

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6°
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato (FIAPP)

Vocales:

Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)
Carmelo Angulo Barturen
(Embajada de España en México)
Celestino del Arenal Moyúa (UCM)
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)
M^a Emilia Casas Bahamonde
(Tribunal Constitucional)
Lorenzo Fernández Franco
(IUDC-UCM)
Francisc Granell Trias
(Universidad Central de Barcelona)
José Miguel Insulza Salinas
(Organización de Estados Americanos)
María A. González Encinar
(Representación española en Bruselas)
Norberto E. Conani (IRI-La Plata)

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García (ICADE)
Maribel Castaño García (UCM)
Noé Cornago Prieto
(Universidad del País Vasco)
José Déniz Espinós (UCM)
Alfonso Dubois Migoya (HEGOA)
Felipe González A.
(Universidad del País Vasco)
Rafael Grasa Hernández
(Universitat Autònoma de Barcelona)
José Antonio Nieto Solís (UCM)
Gustavo Palomares Lerma (UNED)
Irene Rodríguez Manzano
(Universidad de Santiago de Compostela)
Ignacio Soletto Martín
(Fundación Carolina-CeALCI)

Dirección

L. Alfonso Gamio Rodríguez
(Fundación Carolina-CeALCI)
José Ángel Sotillo Lorenzo (UCM)

Coordinadora editorial

Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

Colaboradores

Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)
Cecilia Carballo de la Riva
(Fundación IPADE)
Florencio Gudiño (EUROSociAL)
Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)
Ruth Jaramillo Blasco (AECID)
Elena Pérez-Villanueva (Embajada de
España en Tailandia)
Francisco Rey Marcos (IECAH)
Joaquín Tasso (Comisión Europea)
Juan M. Toledano (IUDC-UCM)
Javier Surasky (IRI-La Plata)

Secretaría de redacción

Jorge García Burgos (IUDC)

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 25
INVIERNO 2010

PRESENTACIÓN **3**

TEMA CENTRAL

Coordinado por Víctor Ávila Pacheco
y Noé Cornago

Comunicación para el desarrollo: una
reflexión desde la FAO

Germán Rojas **9**

Realidades de las ONGD y de los
medios de información: en busca de
un punto de encuentro

Mónica González Llamazares **23**

Las ONG en la conquista del terreno
periodístico

Jean-Paul Marthoz **37**

Mejorar el periodismo en zonas
de crisis y conflicto; formación
de la Red de Comunicación
Fronteriza para el Desarrollo
Ecuador-Colombia

Javier Bernabé Fraguas **49**

Gobierno electrónico: herramienta
para la transformación social

Klibis Marín Mejías **69**

Los videojuegos: una herramienta
comunicacional para sensibilizar
sobre la pobreza en el Sur

Nina Wörmer Nixdorf **83**

Recursos en Internet sobre
prevención y resolución de
conflictos, análisis internacional
y cultura de paz

María Elena Val de Santos **101**

OTROS TEMAS

La responsabilidad civil de las empresas transnacionales a través de la *Alien Tort Claims Act* por su participación en violaciones de derechos humanos
Antoni Pigrau Solé **113**

Desarrollo: viejos mitos y nuevos paradigmas
Manuel Montobbio **131**

Respuesta multidisciplinar de la Unión Europea ante el desafío del cambio climático
Gonzalo Molina Igartua **137**

SECCIONES FIJAS

Apuntes sobre la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, segundo semestre 2009
Juan Pablo Prado Lallande **157**

Coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa: la relación entre desarrollo y seguridad
Luis N. González Alonso **169**

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur: presentación
Javier Surasky **183**

RESEÑAS

La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses
Isabel Castaño García **201**

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

JAVIER BERNABÉ FRAGUAS
Y NINA WÖRMER NIXDORF

La dificultad existente para que una revista académica trate cuestiones de comunicación, desarrollo y periodismo, y algunos de los vínculos entre estos términos es enorme. Por lo tanto hay que volver a felicitar a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, y al director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), ya que en su principal publicación otorgan un espacio privilegiado a estos temas. Lo de volver a felicitar tiene sentido, ya que se les felicitó en el número 15 de dicha publicación por lo mismo, fue su primer especial dedicado a estos temas, en esta ocasión la comunicación invade el número 25.

Desde la coordinación de este número agradecemos la confianza que el IUDC en conjunto y su director en particular han depositado desde 2004 en el Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional (IPPAI), confianza que se ha traducido en la puesta en marcha de espacios para la difusión de ideas diferentes a las de los grandes medios respecto al periodismo, la comunicación y su relación con el desarrollo. Desde aquel año el IPPAI está luchando para que estos términos tengan sentido cuando los juntamos en una frase y cuando los desarrollamos trabajando en terreno.

El camino que queda por recorrer sigue siendo largo y costoso (ya lo expresamos en aquel número 15), pero nuestro afán en presentar opciones de solución a los problemas, además de los diagnósticos que ayuden a contextualizarlos y a conocerlos, es grande, casi obsesiva, creemos que sin esa actitud no hay mucha posibilidad de avanzar.

Este número de la revista recorrerá diversos caminos, desde el acercamiento de algún organismo internacional a la comunicación para el desarrollo, hasta la vinculación entre ONG y medios, pasando por casos de estudio de aplicación de la información a procesos de desarrollo o de sensibilización, tan diferentes como la creación de una red de comunicadores en la frontera entre Ecuador y Colombia y el diseño de videojuegos para la sensibilización sobre determinadas temáticas de los países del Sur.

Germán Rojas expone la labor realizada desde la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en relación a la comunicación para el desarrollo desde mediados del siglo pasado y destaca los principales retos del futuro a los que se enfrenta la FAO en esta materia.

Mónica González hace un análisis en profundidad sobre la actual relación entre las ONGD y los medios de comunicación, centrándose especialmente en las características propias de las ONGD como fuente de información para los medios, especialmente como aporte de informaciones sobre países del Sur.

Jean-Paul Martoz profundiza en el papel de muchas ONG y organismos internacionales como informadores, realmente casi como periodistas en algunas situaciones y lugares que conocen perfectamente. *Human Rights Watch*, *Global Witness*, o el *Solidarity Center*, se revelan no sólo como fuentes, sino como “nuevos periodistas”, como unos curiosos “enviados especiales”, cuyo papel será discutido y plantea nuevos retos en el ámbito mediático.

Javier Bernabé Fraguas comienza tratando la caída en picado de la calidad del periodismo informativo en los tiempos actuales, y relacionando esto con la imagen tergiversada que los medios ayudan a crear sobre determinados temas y regiones, para ir centrando el artículo geográficamente en el área andina Latinoamericana y más concretamente en la frontera entre Ecuador y Colombia. Pero ¿hay opción de cambiar esto?, desde luego que las opciones no son fáciles, pero existen: la formación de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia puede ser un ejemplo, pequeño y a la vez significativo.

Klibis Marín revisa el desarrollo del gobierno electrónico en toda Latinoamérica, entendido como una herramienta de comunicación participativa por parte de la sociedad civil que genera sostenibilidad e inclusión digital, llegando así a la construcción de la gobernanza.

Nina Wörmer hace un recorrido por aquellos videojuegos cuya meta es sensibilizar a los jóvenes, especialmente a los del Norte, sobre algunas problemáticas que se viven en los Países del Sur, concretamente sobre las realidades del hambre y la pobreza en dichos países.

María Elena Val de Santos nos da un buen número de fuentes de información *online* que nos pueden ser útiles para encontrar referencias respecto a situaciones de conflicto, centrándose especialmente en aquellas que abordan temáticas que vinculan la comunicación con prevención de conflictos y la construcción de paz.

Se ha pretendido por lo tanto con este número ampliar una bibliografía siempre escasa de estos temas, que valga la pena, adecuada para poder crecer en calidad y cantidad. Ojalá este pequeño aporte desde la Revista Española de Desarrollo y Cooperación sea útil para entidades y personas que se empeñan en que la comunicación tenga el lugar que merece en la cooperación para el desarrollo.

TEMA CENTRAL

COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO: UNA REFLEXIÓN DESDE LA FAO

GERMÁN ROJAS*

PALABRAS CLAVE

FAO, comunicación para el desarrollo, teorías de la comunicación, comunicación participativa, TIC.

RESUMEN

El presente artículo comenzará haciendo referencia a las principales teorías de la comunicación que han iluminado el camino de evolución vivido por la comunicación para el desarrollo en estas últimas cuatro décadas, a continuación se referirá al trabajo que está realizando la FAO en la actualidad, en tercer lugar se dedicará una sección a las lecciones aprendidas, y se concluirá la reflexión aventurando algunas recomendaciones pensando en el futuro.

ABSTRACT

This article will first make an introduction to the main communication theories that have been used along the communication for development evolution for the last four decades and will continue describing the FAO's work. Furtherly, a lecture will be dedicated to the lessons that have been learnt and a reflection will be concluded, also foreseeing some recommendations based in the future.

* El autor es Jefe de la Oficina de Información de la FAO para España y Andorra (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

RÉSUMÉ

Cet article se réfère aux principales théories de la communication qui ont illuminé le chemin de l'évolution vécue par la communication pour le développement dans ces dernières quatre décennies. À continuation, l'auteur présente le travail que la FAO réalise actuellement, et en troisième lieu consacre une section aux leçons apprises et propose, comme conclusion, quelques recommandations pour l'avenir.

Al participar hoy en debates sobre comunicación para el desarrollo, llama mucho la atención el escuchar opiniones que se refieren a ella como si se tratara de una actividad que estuviese dando sus primeros pasos en el campo del desarrollo. A menudo se desconoce que se trata de un esfuerzo que ya lleva más de cuatro décadas de experiencia a sus espaldas. En el caso de la FAO, por ejemplo, el trabajo en comunicación para el desarrollo se inició en el año 1969, cuando se estableció en su organigrama una Unidad específica (Development Support Communication Branch) con la misión de ocuparse de esta tarea.

