a desarrollar su autonomía personal en actividades económicas que contribuyen a reducir la compra de nuevos objetos y a fomentar la reutilización de objetos que ya no se desean. Sin embargo, debido a la división operativa entre escuela, alumnado y familias, el acceso a los activos no es compartido por la comunidad, siendo regulado desde la escuela quien coordina la colaboración de las familias, docentes y demás personal para facilitar el acceso del alumnado. Esta división operativa en la implementación de la tienda de intercambios es asumida por todos los colectivos adultos y son minoritarias las reflexiones sobre el potencial de esta plataforma de ofrecer opciones sostenibles de consumo a las personas adultas o de generar aprendizaje de autorregulación sostenible de consumo desde la interdependencia entre las necesidades de entendimiento de las personas adultas y las del alumnado. Se genera así una regulación del funcionamiento de la tienda de intercambios que perpetúa la fragmentación de la comunidad escolar y, de esta manera, se desperdicia la oportunidad de realizar aprendizaje experiencial en el que las personas hacen suyos significados del consumo que se transforman dentro de la complejidad del tejido comunitario. Al restringir la tienda de intercambios a la participación del alumnado, se restringen las posibilidades efectivas para que los colectivos adultos “participen de modo intenso en la práctica social [...] mediante la cual se producen, transforman y cambian las identidades de las personas, se adquieren habilidades y conocimientos, y se observan comunidades de práctica en la actividad cotidiana” (Segara, 2017: 58). Aunque la Tienda contribuye a reutilizar objetos y a desarrollar la autonomía personal del alumnado, sin la coparticipación de personas adultas significativas esta plataforma de consumo colaborativo no contribuye al aprendizaje de la autorregulación sostenible de consumo. Porque no solidifica un entorno privado que ofrece seguridad emocional para realizar la exploración detallada de las incongruencias entre deseos, objetivos de consumo y valores de sostenibilidad (Doyal y Gough, 1991). Tal como lo muestra el proceso de la IAP, es en la polifonía de diferentes voces donde florecen agencias transformadoras. Por tanto, cercenar esta polifonía, reducirla a un colectivo o a un grupo de edad, reduce las posibilidades para la auto examinación consciente de las necesidades y la reflexión crítica sobre las formas empleadas para responder a estas necesidades. El alumnado aprende a reutilizar, pero, tal como indican las discusiones de la evaluación final de la IAP (GE21), lo que lo mueve es el objetivo inmediato o el deseo que le genera la oferta de la Tienda, es decir un impulso hedonista o una motivación utilitarista y no un espíritu comunitario o la conciencia solidaria (Belk, 2009). En lugar de generar agencias transformadoras, que cuestionan los propios valores y hábitos de consumo, y buscan maneras de cambiarlos, la tienda de intercambios se reduce a un nicho de mercado y cultiva agencias reproductoras.

La fragmentación de la comunidad participante en el estudio refleja la fragmentación que caracteriza la sociedad posindustrial. Aunque esta escuela comparte instalaciones con la escuela francesa (EFO) y a pesar de que el alumnado de ambas participa en el Consejo de la infancia⁷, la tienda de intercambios no se ha abierto

⁷ El *Consell d'infants d'Ordino* es un órgano de participación ciudadana de la infancia en las políticas locales: <https://www.ordino.ad/news/el-consell-dinfants-proposa-fer-un-video-promocional>

a la participación de la EFO. Sin embargo, tanto alumnado como personas adultas participantes en la IAP se dieron cuenta de que las brigadas de limpieza se centraban en corregir los efectos negativos de comportamientos de consumo que caracterizaban ambas escuelas. Y en las discusiones de seguimiento, incluir a la comunidad escolar de la EFO fue una de las propuestas para mejorar el impacto de esta acción (GE12). Esta propuesta se reiteró en los procesos subsiguientes de evaluación del plan de mejora, aunque nunca llegó a concretarse. En todo caso, al contemplar la inclusión de la EFO en las brigadas de limpieza sin invitarla a participar en la tienda de intercambios, se limita la participación inclusiva a acciones de corte reactivo. Aunque el cuidado del entorno beneficia a todas las personas que lo comparten, este tipo de cuidado se centra en la dimensión medioambiental de la sostenibilidad. Junto a la fragmentación interna de la EAO que deja a las personas adultas al margen de la oportunidad de realizar actos de consumo colaborativo para cubrir las propias necesidades y ejercer así un modelo de consumo sostenible, la división entre las dos escuelas vecinas contribuye a minar la sostenibilidad social.

5.2. Desafíos generados por la crisis sanitaria

La crisis sanitaria COVID19 ha agudizado las limitaciones de la economía compartida. El cierre de la escuela llevó al cierre de la tienda de intercambios y, debido a las normas sanitarias derivadas de la pandemia, tras la reapertura se excluyeron explícitamente las familias tanto como colaboradoras en el funcionamiento de esta plataforma como en cuanto al acompañamiento de sus hijas e hijos en los momentos de los canjes⁸. Consecuencia de ello, la participación se reduce aún más, porque se excluye implícitamente al alumnado de infantil y al alumnado de primaria con menor autonomía personal.

Por otra parte, durante el confinamiento hubo una actividad fecunda de compartir (a través de Internet) recursos como lecturas, películas, recetas de cocinar, tutoriales para hacer mascarillas o yoga, etc. Si bien son formas de solidaridad y de generosidad, en estas prácticas se trata a menudo de compartir con otros seres aislados, desconocidos y a los que percibimos como diferentes de nosotros. Además, estas actividades carecen del carácter ritualista de lo que Belk (2009) llama *sharing in*. A través del *sharing in* las personas que comparten recursos dejan de ser seres aislados y se convierten en seres agregados extendidos. Al compartir en familia o en comunidad, esta familia o esta comunidad están incluidas en el yo extendido agregado.

Por otra parte, aunque la escuela participante en el estudio compartió a través del blog de escuela verde videos y juegos que tenían el propósito de mantener el espíritu comunitario y una identidad colectiva sostenible⁹, esta plataforma digital no sirvió para continuar intercambiando recursos materiales. Hay que tener en cuenta que el distanciamiento físico se ha fundado durante la pandemia en la prevención del contagio. Quedarse en casa se consideró un acto de solidaridad, un sacrificio requerido para proteger la salud de las personas. Los niños y las niñas se convirtieron en agentes del bien cuya arma secreta era quedarse en casa. Pero se trata de un arma de doble filo porque el distanciamiento físico conlleva desconfianza debida al miedo al contagio.

⁸ Nota para preparar la reapertura de la tienda de intercambios: <http://escolaverdaeao.blogspot.com/search/label/botiga%20intercanvis>

⁹ Acceso a noticias del blog durante el confinamiento: <http://escolaverdaeao.blogspot.com/2020/>

Observa Belk (2009) que el miedo al contagio es un obstáculo muy importante en la creación y consolidación de lazos interpersonales. Porque sentirse parte de una comunidad, crear y conservar vínculos significativos proviene de dos prototipos clave: la lactancia materna donde la madre comparte su cuerpo con el lactante y la comunión del pan donde la familia o la comunidad comparte el alimento básico. Estas dos formas universales y ancestrales de compartir están mediadas por la corporalidad de sus interacciones y crean vínculos de confianza entre las personas que comparten de forma ritualista. No hay miedo al contagio entre ellas y, cuando salen de la esfera familiar para crear nuevos vínculos con sus iguales, por ejemplo, en la escuela, o en el trabajo, las personas suprimen el miedo al contagio para ser aceptadas como parte del grupo (Belk y Llamas, 2012). La motivación del vínculo y la corporalidad del acto de compartir se traducen en el ritual de pasarse la botella de agua, compartir una copa de helado, compartir material escolar, intercambiar cromos, etc. Sin embargo, la crisis del COVID19 agudiza el miedo al contagio, lo que cercena la disposición de las personas de compartir. Las actividades de compartir realizadas durante el confinamiento en un entorno digital, desmaterializado, no cuestionan el miedo al contagio e inclusive surge la pregunta de si acaso no actúan como muletas psicológicas contra este miedo. “La inseguridad y la incertidumbre vinculadas con la pandemia [...] facilita[n] la aparición de conductas de ansiedad que pueden derivar en conductas egoístas y de búsqueda individual de soluciones para problemáticas que son colectivas” (Gallegos *et al.*, 2020, 5). Por tanto, en las prácticas de dar y recibir que ocurrieron durante el confinamiento entre personas desconocidas a través del Internet, no ocurre una transformación identitaria, sino que se agudizan identidades reproductoras de la sociedad del hiperconsumo.