Lo nuestro –dado el mandato contenido en la Constitución de la FAO– fue dedicarnos a aplicar la comunicación a los desafíos que por aquel entonces enfrentábamos en el campo del desarrollo rural. Desde esos inicios, han transcurrido 40 años en el curso de los cuales la comunicación orientada al desarrollo rural ha tenido una evolución muy significativa. Ha pasado de ser un sistema unidireccional (vertical de arriba a abajo) en la transmisión de los mensajes que iban desde los agentes de extensión a los campesinos, hasta transformarse en un sistema que expresa un proceso social participativo, en el que los habitantes del mundo rural se comunican en una relación bi-direccional con los expertos en desarrollo, a través de la cual se comparte información entre individuos que son equivalentes y que se relacionan de manera horizontal.

Antes de entrar en el mérito de este artículo, hay que partir reconociendo que, en general, ha existido durante mucho tiempo un alto grado de confusión sobre que es “comunicación para el desarrollo”. A veces se le confunde con la política de comunicación y relaciones públicas, que normalmente usan los gobiernos para promover sus nuevos programas y dar a conocer las directrices de dichos programas. En otras ocasiones se reduce la comunicación para el desarrollo a esa función que cumple la comunicación educativa para la capacitación, que es usada en los programas de transferencia de tecnología que tienen por objeto transmitir conocimientos.

La verdad es que la comunicación para el desarrollo puede contener aspectos propios de las relaciones públicas y de la comunicación educativa, pero es mucho más que eso, ya que de lo que estamos hablando es de comunicación participativa que permite entender cómo diferentes grupos perciben problemas complejos y definen sistemas de negociación.

Para los efectos de esta reflexión, comenzaré haciendo referencia a las que me parecen son las principales teorías de la comunicación que han iluminado el camino de evolución vivido por la comunicación para el desarrollo en estas últimas cuatro décadas, en seguida me referiré al trabajo que está realizando la FAO en la actualidad, dedicaré en tercer lugar una sección a las lecciones que hemos aprendido, y concluiré esta reflexión aventurando algunas pocas recomendaciones pensando en el futuro¹.

Teorías de la comunicación

Respecto a las teorías de la comunicación comenzaré refiriéndome a tres paradigmas que, sin ser los únicos, me parece que han sido los más relevantes a lo largo de estos años. Sin embargo, es importante señalar desde el inicio que la comunicación para el desarrollo no ha tenido una evolución progresiva en la cual los nuevos enfoques han reemplazado a los anteriores. Por el contrario, las diversas teorías, conceptos y prácticas que se fueron formulando en distintos momentos históricos han seguido coexistiendo en este largo proceso que ha ido desarrollándose desde el modelo de difusión y persuasión hasta el modelo de participación y “empoderamiento”, más en boga actualmente.

Estos tres paradigmas o modelos corresponden a lo que llamaremos las teorías de la modernización, de la dependencia y de la participación.

a) Teoría de la modernización

Después de la Segunda Guerra Mundial, el modelo de la información era entendido como una relación lineal entre emisores y receptores, con una participación muy limitada por parte de estos últimos. Este enfoque vertical de

1. En los 40 años de experiencia de la FAO, son muy numerosos los expertos nuestros que han dejado una huella indeleble en el progreso y los avances de este proceso social llamado “comunicación para el desarrollo”: Manuel Calvelo, Silvia Balit, Colin Fraser, Santiago Funes, Nelson González y tantos otros, hasta llegar ahora a expertos como Mario Acunzo y Riccardo del Castello que, junto a otros colegas, son quienes lideran los actuales desafíos de la FAO en este campo. Los contenidos de este artículo –cuyas limitaciones son de mi exclusiva responsabilidad– se basan en la experiencia y en los escritos de ese colectivo de personas. A todos ellos expreso mi agradecimiento por todo lo aprendido en estas décadas.

arriba hacia abajo para la difusión de innovaciones en el mundo en desarrollo se basaba principalmente en la idea de que las tecnologías y el conocimiento científico occidental eran de un valor superior al conocimiento local y por lo tanto tenían una validez universal. El Tercer Mundo, por lo tanto, tenía que seguir el modelo de Occidente para lograr su pleno desarrollo, lo que significaba abandonar su cultura tradicional, sus actitudes, y sus costumbres y creencias, porque ellas eran graves obstáculos para el desarrollo.

Según la teoría de la modernización, las herramientas de la comunicación eran fundamentales para la difusión de formas modernas de organización social, donde la alfabetización jugaba un papel de gran importancia. Detrás de esta concepción del mundo y de las cosas, el desarrollo era visto como un progreso continuo desde lo primitivo hacia lo moderno, ya que se asumía que las principales causas del subdesarrollo eran endógenas, por cuanto los pueblos del Tercer Mundo eran responsables de ser tradicionalistas, fatalistas y sordos a la innovación tecnológica.

De allí entonces que la teoría de la modernización pensara que se necesitaba un cambio social de gran envergadura, para lo cual la gente tenía que ser informada, persuadida y educada, y, por lo tanto, le atribuía a la comunicación para el desarrollo la posibilidad de ayudar a dicho proceso de cambio, ya que se entendía que si la gente cambiaba sus ideas, cambiaba también sus actitudes.

Manuel Calvelo, el más influyente de los expertos de FAO en comunicación para el desarrollo, afirmó en diversos escritos y cursos de capacitación que el modelo que se nos proponía entonces era el modelo “emisor - medio - receptor”, que tuvo sus orígenes en la Segunda Guerra Mundial y era usado para conducir bombarderos sobre territorios nazis. Se elaboraban órdenes criptográficas, para no ser entendidas por el enemigo, y se transmitían a través de la radio. El receptor decodificaba y cumplía las órdenes. Es un modelo vertical. El emisor que ordena y el receptor que obedece. Del que sabe al que ignora. Del que tiene el poder al desposeído. Este modelo fue transferido sin ningún cuestionamiento al campo académico y de aquí a la sociedad. Se le perfecciona con el concepto de “comunicación de doble flujo”, llamado también retroalimentación o “feedback”, que no es sino el proceso por el cual el emisor controla si su mensaje llegó como quería al destinatario.

En este marco de pensamiento, los primeros esfuerzos que realizó el Development Support Communication Branch de la FAO dirigido por Colin Fraser a partir de 1969 fue introducir el componente de la comunicación en los proyectos de campo, con el doble objetivo de a) informar, diseminar y motivar, y b) capacitar a los expertos de campo y a los campesinos.

Con el primer objetivo se trataba simplemente de informar a la gente de las zonas rurales sobre nuevas ideas, servicios y tecnologías, para mejorar su calidad de vida. Con el segundo objetivo, se pretendía mejorar las habilidades comunicacionales de los extensionistas de campo y facilitar la participación campesina en la identificación de sus propios problemas.

Las herramientas que desde entonces se han empleado han sido muy variadas y van desde la utilización de la radio hasta el uso de diapositivas, filminas, cintas de audio, rotafolios, obras de teatro a nivel de aldea, folletos, manuales y –a partir de los años 80– el uso del vídeo. Como algunas de estas herramientas permiten la retroalimentación por parte de quienes reciben la capacitación, pudiendo establecerse una relación bi-direccional, ellas han seguido siendo usadas a lo largo del tiempo.

b) Teoría de la dependencia

La estructuración del sistema capitalista a nivel mundial compuesto por un “centro” y una “periferia” fue vista en los años 60 y 70 como la principal causa del subdesarrollo y la dependencia, ya que el centro dominaba completamente a la periferia a nivel político, económico, social y cultural.

Quienes formularon la teoría de la dependencia afirmaban que esta situación asimétrica podía sólo superarse a través de cambios estructurales radicales que permitieran una equitativa redistribución de los recursos. Alejándose del paradigma de la modernización, según esta nueva visión los problemas del subdesarrollo no eran internos sino externos a los países pobres, ya que se ubicaban principalmente en las inequidades propias del sistema económico internacional imperante.

Quizás la crítica más sustancial a la dependencia imperante es desarrollada por Paulo Freire, educador brasileño, quien afirmaba que “cualquier situación en la que algunos individuos impiden a otros involucrarse en el proceso de información, es un acto de violencia. El alienar a los seres humanos de sus propios procesos de toma de decisiones es transformarlos en objetos.” (“Pedagogía del oprimido”, 1972). Los escritos de Freire tuvieron una gran influencia en la definición de las nuevas metodologías de comunicación para el desarrollo que se formulan en aquellos años.

Las limitaciones del modelo tradicional “emisor-medio-receptor”, poco a poco condujeron a la elaboración de un modelo más elaborado que es el de “interlocutor-medio-interlocutor”. Según este enfoque, se afirma que existe comunicación si –y sólo si– los mensajes que comparten los interlocutores son el

producto de un trabajo conjunto coordinado por un comunicador para el desarrollo. El comunicador pasa a situarse entre dos universos de interlocutores, los especialistas o los decisores políticos o científicos y los interlocutores de masa o sujetos del desarrollo y le corresponde producir mensajes claros, inteligibles y útiles para los destinatarios.

De esta forma, la comunicación se fue haciendo parte integral de los procesos sociales y políticos de desarrollo. Quizás el legado más importante del paradigma de la dependencia es que la comunicación comenzó desde entonces a ser vista como algo que la gente hace y no como algo que de manera paternalista se hace para ellos.

c) Teoría de la participación

En los años 80 se cuestionó seriamente el enfoque vertical (“top-down”) que había prevalecido hasta entonces y empieza a desarrollarse un enfoque participativo que partía de las necesidades de los así llamados “destinatarios” de los proyectos.

El rol de la comunicación en este proceso es doble: por una parte, permite proveer información técnica sobre los problemas del desarrollo y sobre las innovaciones que son necesarias para responder a las necesidades locales y, por otra parte, difunde información sobre experiencias exitosas de desarrollo alcanzados por los grupos locales, de modo que otros grupos puedan beneficiarse de dichas experiencias.

El desarrollo es visto así en una dimensión más amplia y no solamente vinculado al desarrollo económico, ya que se trata de un enfoque mucho más humano, normativo, pluralista, orientado socialmente, y menos impositivo en cuanto a los objetivos de los programas y proyectos. Este enfoque permite llegar a la conclusión que de igual manera como no existe un modelo único de desarrollo, tampoco existe un modelo de comunicación válido para todas las situaciones.

La comunicación participativa favorece el trabajo “entre socios”, la multiplicidad, la pequeña escala, lo local, la descentralización, la flexibilidad institucional, el intercambio de roles entre emisor y receptor, la horizontalidad de la comunicación a todos los niveles y la interacción.

Mientras los modelos previos de comunicación dieron menor importancia al contenido, la comunicación participativa construye mensajes a partir de la investigación y de la sistemática evaluación de las necesidades de las audiencias a quienes van dirigidos tales mensajes. El énfasis está ahora puesto en el intercambio

de información y en el compartir conocimiento. Se recogen como nuevos conceptos que ya estaban presentes en los postulados pedagógicos de Paulo Freire, porque en lugar de presentarles a las audiencias problemas y soluciones definidos externamente, el diálogo social se transforma en la clave de la participación.

Así los que antes eran receptores pasivos de la información se transforman tanto en participantes activos en los programas de comunicación, como también en generadores de conocimiento. Ni más ni menos, la comunicación es ahora el proceso que hace posible que la gente se “empodere”, es decir, se transforme en actores líderes de su proceso de desarrollo.

El trabajo actual de la FAO

En la última década, el trabajo de FAO en comunicación para el desarrollo se ha concentrado en tres funciones principales:

- Primero, facilitar la participación, es decir, comunicación participativa;
- Segundo, hacer que la información sea entendible y cargada de significado, o sea que la comunicación sirva para compartir conocimiento; y
- Tercero lograr que las políticas sean conocidas y relevantes.

La comunicación participativa, como se ha dicho, tiene por objeto dar voz a diferentes actores para que se incorporen al proceso de toma de decisiones. Hacer que la información sea entendible significa dar a conocer información con el propósito de capacitar, intercambiar experiencias y compartir conocimientos y tecnologías. Lograr que las políticas sean conocidas y relevantes implica la adopción y promoción de políticas de desarrollo a través del debate abierto, la incorporación de los intereses de aquellas personas más afectadas por la pobreza y otros problemas de desarrollo, y que idealmente las políticas se plasmen en leyes efectivas para la lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo integral de las personas.

En términos de herramientas de comunicación, es importante hacer notar que en los últimos años se le ha dado mucha importancia a la promoción de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que están consolidando rápidamente redes de comunicación global que tienen gran impacto sobre las personas en los países en desarrollo.

A primera vista, parece que las TIC ofrecen potencialmente oportunidades muy promisorias. Por una parte, existe una montaña de literatura que nos habla de los beneficios potenciales de las TIC como herramientas que pueden

traer una mejor calidad de vida a la gente, reduciendo la pobreza y facilitando el acceso a información relevante para mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, hay todavía una gran falta de evidencia empírica sobre el impacto real de las TIC sobre las condiciones sociales y económicas en que vive la gente, sobre todo la de menores recursos. La realidad es que son poquísimos los proyectos que monitorean y evalúan el impacto que a nivel local producen las TIC.

Por el contrario, todo parece indicar que la brecha que separa a pobres y ricos (personas y países) en materia de TIC no cesa de aumentar. La FAO, por su parte, ha apoyado a nivel rural el uso de TIC para el desarrollo agrícola a través de telecentros rurales u otros instrumentos como cooperativas y asociaciones campesinas. En todo caso, todavía es inmensa la distancia que separa estas experiencias rurales de los avances que se van logrando a nivel de los centros urbanos.

En tiempos recientes el trabajo de la FAO ha ido privilegiando las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y redes de comunicadores. Desde el punto de vista de los contenidos se pone énfasis en diversos aspectos, siendo los más relevantes los siguientes:

- la necesidad de que los gobiernos formulen políticas públicas de comunicación para el desarrollo,
- la capacitación de comunicadores y el fortalecimiento de capacidades a través de las universidades, y
- poner una gran atención a las relaciones entre comunicación y cambio climático por tratarse este último de un tema que atraviesa horizontalmente el conjunto de las políticas de FAO.

Según la experiencia de la FAO acumulada en estos últimos años, podemos decir que los principios básicos y la filosofía que guía el trabajo de comunicación participativa pueden resumirse de la siguiente manera:

- La comunicación es una herramienta de mediación que pone en contacto a diferentes grupos sociales para que discutan sus intereses y necesidades y lleguen a un consenso para la acción.
- Las tecnologías y los instrumentos de comunicación son herramientas en el proceso y no fin en si mismos.
- Hay que comenzar por escuchar a los hombres y las mujeres del campo y tomar en consideración sus perspectivas, necesidades, conocimientos, experiencias, culturas y tradiciones.
- Hay que buscar alianzas con todos los actores presentes en los procesos de desarrollo.

- Hay que hacer uso de todos los medios y canales de comunicación disponibles, ya sean modernos o tradicionales.
- Las herramientas de comunicación que se utilicen deben ser adecuadas a las condiciones culturales, sociales, económicas, ambientales y políticas de las áreas rurales de los países donde se actúa.

Lecciones aprendidas

No es muy común realizar análisis sobre las lecciones aprendidas después de finalizados los proyectos de desarrollo. Mucho más difícil es hacer análisis para evaluar las políticas de comunicación para el desarrollo después de cuatro décadas. Por su parte, la FAO ha realizado parcialmente este ejercicio a nivel de proyecto, habiendo identificado hasta la fecha –sin ser exhaustivos en esta materia– las siguientes ocho lecciones que nos parecen dignas de destacar:

1. *La comunicación participativa debe ser parte integrante de los proyectos desde sus inicios.* Si el objetivo de las acciones de desarrollo es lograr que los pobres mejoren su condición, el esfuerzo debe comenzar en el contexto donde ellos viven, y no en la oficina de planificación ni en la institución de investigación, ni tampoco debe desarrollarse a partir de teorías elaboradas por organizaciones y personas alejadas de la realidad donde actúa el proyecto.
El punto no es que los campesinos sean los mejores expertos en planificación a nivel macro, pero por lo general sí son ellos los que están en mejores condiciones de decidir si los objetivos son válidos a nivel local. Desgraciadamente, muy a menudo sucede que cuando se define un componente de comunicación para un proyecto, este componente es tratado como un agregado de materiales que hay que realizar para apoyar los objetivos del proyecto, los que podrían estar perfectamente equivocados.
2. *El conocimiento y las prácticas de la población indígena deberían estar presentes desde un comienzo.* La afirmación de que se debe iniciar con lo que la gente ya conoce y construir a partir de lo que tiene, lleva implícita la noción de que el conocimiento indígena puede otorgar un entendimiento diferente y mucho más preciso de los problemas reales de la gente a quienes van dirigidos los proyectos.
3. *Se debe usar en lo posible más de una herramienta de comunicación* porque permite transmitir los mensajes desde diferentes perspectivas y porque hay personas que son más receptivas a un tipo de medio que a otro, por ejemplo, al preferir los medios visuales que el audio o viceversa.
4. *Hay que proveer adecuado financiamiento para los componentes de comunicación y aprendizaje.* Por lo general se estima que hay que

dedicar a este componente entre un 5 y un 10% del presupuesto total de un proyecto, pero mientras más grande es el proyecto, menor será la proporción que debe ser dedicada al componente de comunicación. Y a mayor uso de nuevas tecnologías (TIC) en los proyectos, mayor debe ser la necesidad de financiamiento.

5. Como la creación de capacidades humanas toma tiempo, por lo general es recomendable que los proyectos que incluyen el componente de comunicación para el desarrollo tengan una *duración de más de 5 años*.
6. Dado el creciente proceso de feminización de la agricultura, cada vez es más relevante que las estrategias de comunicación y los contenidos que se transmiten como mensajes *tomen en consideración la perspectiva de género* y los problemas específicos que enfrentan las mujeres rurales.
7. La *evaluación orientada a los resultados* es de gran utilidad para saber el impacto real que el componente de comunicación ha tenido en la ejecución de los proyectos.
8. La utilización de las TIC debe estar *respaldada por una evaluación de necesidades realizada previamente al inicio del proyecto* y deben pasar por un *proceso de capacitación de los actores locales* a fin de determinar su potencial conveniencia para el desarrollo rural.

Recomendaciones para el futuro

A partir de la experiencia del trabajo de la FAO quisiera formular unas pocas recomendaciones para el futuro que pudieran ser de utilidad para todos quienes trabajan en el campo de la comunicación para el desarrollo.

1. La necesidad de una política de Comunicación para el Desarrollo. Es indiscutible que la existencia de políticas gubernamentales de comunicación para el desarrollo a nivel nacional, intermedio y local, contribuiría a aumentar significativamente el impacto de proyectos y programas. Los países que poseen dichas políticas están mucho mejor situados para desarrollar buenos proyectos de campo. La existencia de un ambiente que promueve la comunicación para el desarrollo ofrece una posibilidad para que los expertos y quienes practican este tipo de comunicación puedan exigir la inclusión de ella a distintos niveles del proceso de desarrollo (planificación, ejecución, monitoreo y evaluación). Desgraciadamente, lo que tiende a predominar hoy es la falta de políticas de comunicación para el desarrollo, debido principalmente a la falta de voluntad política de asignarle una alta prioridad a la lucha contra la pobreza, causa principal de la inmensa mayoría de los problemas del desarrollo.