En todo caso, tal como vimos con la IAP, las tecnologías digitales pueden ser un instrumento útil para mantener informada la comunidad respecto al funcionamiento de la tienda de intercambios y en relación con los activos existentes. Se emplearon, asimismo, para impulsar la participación en los intercambios en periodos especialmente propensos al consumo, por ejemplo, antes de la temporada de esquí escolar. Sin embargo, esta digitalización no movilizó una participación comunitaria en la Tienda. Esto indica que la desmaterialización del compartir y el uso de tecnologías digitales no trascienden necesariamente los conflictos que acompañan la visión fragmentada de la sostenibilidad y las líneas divisorias que separan los diferentes grupos de la comunidad.

Otro desafío al que se enfrenta el consumo colaborativo (post)pandemia surge de las contradicciones entre la componente socioeconómica de la sostenibilidad, por un lado, y la sostenibilidad ecológica por otro. Durante un mes, al inicio del verano del 2020, el gobierno andorrano realizó una campaña que pretendía contrarrestar las pérdidas del sector de comercio y hostelería donde, antes de la crisis sanitaria, trabajaba más de la tercera parte de la población asalariada (Trifu, 2021). Aunque el objetivo de la campaña era potenciar e incentivar el consumo interno y la compra local, su mensaje refuerza la idea de que la compra en establecimientos comerciales es el motor de la economía y del bienestar:

Un café no es solo un café. Unos zapatos no son solo unos zapatos. Una mochila no es solo una mochila. Un museo no es solo un museo. Son la vida de Cristina, el Pep, la María y el Joan.

Detrás de cada decisión de compra, de cada cena, de cada plan de fin de semana, hay la vida de personas que luchan día a día para sacar adelante su negocio. Ellos forman parte del tejido empresarial y cultural del país, la base de nuestra economía.

En momentos como este, todos sumamos por el futuro del país.
Contamos contigo. Consume en Andorra¹⁰.

6. Conclusiones

La tienda de intercambios implementada por la escuela participante en el proceso de IAP tiene potencial para materializar comunidades de aprendizaje en las que se diluyen fronteras que por lo demás caracterizan la educación del modelo dominante y que separan grupos, la escuela de las familias, la escuela de la comunidad local, lo local de su contexto más amplio (Sterling, 2003). La permeabilidad que se genera así permite expandir las identidades individuales cuidando de esta forma no solo necesidades materiales, sino también las necesidades de vínculo, de participación, de autonomía y de salud ecológica. En estas comunidades de aprendizaje las personas participantes coproducen significados críticos del consumo a través de formas explícitas y formas implícitas generadas en sus procesos (Segarra, 2017) e intervienen en su coevolución como integrantes de un sistema socioeconómico y ecológico vivo (du Plessis, 2012).

Los cambios generados por la crisis sanitaria impiden desplegar el pleno potencial de la tienda de intercambios para continuar la espiral de mejora, aunque los obstáculos con los que se enfrenta esta iniciativa preceden la pandemia. Las causas de estas limitaciones yacen en una comprensión del mundo como engranaje cuyo buen funcionamiento depende de la sustitución, reparación o modernización de sus piezas. Esta cosmovisión informa la literatura sobre economía compartida que confunde innovación con tecnología digital y condiciona el consumo colaborativo por las plataformas virtuales (Mont et al, 2018). Mientras que las soluciones de innovación tecnológica se han visto como respuestas para conciliar la mejora ambiental con el rendimiento económico (du Plessis, 2012), el consumo colaborativo como forma de desarrollo sostenible cuestiona la lógica del rendimiento que subyace al discurso del crecimiento económico de la sociedad moderna. A diferencia de esta lógica, en la que la reciprocidad se traduce en valor monetario, los intercambios realizados a través de la Tienda prescinden de este significado. Aunque el interés que suscitó su reapertura entre el alumnado indica que hay vida para la corporalidad de la economía compartida después de la pandemia, las familias y las pequeñas empresas fueron las más afectadas por el cierre de las actividades económicas tras la declaración de la pandemia. Los efectos generados recrudecen la lógica del rendimiento y acentúan la contradicción entre esta lógica y la lógica de la economía colaborativa sostenible. Al mismo tiempo, ponen en evidencia la urgencia de buscar la equidad entre intereses grupales (de entidades políticas o de gestión, de las empresas, etc.) y necesidades básicas (y derechos humanos correlativos). Esta búsqueda precisa cultivar la capacidad de las personas de identificar contradicciones y abordarlas de forma creativa, empática e inclusiva. El desarrollo de capacidades para la transformación de conflictos implica abordar la realidad en su totalidad y atender la retroalimentación entre sus diferentes espacios y tiempos. Con esta visión sistémica, la ciudadanía, la gobernanza y las empresas se convierten en bastidores para tejer respuestas efectivas no sólo al encarecimiento del coste de la vida y a los problemas de salud ecológica que, ciertamente, son fenómenos anteriores a la crisis sanitaria, sino también a la necesidad de participar en la co-creación de