2. La importancia de promover y reforzar alianzas. En el análisis de distintas experiencias hemos constatado que se realizan muy variados tipos de esfuerzos y que a veces les lleva a los países mucho tiempo darse cuenta de la importancia de llevar a la práctica alianzas entre diversos actores (gubernamentales, organismos internacionales, ONG y organizaciones de la sociedad civil, académicos, etc.) que están llamados a participar en las iniciativas de comunicación para el desarrollo. De allí que sea muy importante buscar alianzas con todos los actores para el éxito de los proyectos de campo.
3. Desarrollo de capacidades para los tomadores de decisiones y para los profesionales de la comunicación. La experiencia ha demostrado que quienes toman las decisiones se sienten cómodos con la idea de que la comunicación se aplica principalmente a las relaciones públicas, a la información y a la creación de conciencia, sin entender que eso no es comunicación para el desarrollo. Y tampoco comprenden la necesidad de planificar la comunicación para hacer viable un proyecto. Esta falta de conocimiento puede resultar en una gran confusión entre “comunicación para el desarrollo” y “herramientas de comunicación” y presenta tal vez la mayor barrera para la implementación de buenos proyectos de desarrollo. De allí que sea muy importante ampliarle a los tomadores de decisiones la visión a todas las posibilidades que van desde las relaciones públicas hasta la comunicación participativa.

Por otra parte, no es menos importante la urgente necesidad de desarrollar equipos de especialistas en comunicación para el desarrollo que estén bien capacitados. En todas las regiones en desarrollo, hay una inmensa escasez de expertos en comunicación debidamente capacitados. A lo que también se suma una cierta confusión sobre lo que significa en términos concretos la comunicación para el desarrollo lo que dificulta entre las distintas regiones encontrar un lenguaje y una terminología común para explicar el significado de los procesos de comunicación. De aquí la necesidad de implementar programas de capacitación a diversos niveles.

4. Compartir historias y experiencias. El intercambio de historias y experiencias exitosas es una gran herramienta para sensibilizar a los escalones políticos sobre la importancia de la comunicación para el desarrollo. De particular interés en el futuro será el compartir mecanismos exitosos para crear espacios de diálogo y cambio entre los comunicadores y quienes adoptan las decisiones. Siendo verdad aquello de que “sin comunicación no hay desarrollo”, también es cierto “que si no se llega a los círculos donde se adoptan las políticas no hay mensaje”.

Conclusión

Hace mucho tiempo atrás, Manuel Calvelo afirmaba que la comunicación es condición imprescindible, aunque no suficiente, para generar un desarrollo endógeno, autogestionado y sustentable. Y esta conclusión sigue siendo válida hoy. Es por ello que todos los actores de los procesos de desarrollo, ya sean los decisores que establecen políticas, los expertos internacionales y quienes participan en las instituciones que implementan los proyectos, los investigadores, los ejecutores técnicos de las políticas decididas y los destinatarios de dichos proyectos y políticas, deben tener un conocimiento básico de qué cosa es la comunicación para el desarrollo.

Por su parte, Silvia Balit afirmaba que “la comunicación para el desarrollo es un proceso social por medio del cual se comparten ideas, conocimientos y habilidades en el contexto de una iniciativa de desarrollo. Su función es facilitar la participación y la construcción de consensos para la toma de decisiones y para implementar acciones de desarrollo que tomen en consideración los intereses, las necesidades y las capacidades de todos los actores”.

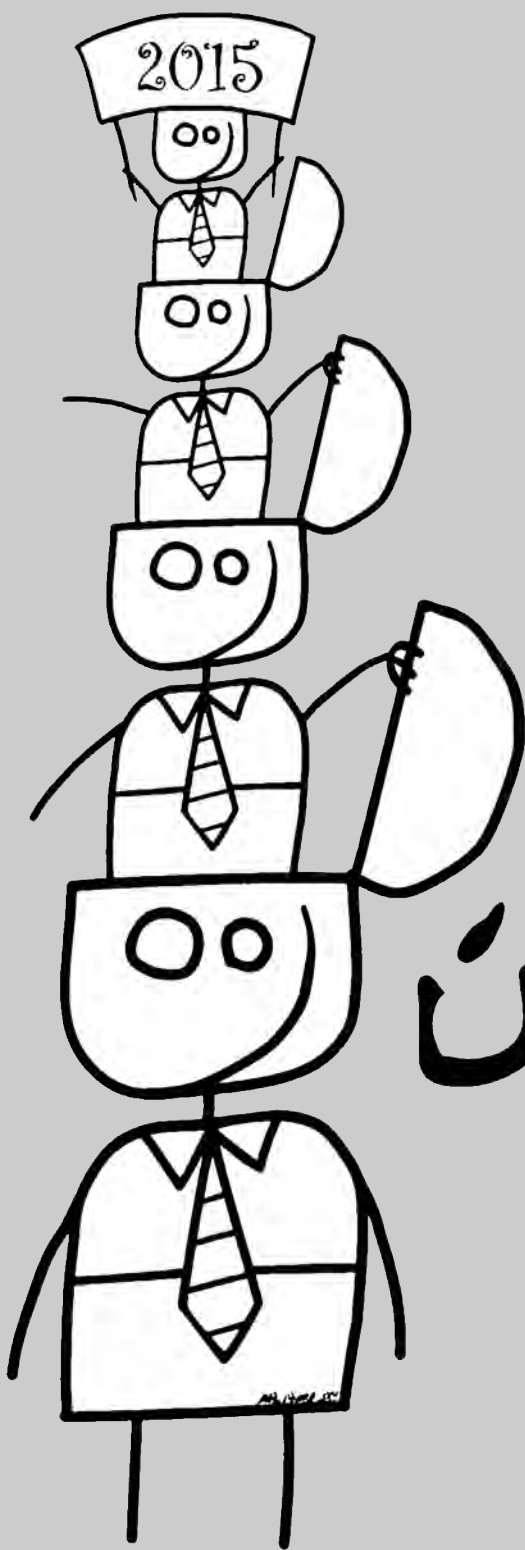
Desde hace mucho tiempo que la FAO insiste en que es importante evitar errores que hasta hoy se dan en la comunicación para el desarrollo: no es cierto que el que sabe hacer, sabe enseñar lo que hace; no es cierto que porque sabemos hablar, sabemos comunicar; no es cierto que enseñar es sinónimo de aprender. En estos errores se fundamentan muchas de las limitaciones experimentadas por numerosas intervenciones a favor del desarrollo.

Manuel Calvelo siempre nos recordaba en sus enseñanzas que debíamos partir de un viejo refrán campesino: si lo oigo, lo olvido; si lo veo, lo recuerdo; si lo hago, lo aprendo. Los hombres y mujeres del campo, nos decía Calvelo, son interlocutores en la etapa de determinación del contenido, son participantes realizando aportes en forma libre y voluntaria en el proceso interactivo y son usuarios de los conocimientos rescatados y nuevos que le proporciona el proceso de enseñanza/aprendizaje. La relación es horizontal. El trabajo se puede hacer en condiciones de analfabetismo, multilingüismo, masividad y dispersión. Supone estar preparado para modificarse en el proceso. Implica confianza en el otro. Se excluye la fuerza, la imposición. No se trata de convencer, sino de seducir, de lograr motivar, de hacer participar, de invitar a un proyecto común y de aprender a construir juntos los deseos sociales mediante acuerdos profundos.

A través de los largos años de experiencia, en la FAO estamos convencidos que “el saber”, que definimos como la integración de la sabiduría tradicional y el conocimiento científico moderno, es una condición imprescindible en los


proyectos de desarrollo. El desarrollo es humano y no consiste en un “estar” mejor, sino en un “ser” mejor, simplemente.

Y para concluir, quisiera quedarme al menos con una frase de Paulo Freire y que es de una inmensa profundidad: “*alfabetizarse no es aprender a repetir palabras, sino aprender a decir su palabra*”, lo que traducido al lenguaje del siglo XXI quiere decir, tal como lo afirmamos en el Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo del año 2006, que la comunicación es un derecho y no sólo una estrategia de desarrollo.



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN
UCM



 Dirección General de Inmigración
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES
Comunidad de Madrid

ÚNETE

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
INTERNACIONAL
AGENDA 2015

www.fundacion-ipade.org

REALIDADES DE LAS ONGD Y DE LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN: EN BUSCA DE UN PUNTO DE ENCUENTRO

MÓNICA GONZÁLEZ LLAMAZARES*

PALABRAS CLAVE

ONGD, medios de información, comunicación y desarrollo.

RESUMEN

La intención de este artículo es ver cómo las ONGD pueden llegar a ser fuentes de información de los medios de comunicación a través de sus departamentos de comunicación. Se completa esta realidad con un panorama de las ONGD, de esta forma se pretende ahondar en las posibilidades de la comunicación para el desarrollo.

ABSTRACT

This article intends to analyze how NGOs for development can reach to be information source of media through their communication departments. It will also show a complete scene of the NGOs for development. Like this, the article tries to deepen the possibilities of communication for development.

* Mónica González Llamazares es licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad Pontificia de Salamanca, Máster en Cooperación Internacional, y tiene la especialización en Comunicación y Conflictos Armados por la Universidad Complutense de Madrid.

RÉSUMÉ

L'intention de cet article est de voir comment les ONGD peuvent devenir des sources d'information des medias à travers ses départements de communication. Cette réalité est complétée par un aperçu des ONGD, en essayant d'approfondir ainsi dans les possibilités de communication pour le développement.

Introducción

La intención de este artículo es ver cómo las ONGD pueden llegar a ser fuentes de información de los medios de comunicación a través de sus departamentos de comunicación. Se completa esta realidad con un panorama de las ONGD, de esta forma se pretende ahondar en las posibilidades de la comunicación para el desarrollo.

No podemos obviar consideraciones tales como que no es posesión única de las ONGD o de los medios de información el problema de la comunicación para el desarrollo. Como Erro afirma “¿Tiene sentido intentar dar cuenta del “problema de comunicación” sin reparar en el modelo de “solidaridad”, “cooperación para el desarrollo” y “ONGD” dominantes? [...] las ONGD son “hijas” de unos modelos de solidaridad, ayuda y cooperación para el desarrollo hegemónicos que están muy lejos de potenciar e incluso permitir estilos de comunicación social democráticos”¹.

Para que las ONGD puedan usar los medios de información como una plataforma para informar adecuadamente sobre el Sur hay que conocer las posibilidades que tiene el sistema, y, como Ilya Topper, plantearse “¿qué puedo hacer para sobrevivir en este mundo y utilizar los medios de comunicación para mis fines?”².

Javier Bernabé señala en un artículo de 2001 siete características propias de los medios que influyen en la información del Sur³, como por ejemplo que se trabaja bajo presión y no se puede cubrir todo lo que ocurre, la competencia con

1. Ponencia de Javier Erro “Comunicar desde las ONGD: ¿problema de “medios” y/o de miedos?”, presentada en las *Jornadas sobre género, desarrollo y comunicación*, organizadas por Fundeso. Unesco-Etxea. UPV-EHU. G. Vasco; y celebradas en Bilbao. 25-11-04.

2. TOPPER, Ilya: “Del espectáculo a la función social”, en NOS ALDÁS, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, p. 191.

3. BERNABÉ, Javier: “Las áreas de comunicación de las ONGD y el trabajo periodístico”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 7, año 2001, pp. 138-139.

otros medios, la falta de especialización de los profesionales, el escaso interés para profundizar en los temas del Sur, el alto costo del mantenimiento de corresponsales y enviados especiales, el hecho de que no se contrasta, abundan tópicos y generalidades, y el espectáculo está supliendo a la información.

Panorama actual español

Se ha hablado mucho de todo lo que influye en el mundo de los medios de información, ahora bien, cabe preguntarse cómo es el panorama actual español, qué temas del Sur se tocan y dónde.

La CONGDE realizó en 2007 una encuesta a periodistas para ver qué temas interesaban más a los medios⁴. El 78% de los entrevistados declaró que la acción humanitaria y las emergencias eran los temas de cooperación más tratados por sus medios, también se revela en este estudio que las ONGD son una fuente fiable de información según el 90% de los encuestados y un 73% afirma que hay interés en su medio de información para difundir noticias relacionadas con la cooperación internacional. Por último, el tipo de información que más solicitan los medios de información a las ONGD son portavoces en el terreno.

ONGD

Es necesario tener una idea de las capacidades y limitaciones de las ONGD y lo que aquí se pretende es dar una visión general de este contexto. Como afirma Javier Erro desde las ONGD se culpabiliza de la distorsión sobre la información del Sur a los medios, porque sólo presentan una parte de la realidad, cuando el problema también radica dentro de las propias ONGD⁵, razón por la cual es necesario también conocer el panorama de estas instituciones.

Recordemos que una ONGD es una institución social que se dedica a la cooperación y/o educación para el desarrollo y que busca generar un cierto impacto social⁶. Sin embargo, los conceptos de ONGD son muy generales y no especifican las principales funciones de estas instituciones; para limitar

4. CONGDE: *Medios de Comunicación y las ONGD: situación actual y retos*, Madrid, 2007, p. 20.

5. Ponencia de Javier Erro "Comunicar desde las ONGD: ¿problema de "medios" y/o de miedos?", presentada en las *Jornadas sobre género, desarrollo y comunicación*, organizadas por Fundeso. Unesco-Etxea. UPV-EHU. G.Vasco; y celebradas en Bilbao. 25-11-04.

6. Esta definición es acorde con el concepto dado por Clara Murguialday en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria Editorial y Hegoa, Bilbao, pp. 403-405.

el concepto Hildegart González Luis habla de seis principales tareas que una ONGD debe desempeñar: acciones sobre el terreno, educación para el desarrollo, sensibilización de la opinión pública, captación de fondos, realización de acciones de presión y ser fuente de información en los medios de comunicación⁷.

Aunque varias de estas funciones son atribuibles al departamento de comunicación, el tema que más nos interesa aquí es el de las ONGD como fuente de información. Por tanto, se parte de la idea de que el propósito de las ONGD no es sólo publicitarse ni darse a conocer al público a través de los medios de masas, sino ser una fuente de información que permita acercar al público una imagen más real de los países empobrecidos.

Según Javier Erro hay tres formas de comunicación en cuanto a desarrollo se refiere: comunicación sobre desarrollo, para el desarrollo y como desarrollo⁸. Aunque lo que aquí se pretende es trabajar la información sobre el desarrollo, una ONGD, si quiere ser coherente, no puede dejar de mirar las otras dos dimensiones de comunicación y desarrollo. Sólo trabajando la información como y para el desarrollo se puede informar de forma justa sobre él. De otra manera se puede caer en una incongruencia dentro de la institución, como señala González Luis a veces las diferentes acciones de las ONGD se contradicen. Por ejemplo, entre el área de captación de socios y de sensibilización hay una incoherencia en el mensaje⁹, lo que puede restar credibilidad a la ONGD.

La función de informar dentro de una ONGD se puede mezclar con otras, por ejemplo cuando se sensibiliza también se dan datos y se muestran realidades, pero es necesario que tenga su espacio propio, diferenciado y especializado; para que no se contamine de una información institucional que puede hacerse pasar incluso por propaganda.

De hecho, en el periodo de vida de las ONGD se ha dado un cambio importante en la función de información, porque se han ido incrementando los datos sobre los países empobrecidos en detrimento de la información de la acción propia de la ONGD¹⁰. Es decir, van dejando de ser protagonistas ellas mismas para ceder el paso a las realidades del Sur.

7. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 27.

8. ERRO SALAS, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002, p. 50.

9. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 128.

10. *Ibidem*, p. 66.

Pero ¿por qué el empeño en ser fuente de información? González Luis lo atribuye a tres objetivos: incrementar su autoridad frente a los organismos competentes del ámbito, convertirse en alerta ante situaciones de crisis y mejorar el conocimiento que la opinión pública tenía de los países en vías de desarrollo¹¹.

Para estudiar el trabajo comunicativo de las ONGD, cabe tener en cuenta lo que Javier Erro denomina “causas propias del campo de trabajo”¹², que son factores que influyen en la labor de las ONGD y su relación con los medios de información: la cooperación y la solidaridad son procesos complejos, a los que se une una actual crisis de identidad de los conceptos y además, debido a su dificultad, problemas para resumir estos procesos y explicarlos a través de los medios.

Tal confusión de conceptos hace que la sociedad se sienta confundida, solidaridad se usa en situaciones diferentes que nada tienen que ver, como Erro afirma “en nombre de la solidaridad se llama a cambiar el orden social vigente a favor de los excluidos, con el mismo discurso vehemente y crudo con el que se justifica comenzar una guerra para mantenerlo”¹³. Por lo tanto, términos como solidaridad o desarrollo se vuelven conceptos llenos de humo, que en discursos políticos suenan bien pero junto con su carga demagógica se olvidan de la realidad y se vuelven inútiles¹⁴.

Evolución histórica de la relación entre ONGD y medios de información

Con estas causas propias del campo de trabajo, las ONGD han ido transformándose y cambiando a lo largo de los años, no sólo en cuanto a la concepción de su función (pasando de un papel asistencial a un modelo más de acompañamiento en los procesos de desarrollo¹⁵) sino también en cuanto a su trabajo de comunicación.

11. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 118.

12. ERRO SALAS, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002, p. 83.

13. *Ibidem*, p. 59.

14. A este uso indiscriminado en la práctica hay que añadir que ni siquiera en la teoría el concepto de solidaridad está muy definido, de hecho autores como Estrella Gualda Caballero diferencian entre 3 dimensiones diferentes del término que llevan a connotaciones también diferentes: la solidaridad como altruismo, como obligación y como sociabilidad (para ampliar esta información ver GUALDA CABALLERO, Estrella: *Solidaridad y Medios de Comunicación: una difícil articulación*, de la revista *Comunicar* 15, 2000; pp. 21-27).

15. Esta afirmación se deduce del breve recorrido histórico de las ONGD que hace Clara Murguialday en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria Editorial y Hegoa, Bilbao, pp. 403-405.

Según Adrián Ciancio esta evolución se ve reflejada por un crecimiento de interés de las ONGD “por analizar y determinar cuál es el papel que los medios de comunicación pueden desempeñar en la prevención y resolución de conflictos armados o situaciones de emergencia complejas. En esta línea, muchas ONG y organizaciones internacionales han diseñado e implementado proyectos donde los medios juegan un papel fundamental y que están orientados a potenciar las estrategias humanitarias y de cooperación”¹⁶.

La evolución histórica de la relación entre medios de información y ONGD ha ido cambiando y no necesariamente en una evolución lineal. González Luis determina cuatro etapas de la relación entre los periodistas y las ONGD: inexistencia de conocimiento y relación (hasta 1992), autoridad como agentes humanitarios de desarrollo (1992-93), clímax de autoridad (1994-2000) –en esta época fue cuando los medios de información catapultaron a las ONGD como héroes modernos–, cuarentena de la autoridad (2000-2002) –las ONGD se plantean la manera de informar–, y por último, desde 2002 se da lo que González Luis denomina como “profesionalización comunicativa” en el tercer sector¹⁷.