¹⁰ Texto recuperado el 5 de abril del 2022 de la página web del departamento de Comercio y consumo del Gobierno de Andorra: https://www.comerc.ad/campanya_consum_and/index.html

ámbitos de pertenencia, de producción y de gestión compartida de recursos materiales básicos.

La tienda de intercambios puede abrir oportunidades de interacción formativa en la transformación de conflictos. Para que esta práctica consolide identidades emancipadoras que cuestionan y transforman los valores individualistas y hedonistas de la sociedad de consumo, hace falta hacerla inclusiva, abrirla a toda la comunidad educativa situada en su contexto local. Porque, tal como lo muestra la IAP realizada, es la interacción de diferentes voces que hace resonar para así reconocer y abordar contradicciones y tensiones que sigilosamente mantienen la inequidad. De esta forma, la Tienda se convierte en un recurso común para cuidar tanto necesidades materiales como no-materiales y que vinculan el desarrollo de la autonomía crítica a una vida digna. Y se propone como espacio de participación política de la ciudadanía que une la dimensión social de la sostenibilidad (UNESCO, 2006) con la dimensión económica a través de la participación en los intercambios (Sen, 2000) y con la dimensión ecológica por la recuperación y reutilización de objetos materiales existentes. La cultura de consumo que se genera en estas prácticas ritualistas asienta la interconexión entre los tres ámbitos de la sostenibilidad y con el desarrollo humano (UNESCO, 2006).

La experiencia de la EAO con esta forma de economía compartida tiene un valor inestimable. Las otras escuelas de su contexto y la administración local son actores clave para fructificar este valor. Sin embargo, consolidar economías locales compartidas exige un escenario propicio más amplio que preste su apoyo a este tipo de iniciativas. En este sentido, habrá que ver cómo contribuye la nueva campaña iniciada el mes de junio de 2022 para promover la economía circular¹¹.

En resumidas cuentas, el reto para lograr aprendizajes de autorregulación sostenible de consumo a través de la tienda de intercambios es buscar conjuntamente formas para transformarla en una plataforma compartida de economía social y solidaria que fragua comunidades humanas basadas en vínculos de confianza y corresponsabilidad, y sustentadas por autonomías en interdependencia.

Referencias

ANDERSON, GARY L. y HERR, KATHRYN. (2009). "El docente-investigador: la investigación-acción como una forma válida de generación de conocimientos" en I. Sverdlick. (comp.) *La investigación educativa: una herramienta de conocimiento y de acción*. Madrid, CEP S.L.

BARBOUR, ROSALIND S. y KITZINGER, JENNY (eds.) (1999). *Developing Focus Group Research & Politics. Theory & Practice*. Sage.

BELK, RUSSELL (2014). "You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online". *Journal of Business Research*, (67), pp. 1595-1600.

BELK, RUSSELL (2009). "Sharing". *Journal of Consumer Research*, 6(5), pp. 715-734.

¹¹ Noticia campaña iniciada por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente: https://www.diariandorra.ad/noticies/nacional/2022/06/07/medi_ambient_presenta_una_campanya_per_divulgar_economia_circular_201872_1125.html