Aunque hasta 1992, no se constata una relación directa entre periodistas y ONGD, estas instituciones ya se habían empezado a plantear ciertos problemas claves en cuanto al problema de la información de los países empobrecidos. Es por ello que “en los años ochenta se aprueba por el Comité de Enlace de las ONG europeas un código de imágenes y mensajes en relación al Tercer Mundo, que trataba de evitar la visión simplista de la realidad del Sur al abogar por un compromiso ético para que esta realidad fuera reflejada de un modo más matizado y exacto”¹⁸.

Y es que desde las propias ONGD se han realizado materiales que no sólo minimizan la realidad sino que la dramatizan no ya buscando ser fuente de información sino muchas veces con el fin de captar socios, porque como afirma Javier Erro las ONGD “siguen apostándolo todo a una comunicación instrumental y mercantilizada”¹⁹. Sin embargo, con el tiempo se han levantado voces contra estas prácticas.

16. CIANCIO, Adrián: “II. Los medios periodísticos, la cooperación y la acción humanitaria” en Nos Aldás, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, p. 28.

17. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, pp. 72-75.

18. REY MARCOS, Francisco: “Estado y periodismo en las crisis humanitarias. ¿quién condiciona a quién?” en Nos Aldás, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, p. 99.

19. Ponencia de Javier Erro “Comunicar desde las ONGD: ¿problema de “medios” y/o de miedos?”, presentada en las *Jornadas sobre género, desarrollo y comunicación*, organizadas por Fundeso. Unesco-Etxea. UPV-EHU. G.Vasco; y celebradas en Bilbao. 25-11-04.

Según el coordinador de Estudios y Comunicación de ACSUR-LAS SEGOVIAS “no puede formar parte de los recursos de la sensibilización social exhibir el dolor de las víctimas”²⁰. Es lo que Ariel Jerez explica como un problema: “los marketings verdes, solidarios y responsables que presiden buena parte de las campañas públicas y del tercer sector en buena medida son parte de una estrategia anticipatoria que sustrae del debate público cuestiones que pretenden ser atendidas desde una perspectiva técnica reduccionista que niega la dimensión política de estos problemas”²¹.

La época de mayor acercamiento entre ONGD y medios de información (1994-2000) ocasionó que los medios de información “catapultaran a las ONGD hacia su legitimación social al presentarlas como nuevos héroes modernos”²². Sin embargo, la información que surgía de las ONGD no estaba ni organizada ni acoplada y muchas veces pecaba (como aún hoy puede pecar) de instrumento de los medios de información.

Sin duda alguna lo que demostró esta época a las ONGD es que una sociedad sensibilizada, o mejor dicho bien informada, es la mejor herramienta de presión²³, es decir, que al lograr informar sobre el Sur las ONGD cumplen al mismo tiempo o refuerzan otras de sus funciones (sensibilización, presión política y social, entre otras).

Sin embargo, volviendo a esta evolución no siempre lineal de las relaciones entre ONGD y periodistas de la que habla González Luis, y como Erro advierte, no se ha conseguido estabilizar la presencia de estas instituciones en los medios de información, por ello los esfuerzos deben conducirse a buscar una continuidad a la presencia mediática sin pasar de largo cierto control sobre las propias informaciones que las ONGD proporcionan a los medios²⁴.

Aunque se constata y demuestra la importancia de la comunicación dentro de la cooperación al desarrollo, no se ha dado a la comunicación un papel principal en esta obra. Javier Bernabé considera que la comunicación es “la hermana

20. ROMERO, Miguel: “¿Personas o reclamos? Notas para debatir sobre imágenes del Sur”. *Hacia el Sur*, nº 29, 2008, p. 15.

21. JEREZ, Ariel: “3. Modelos de comunicación para la construcción de la ciudadanía. Educación, comunicación y sociedad civil” en *Comunicación y desarrollo: En busca de la coherencia*, Fundación Carolina y Siglo XXI ed., Madrid, 2008, p. 41.

22. ERRO SALAS, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002, p. 101.

23. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 120.

24. ERRO SALAS, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002, p. 70.

pobre” de la cooperación al desarrollo, si se compara los recursos dedicados a este ámbito con comparación con otras áreas²⁵.

El replanteamiento de la comunicación y las ONGD que se da partir del 2002 a través de una profesionalización de esta área se ve también influida por un fenómeno que se ha denominado como “fatiga de la compasión” o del donante²⁶, que provocó no sólo una reducción de los fondos privados de las ONGD, sino cierta postura pasiva de las sociedades del norte principalmente, pero también del sur, ante las injusticias mundiales al ser vistas día tras día en las pantallas.

Lo que hay que plantearse es no saturar a la opinión pública de imágenes de sufrimiento sin contenido, es por ello que muchos autores, entre ellos Nos Aldás hacen una llamada de alerta afirmando que “hay que tener muy presente no caer en la mercantilización del sufrimiento”²⁷.

A esto hay que añadir otro problema del que trata Edouard Markiewicz: “la confusión entre violencia real y violencia ficticia, con la que nos entretiene la televisión, enreda nuestros sentidos y nos lleva a considerar la violencia y los conflictos armados como un fenómeno ‘natural’”²⁸.

Otros problemas de la comunicación en las ONGD

Erro considera hay otros los problemas, que él considera como principales, de la comunicación: desconocimiento de la sociedad del trabajo que realizan las ONGD, desencuentros con los medios de información, inexistencia de acuerdo sobre las posturas que deben tomar sobre la comunicación mercantil, la publicidad y el mercado en general, y que no hay estudios suficientes sobre el papel y las consecuencias de los medios de información en cuanto a estas organizaciones²⁹.

25. BERNABÉ, Javier: “Las áreas de comunicación de las ONGD y el trabajo periodístico”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 7, año 2001, p. 129.

26. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 117.

27. NOS ALDÁS, Eloísa: “Construyendo una comunicación para la paz y la cooperación para el desarrollo”, en Nos Aldás, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, p. 21.

28. MARKIEWICZ, Edouard: *Dándole utilidad social a la información*. Del libro: Nos Aldás, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, p. 180.

29. ERRO SALAS, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002, p. 72.

Pero para González Luis todos los problemas se resumen en uno que es que las ONGD se han introducido en la lógica de los medios de información sin plantearse una profesionalización seria y una táctica acorde a sus principios³⁰.

Siguiendo la idea de González Luis, lo que habría que priorizar es una profesionalización del sector, pero ¿cómo hacerlo?

Las pautas que definen a los departamentos de comunicación de la mayoría de las ONGD españolas son su reciente creación, el incremento de la profesionalización, de los recursos adjudicados y su continuo proceso de transformación. Este continuo proceso de transformación es la pieza clave de los actuales departamentos de comunicación.

Este es el punto en el que se deben sentar las bases de lo que quiere ser la comunicación en las ONGD y es el momento para invertir en una profunda profesionalización del sector. Recordemos que hace algún tiempo, incluso ahora se dan casos, los responsables de comunicación eran voluntarios o personas no especializadas en el campo de la comunicación, muchas veces los directivos de las propias ONGD³¹.

González Luis, después de un estudio de ocho grandes ONGD españolas, propone una estructura del departamento de comunicación dividido en cinco áreas de trabajo: educación para el desarrollo, sensibilización, captación, presión e información. Todo esto regido por un director de comunicación que cuide la coherencia entre las diferentes áreas y actividades, todo lo cual debe coincidir con el código de conducta de la institución³².

Por lo tanto, dentro de un departamento de comunicación hay muchas cuestiones diferentes, y diferenciarlas propiciaría una mayor profundización en cada una que las llevaría directamente a cumplir sus objetivos: la parte de captación de fondos, que capte fondos, la parte de educación que eduque, y la parte de información que logre ser fuente asidua en los medios de información.

Entre las cuestiones que deberían ir mejorando las ONGD, recordando que la cuestión que más interesa aquí es la función informativa de dichas organizaciones, se encuentra la adaptación de las noticias a los medios de comunicación.

30. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 128.

31. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, pp. 69-78.

32. *Ibidem*, p. 130.

Para la Coordinadora de ONGD “es necesario ir conociendo cada vez mejor qué historias son útiles para los/as profesionales de los medios de comunicación. De este modo, podremos [...] lograr que la sociedad esté cada vez mejor informada y sensibilizada [...] para que pueda contribuir activamente a la consecución de un mundo más justo”³³.

La Coordinadora de ONGD (CONGDE) establece una relación directa entre información y sensibilización, aunque en algunos proyectos puedan ir por separado. También hay que tener en cuenta que no hay una relación directamente proporcional entre los envíos de comunicados de las ONGD y el volumen de notas publicadas por los medios de información³⁴, por lo que hay que estudiar y analizar qué noticias interesan y en qué momentos.

Además hay otros factores influyentes en cuanto ONGD como fuentes de información. En primer lugar estas instituciones no suelen aumentar su actividad los días de semana en los que la presión informativa disminuye y es más probable introducir noticias en los medios de información³⁵. En segundo lugar, las ONGD tienen un problema de identificación y es que, de cara al público, lo que le ocurre a una de estas instituciones se identifica como que les ocurre al resto³⁶.

Por otro lado, también cabe destacar que la naturaleza, ideología, tamaño y alcance de las ONGD son muy diferentes entre ellas, lo que hace que cada una de estas instituciones tenga características especiales, y deba buscar por sí misma su camino dentro de la información. Pero, como afirma Casablanca, “Quien no comunica no existe. Hay quien puede permitirse el esfuerzo. La inmensa mayoría no”³⁷. Ese es el gran problema de muchas ONGD pequeñas, que no pueden utilizar recursos para informar, pues tienen lo justo para desarrollar un proyecto.

A pesar de describir la importancia de la presencia mediática de las ONGD algunos autores, como Ballesteros³⁸, recomiendan a las ONGD evitar su introducción en los medios de información. En este artículo, sin embargo, se apuesta por una relación entre los medios de las ONGD y los medios de información para lograr una información más completa y mejor de la realidad del Sur³⁹.