- BELK, RUSSELL y LLAMAS, ROSA (2011). "The Nature and Effects of Sharing in Consumer Behavior", en D. G. Mick, S. Pettigrew, C. Pechmann, y J.L. Ozanne (Eds.), *Transformative Consumer Research for Personal and Collective Well-Being* (pp. 619 – 641). Routledge.
- CAPRA, FRITJOF (1998). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Anagrama.
- CHEVALIER, JACQUES M. y BUCKLES, DANIEL J. (2011). *Guía para la Investigación, la Evaluación y la Planificación Participativas*. SAS2 Dialogue.
- DANESH, HOSSAIN B. (2006). Towards an integrative theory of peace education. *Journal of Peace Education*, vol. 3 (1), pp. 55–78.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, RICARDO; VARGAS PRIETO, AMANDA; BLANCO, LINA; ROA, EDGAR; CÁCERES, LUZ. S. y VARGAS, LUÍS A. (2018). "Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia". *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (93), pp. 85-113.
- DEVINE, JOSEPH, CAMFIELD, LAURA y GOUGH, IAN (2008). "Autonomy or Dependence - or Both?: perspectives from Bangladesh". *Journal of Happiness Studies* (9), pp. 105-138.
- DÍAZ BARRIGA ARCEO, FRIDA (2003). "Cognición situada y estrategias para el aprendizaje significativo". *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (2), pp. 105-117.
- DÍAZ-FONCEA, MILLÁN, MARCUELLO SERVÓS, CARMEN y MONTREAL-GARRIDO, MANUEL (2016). "Economía social y economía colaborativa: encaje y potencialidades". *Economía industrial*, (402), pp. 27-35. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5924492>
- DOYAL, LEN Y GOUGH, IAN (1991). *A Theory of Human Need*. The MacMillan Press Ltd.
- DU PLESSIS, CHRISNA (2012). "Towards a regenerative paradigm for the built environment". *Building Research & Information*, (40:1), pp. 7-22.
- FLICK, UWE (2007) *Managing Quality in Qualitative Research*. Sage.
- FOX, EMILLY y RICONSCENTE, MICHELLE (2008). "Metacognition and Self-Regulation in James, Piaget, and Vygotsky". *Educ Psychol Rev* (20), pp. 373–389.
- FREIRE, PAULO (2007). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: siglo XXI.
- GABRIEL, YIANNIS Y LANG, TIM (2015). *The Unmanageable Consumer*. Sage.
- GALLEGOS, MIGUEL; ZALAQUETT, CARLOS; LUNA SÁNCHEZ, SANDRA ELIZABETH; MAZO-ZEAF, RODRIGO; ORTIZ-TORRES, BLANCA; PENAGOS-CORZO, JULIO C.; PORTILLOI, NELSON; TORRES FERNÁNDEZ, IVELISSE; URZÚAK, ALFONSO; MORGAN CONSOLI, MELISSA; POLANCO, FERNANDO ANDRÉS; FLOREZ, ANA MARÍA y LOPES MIRANDA, RODRIGO (2020). "Cómo afrontar la pandemia del Coronavirus (Covid-19) en las Américas: recomendaciones y líneas de acción sobre salud mental". *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology*, Vol., 54, No. 1, e1304

HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS y BAPTISTA LUCIO, MARIA DEL PILAR (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill. Ciudad de México.

JURADO, NEKANE (2010). *Independencia: de reivindicación histórica a necesidad económica*. Txalaparta.

L'ABATE, ALBERTO (2017). *Metodi di analisi nelle scienze sociali e ricerca per la pace: una introduzione*. Ass. Multimage (1a ed. 2013).

LAVE, JEAN y WENGER, ETIENNE (2006). *L'apprendimento situato. Dall'osservazione alla partecipazione attiva nei contesti sociali*. Erickson

LINDBLOM, ARTO, LINDBLOM, TARU y WECHTLER, HEIDI (2018). "Collaborative consumption as C2C trading: Analysing the effects of materialism and price consciousness". *Journal of Retailing and Consumer Services* (44), pp. 244 - 252.

MARTIN, CHRIS J. y UPHAM, PAUL (2016). "Grassroot social innovation and the mobilisation of values in collaborative consumption: a conceptual model". *Journal of Cleaner Production* (134), pp. 204-213.

MAX-NEEF, MANFRED, ELIZALDE, ANTONIO y HOPENHAYN, MARTIN (2010). *Desarrollo a escala humana*. Biblioteca CF+S.

MCGREGOR, SUE L.T. (2009a). "Sustainability through vicarious learning. Reframing consumer education" en A.E.J. Wals (Ed.) *Social learning. Towards a sustainable world* (pp. 351-368). Wagenigen Academic Publisher.

MCGREGOR, SUE L.T. (2009b). "Reorienting consumer education using social learning theory: sustainable development via authentic consumer pedagogy". *International Journal of Consumer Studies* (33), pp. 258-266.

MCGREGOR, SUE L.T. (2015). "Framing consumer education conceptual innovations as consumer activism". *International Journal of Consumer Studies* (00), pp. 1-13.