33. CONGDE: *Medios de Comunicación y las ONGD: situación actual y retos*, Madrid, 2007, p. 17.

34. GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 141.

35. *Ibíd.*, p. 135.

36. CASABLANCAS, David: *Alterperiodismo. Los medios de comunicación y las causas solidarias*. Intermón Oxfam, Barcelona, 2005, p. 82.

37. CASABLANCAS, David: *Alterperiodismo. Los medios de comunicación y las causas solidarias*. Intermón Oxfam, Barcelona, 2005, p. 49.

38. Citado por GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006, p. 123.

39. Siguiendo la línea de autores tales como Javier Bernabé y Javier Erro quienes apuestan por nuevos modelos de comunicación y periodismo por una información que aborde más aspectos de la realidad.

Conclusión

Las posibilidades de la comunicación para el desarrollo se deben de explotar tanto desde las ONGD como desde los medios de información, conociendo las limitaciones y barreras que aún persisten en ambos contextos y de los que se ha hablado en este artículo.

El sistema de los medios de información es complejo e influyen en él con elementos de todo tipo, desde elementos propios de los medios como su estructura empresarial, hasta fenómenos más externos como la infopolución que define Erro. Pero es en el conocimiento de esa realidad donde reside la posibilidad de una mejor relación entre medios de información y ONGD.

Siguiendo la misma línea de autores como Bernabé, Casablancas o Erro, un pilar fundamental para la mejora del tratamiento de las informaciones del Sur es la profesionalización tanto de los periodistas de los medios de información como del personal de comunicación de las ONGD. María Sande⁴⁰ comenta a este respecto que mientras las ONGD han apostado por una especialización del sector de comunicación dentro de sus organizaciones, los medios no han hecho nada al respecto.

Además Sande saca a colación una cuestión fundamental, el hecho de que la información que dan las ONGD siempre va a parar a áreas determinadas, como la de sociedad o solidaridad, pero no se tiene en cuenta la opinión de las ONGD para artículos de secciones como política o economía donde también las ONGD pueden dar el punto de vista de la sociedad civil y así hacer una información más completa. Sin embargo, siguiendo la teoría de Erro, las ONGD no pueden dejar de pensar que el problema también radica dentro de sus propias instituciones.

Por mucho que se culpabilice a los medios de información por su despreocupación para ofrecer una imagen más real del Sur, no hay que olvidar que es la sociedad la que tiene que tener poder sobre los medios de información y no al revés. Por ello las ONGD también deben sensibilizar sobre el Sur con campañas de educación.

Pero si hemos destacado la complejidad del sistema de medios de información, no podemos obviar que la realidad de las ONGD también es compleja y variada, en cuanto que la naturaleza, ideología, tamaño y alcance de las ONGD es muy diferente entre ellas.

40. María Sande es la responsable del departamento de Comunicación de *Solidaridad Internacional*. Estas declaraciones fueron obtenidas de una entrevista personal el 22/10/09.

En definitiva, para que las ONGD puedan entrar en el sistema de los medios de información es necesario que conozcan dicho sistema a fondo con el fin de identificar los elementos contrarios a la información solidaria y, si no neutralizarlos, por lo menos sí minimizarlos y controlarlos lo más que se pueda. Al mismo tiempo, no vale demonizar a los medios de información desde las ONGD sino poner en marcha nuevas estrategias que mejoren las relaciones con los medios de información.

Bibliografía

- ANTÓN VALERO, José Antonio: *Medios de comunicación, conflictos y Tercer mundo*. De *Las raíces de los conflictos*. Unidad didáctica 8. CIP y FUHEM, Madrid, 1998.
- BERNABÉ, Javier: *Las áreas de comunicación de las ONGD y el trabajo periodístico*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 7, año 2001, pp. 127-145.
- CASABLANCAS, David: *Alterperiodismo. Los medios de comunicación y las causas solidarias*. Intermón Oxfam, Barcelona, 2005.
- CONGDE: *Medios de Comunicación y las ONGD: situación actual y retos*, Madrid, 2007.
- ERRO SALA, Javier: *Comunicación, Desarrollo y ONGD*, Hegoa, Bilbao, 2002.
- ERRO SALA, Javier: *Comunicar desde las ONGD: ¿problema de “medios” y/o miedos?* Ponencia presentada en las Jornadas sobre género, desarrollo y comunicación, organizadas por Fundeso. Unesco-Etxea. UPV-EHU. G. Vasco; y celebradas en Bilbao. 25-11-04 (disponible en <http://www.fuhem.es/cipresearch/pazyseguridad/Erro%20comunicarongs.pdf>)
- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel, *El mejor oficio del mundo*. Palabras pronunciadas ante la 52a. asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa en Los Ángeles, California, el 7 de octubre de 1996. Disponibles en <http://www.saladeprensa.org/art425.htm>
- GONZÁLEZ LUIS, Hildegart: *Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impactos en los medios*. CIDEAL, Madrid, 2006.
- HERRERA VELASQUEZ, Meliant, *Los Medios de Comunicación Social en la Sociedad Capitalista Actual*, *Revistas Razón y Palabra*, número 38. Abril-Mayo 2004, México
- LUHMANN, Niklas: *La realidad de los medios de masas*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2000.
- MACBRIDE, Sean et al.: *Un solo mundo voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

- MARTÍNEZ-GÓMEZ, Raquel y Mario Lubetkin (Eds.): *Comunicación y desarrollo: En busca de la coherencia*, Fundación Carolina y Siglo XXI ed., Madrid, 2008
- NOS ALDÁS, Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: ¿relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona
- NOS ALDÁS, Eloísa y GÁMEZ FUENTES, María José (ed.): *Medios de Comunicación y solidaridad: reflexiones en torno a la (des)articulación social*. Universitat Jaume I de Castellón, Castellón, 2006.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Los libros de la Catarata-IUDC, Madrid, 1999.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria Editorial y Hegoa, Bilbao, 2001.
- ROMERO, Miguel: “¿Personas o reclamos? Notas para debatir sobre imágenes del Sur”, *Hacia el Sur*, nº 29, 2008.
- VV.AA.: *Sur y Comunicación. Una nueva cultura de la información*. Icaria Antrazyt, Medicus Mundi, Barcelona.

EDITORIAL

I. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: ESPERANZAS Y FRUSTRACIÓN

ODM: objetivos y obstáculos para el desarrollo

José Ángel Sotillo Lorenzo y Enara Echart Muñoz

Eradicación de la pobreza extrema y la desigualdad

Maribel Rodríguez

La lucha contra la pobreza a medio camino para la

consecución de los Objetivos

de Desarrollo del Milenio 2000-2015

Manuel de la Rocha Vázquez

Los retos del Objetivo de Desarrollo del Milenio nº 2:

hacia la Educación para Todos

Alberto Begué Aguado

Los ODM y los derechos de las mujeres ante la

arquitectura global del desarrollo

Juana Bengoa Beriain

Objetivos de desarrollo de salud

Javier Ramírez Gallardo y Patricia Huerto Acedo

Sin sostenibilidad ambiental no es posible alcanzar

los ODM

Ignacio Santos Molina

Trabajo decente y lucha contra la pobreza

José María Zufiaur

El futuro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio 70

Pablo José Martínez Osés

II. SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

Ciudades sostenibles

Antonio Serrano Rodríguez

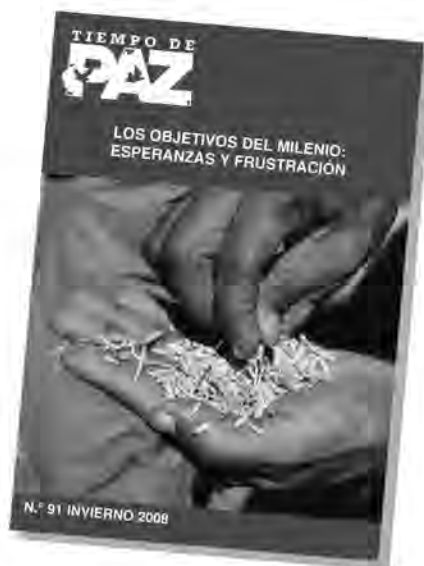
III. CONFLICTOS INTERNACIONALES

Restablecimiento en Comunidades Desplazadas:

las múltiples ecuaciones de la intervención

Evelyn Garrido, Diana Lucía Maya, Manuel Enrique Pérez

y Pablo Andrés Ramos



IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Iniciativas recientes de la OIT para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas

José Antonio Valles Cavia

V. CONFLICTOS OLVIDADOS

Darfur: entre el olvido y la catástrofe

Pedro Altares

VIII. DOCUMENTACIÓN

Declaración del Milenio



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números)

España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 10 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Nombre _____ Apellidos _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

Teléfono _____ E-mail _____

Nº cuenta bancaria
(20 dígitos)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente Nº _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 40 € (sólo España). Atentamente

_____ a _____ de _____ 200_____

FIRMA:

Antiguo suscriptor Nuevo suscriptor

Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL.

Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante. De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos referentes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid.

LAS ONG EN LA CONQUISTA DEL TERRENO PERIODÍSTICO

JEAN-PAUL MARTHOZ*

PALABRAS CLAVE

ONG, medios de comunicación, periodismo de investigación, nuevas tecnologías.

RESUMEN

El periodismo contemporáneo es la historia de una retirada. Hay cada vez más “medios de comunicación” y cada vez menos periodismo. Hay más y mejores tecnologías a disposición de la prensa y menos grandes preguntas y reportajes periodísticos. En muchos medios, los comentaristas han sustituido a los reporteros, pero la irreverencia ocasional de sus opiniones no podrá jamás reemplazar la insolencia de una información crítica.

ABSTRACT

The story of the contemporary journalism is the story of a withdrawal. There is more media communication and less journalism; more and better technology available for press, but less and worst questions and journalist reports. In many mediums, commentators have replace reporters; but the occasional irreverence of their opinions will never replace the insolence of critic information.