MONT, OKSANA; NEUVONEN, ALEKS y LÄHTEENOJA, SATU (2014). "Sustainable lifestyles 2050: stakeholder visions, emerging practices and future research". *Journal of Cleaner Production* (63), pp. 24-32.

MURGA MENOYO, MA. ÁNGELES (2015). "Competencias para el desarrollo sostenible: las capacidades, actitudes y valores meta de la educación en el marco de la Agenda global post-2015". *Foro de Educación*, 13(19), pp. 55-83.

UNESCO (2006). *Framework for the UN DESD International Implementation Scheme*. Division for the Promotion of Quality Education.

PISCICELLI LAURA; COOPER, TIM y FISHER, TOM (2015). "The role of values in collaborative consumption: insights from a product-service system for lending and borrowing in the UK". *Journal of Cleaner Production* (97), pp. 21-29.

RENTERIA-URIARTE, XABIER y LAS HERAS CUENCA, JON (2019). "Supporting Sharing Societies from Sociocultural Values. Basque Auzolan, Batzarreak, and Komunalak" en B. Tejerina, C. M. de Almeida e I. Perugorría (Eds.) *Sharing Society: the impact of collaborative collective actions in the transformation of contemporary societies*, pp. 223-232 [Conference Proceedings, May 23-24, 2019, University of the Basque Country, Bilbao].

- SCHUNK, DALE H. (2008). "Metacognition, self-regulation, and self-regulated learning: Research recommendations". *Educational Psychology Review*, 20(4), pp. 463-467.
- SEGARRA ARNAU, TOMÀS (2017). *Con el corazón debajo del zapato. Estudio de caso sobre aprendizaje, integración e identidad en la comunidad marroquí de Sant Mateu* (Tesis doctoral). Universitat Jaume I, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Departamento de Educación.
- SEGUÉS, NÚRIA Y MICÓ, JOAN R. (2018). "La brecha salarial a Andorra". *Ciutadans. Revista de ciències socials d'Andorra* (15), pp. 4-11.
- SEN, AMARTYA (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica* (55), pp. 14-20.
- STERLING, STEPHEN (2003). *Whole System Thinking as a Basis for Paradigm Change in Education. Explorations in the Context of Sustainability* (Tesis doctoral), University of Bath. Disponible en: <http://www.bath.ac.uk/cree/sterling/sterlingthesis.pdf>
- STRINGER, ERNEST T. (2008). *Action Research in Education*. Pearson Education Inc.
- TRIFU, LILIANA AURA (2021). "Quantum Satis": *Una Propuesta Conceptual y Operativa Para Educar en el Consumo Sostenible. Teoría y práctica a partir de un estudio de caso*. (Tesis doctoral). Universidad Jaume I. Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/673918>
- TRIFU, LILIANA AURA y LOZANO ESTIVALIS, MARÍA (2020). "Educar para el consumo sostenible a partir de procesos de investigación-acción participativa" en M. Fernández-Villa, J. Gutiérrez Goiria, A. Fernando Herrera, Ma. J. Martínez Herrero y K. Pérez de Armiño (Eds.) *Desafíos al desarrollo: procesos de cambio hacia la justicia global*. V Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Bilbao, 27-29 mayo 2020. Libro de actas (pp. 2065 - 2088). Instituto Hegoa y Red Española de Estudios del Desarrollo.
- VLACHOKYRIAKOS, V VASILIS; CRIVELLARO, CLARA; WRIGHT, PETE; KARAMAGIOLI, EVIKA; STAIYOU, ELENI-REVEKK; GOUSCOS, DIMITRIS; THORPE, ROWAN; KRÜGER, ANTONIO; SCHÖNING, JOHANNES; JONES, MATT; LAWSON, SHAUN y OLIVIER, PATRICK (2017). "HCI, Solidarity Movements and the Solidarity Economy" en G. Mark y S. Fussell (General chairs) *Proceedings of the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 3126–3137), Denver Colorado USA May 6 - 11, 2017. Association for Computing Machinery. Disponible en: <https://dl.acm.org/doi/proceedings/10.1145/3025453>
- WALS, ARJEN E.J. y VAN DER LEIJ, TORE (2009). "Introduction" en A.E.J. Wals (Ed.) *Social learning. Towards a sustainable world* (pp. 17-32). Wageningen Academic Publisher.

Anexos

Anexo 1. Cartel para la difusión de la tienda de intercambios



Anexo 2. Premio de iniciativas ambientales - Tienda de intercambios