* Jean-Paul Marthoz es columnista de relaciones exteriores para el diario *Le Soir* (Bruselas), profesor de periodismo en la Universidad Católica de Lovaina, y director de Instituto Europeo sobre Paz y Seguridad (GRIP). Autor de 4 libros sobre periodismo internacional y relaciones internacionales, y de 20 artículos y/o capítulos en obras colectivas, la mayoría vinculados con los derechos humanos y el papel de los medios al respecto. También es miembro del consejo asesor de *Human Rights Watch*, división Europa y Asia Central.

RÉSUMÉ

Le journalisme contemporain est l'histoire d'une retraite. Il y a de plus en plus de journaux et moins de journalisme. Il y a actuellement de meilleures et plus nombreuses technologies à disposition de la presse et moins de grandes questions et reportages journalistiques. Dans beaucoup de medias, les commentateurs ont remplacé les reporters, mais l'irrévérence occasionnelle de leurs opinions ne peut jamais remplacer l'insolence d'une information critique.

¿Quién ha revelado el uso de la tortura en las cárceles estadounidenses en Afganistán en 2003? *Human Rights Watch*. ¿Quién ha expuesto el robo de las riquezas mineras africanas por compañías multinacionales? *Global Witness*. ¿Quién ha documentado la explotación de migrantes birmanos en la industria pesquera tailandesa? El *Solidarity Center* de la confederación sindical estadounidense AFL-CIO.

El periodismo contemporáneo es la historia de una retirada. Hay cada vez más “medios de comunicación” y cada vez menos periodismo. Hay más y mejores tecnologías a disposición de la prensa y menos grandes preguntas y reportajes periodísticos.

La búsqueda de la información constituye el corazón del periodismo y de sus representaciones populares. Al Pacino, en la película *The Insider*, busca y pregunta. Robert Redford y Dustin Hoffman, en *Los Hombres del Presidente*, investigan y revelan. Mikael Blomkvist, el periodista héroe de la trilogía Milenio de Stieg Larsson, se empeña en descubrir la verdad.

Sin embargo, ya en el informe 2004 sobre el estado de la prensa estadounidense¹, el Proyecto para la Excelencia en el Periodismo constataba que los periodistas pasaban más tiempo procesando la información que buscándola. Y que corrían el riesgo de convertirse en simples estenógrafos de la información. “La nueva paradoja del periodismo es que hay cada vez más medios que cubren cada vez menos temas”², concluía la versión 2005 del informe.

En muchos medios, los comentaristas han sustituido a los reporteros, pero la irreverencia ocasional de sus opiniones no podrá jamás reemplazar la insolencia de

1. *The State of the News Media 2004. An annual survey of American journalism*, Project for Excellence in Journalism, Washington, www.stateofthemedias.org/2004

2. *The State of the News Media 2005*, www.stateofthemedias.org/2005

una información crítica. ¿Una información? Sí, esta cosa, como lo decía Lord Northcliffe, el famoso barón de la prensa británica, que alguien quiere esconder. El resto es publicidad.

El periodismo de investigación, el “florón” de la profesión cuando esta se define como “perro guardián” y contrapoder de las instituciones, está en crisis. Raros son los medios que tienen la capacidad o la voluntad del periodismo escudriñador. La investigación toma tiempo, cuesta cara y abre la puerta a muchos peligros: intimidación, asesinatos, juicios por difamación o daños e intereses, irritación del público y de las instituciones.

Sin embargo, no hay una verdadera libertad de prensa ni impera el verdadero periodismo si los periodistas no echan, como lo formula el famoso escritor argentino Horacio Verbitsky, “sal en la herida y guijarros en el zapato”³ de los poderosos, si no revelan, sobre temas de interés público, los dossiers que algunos quieren tapar.

El periodismo de investigación tiene poco que ver con el periodismo de filtración con el cual algunos a veces lo confunden. Encarna la autonomía de la prensa, su voluntad y su capacidad de poner la pluma en la herida, sin jugar el papel del sicario de poderes ocultos en un juego de influencias o de connivencia.

La libertad de prensa, proclama orgullosamente el semanario satírico francés, *Le Canard Enchaîné*, sólo se usa cuando no se utiliza. Ahora bien, la prensa no se sirve suficientemente de su poder de iniciativa, de anticipación y de revelación. Sale raras veces de los senderos balizados de la actualidad. Se precipita demasiadas veces en los callejones sin salida adonde los invitan los gabinetes de prensa y se dejan agarrar en los arrebatos mediáticos (media frenzies) que marginalizan o ahogan la información de interés público.

Los periodistas no son los únicos responsables de estas evoluciones. Otros han escogido lo que tenía que ser el periodismo. “La batalla en la cúpula de grupos de prensa entre los idealistas y los contadores está terminada –observa el Proyecto para la Excelencia en el Periodismo– y los idealistas han perdido”.

Los recursos financieros dedicados a la recolección y al tratamiento de la información han disminuido en muchos medios. Representan un 30% en un diario francés como *Libération* pero apenas un 10% en *Métro*. En los Estados

3. Horacio VERBITSKY, *El Mundo sin Periodistas*, Editorial Planeta/Espejo de la Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 16.

Unidos, las grandes cadenas de televisión han cerrado la mayoría de sus oficinas en el extranjero, los grandes diarios regionales sólo dedican una parte ínfima de su espacio redaccional —el 3%— a las noticias internacionales. Como lo lamentaba un periodista estadounidense, “el mundo invade nuestra vida diaria mientras desaparece de nuestros diarios”.

Nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías de la información han complicado todavía más la nueva ecuación periodística. Tienen un lado oscuro: la Web es un pozo de rumores, de semi-verdades y de contra verdades, de difamación y de desinformación. Pero tienen también su aspecto luminoso: la Web ha permitido avances significativos en materia de acceso a la información. Internet abre extraordinarias bibliotecas virtuales, permite encontrar fuentes insospechadas, averiguar informaciones en un mero “clic” y abrir el diafragma de la información.

Estas tecnologías han permitido también a organizaciones e individuos esquivar los obstáculos puestos por el sistema mediático dominante para difundir informaciones u opiniones que caminan a contrasentido. Hay sitios de gran calidad que permiten obtener informaciones diferentes y disonantes que responden a criterios periodísticos abandonados por ciertos medios tradicionales.

No obstante, este nuevo espacio mediático trastorna y fragiliza los otros medios. Participando en la fragmentación de la audiencia, amenaza la capacidad de los medios de obtener anuncios y socava la base económica de recolección y procesamiento de la información.

La proliferación de los medios no es necesariamente sinónimo de auge del periodismo. Puede incluso desembocar en una degradación de la oferta periodística. En ciertos países que tenían una gran tradición de radio de servicio público, los noticieros de muchas radios privadas sólo son una sucesión de trozos de cables mal ajustados y mal digeridos. Los periodistas de redacciones raquíticas reciclan las mismas noticias que han encontrado en las mismas fuentes.

Por otra parte, la explosión en el paisaje mediático refuerza el poder oligopólico de las grandes agencias de prensa y de imagen. El aumento del número de pormenoristas de la información corresponde a una mayor concentración de los mayoristas de las noticias.

Relaciones públicas

Las relaciones públicas han adquirido estos últimos años un rol importante en el “ruido mediático”. Una cifra lo ilustra claramente: hay más encargados de comunicación en los Estados Unidos y en Francia que periodistas. Una gran parte de las informaciones que circulan hoy día en los circuitos de la información son en realidad inspiradas, fabricadas, por agencias de comunicación.

Lo que difunden estas agencias puede ser excelente, profesional, puede incluso ser exacto y honesto, pero no es nunca “información” porque su lealtad no esta con el público sino con la institución que la paga.

No es en las oficinas de prensa de la empresa petrolera francesa Total donde les darán informaciones críticas sobre Birmania. No fue tampoco en las oficinas de prensa de la Casa Blanca y del Pentágono donde informaron de manera fidedigna sobre los preparativos de la guerra de Irak en 2003.

En otras palabras, la capacidad de las autoridades públicas y de los grupos de intereses privados de controlar, formatear y deformar la información ha crecido de forma exponencial, desembocando, como fue el caso con la guerra de Irak, en una derrota del periodismo.

Las ONG no son las últimas en participar en este gran banquete de la comunicación. Su supervivencia depende en parte de ella. Sin cobertura mediática, los presupuestos se reducen y crece la tentación de dejarse arrastrar en las corrientes ambiguas del mundo de la comunicación.

El protagonismo de las ONG

En este contexto caracterizado por la “contracción” del periodismo, la proliferación de las plataformas mediáticas y el apogeo de las agencias de comunicación de entidades, ciertas ONG y ciertos centros de estudios se han transformado en proveedores de informaciones y de interpretación y han invadido el espacio tradicional del periodismo.

El fenómeno no es realmente nuevo. En el curso de los últimos treinta años, durante las “décadas humanitarias”, las ONG fueron a menudo actores de la información porque dependían de los medios para sacudir a gobiernos indiferentes o a un público dormilón.

Pusieron en marcha el famoso “bullicio o tam-tam mediático”, según la expresión de Bernard Kouchner, y mandaron a la escena de ciertas crisis humanitarias a equipos de periodistas, preferentemente tele periodistas, para fomentar la compasión de los donantes y la injerencia de los gobernantes.

Beneficiándose de una credibilidad mayor que los gobiernos, estas ONG activistas no sólo suministraron informaciones sino que también influyeron en la jerarquización de las noticias, escogiendo las crisis prioritarias de las que se iba a hablar y por defecto las que se iban a olvidar.

Ofrecieron también “narraciones”, cuadros interpretativos de los acontecimientos internacionales. Durante la huida a Zaire (actual República Democrática del CONGO) de centenares de miles de Hutus en 1994, la mayoría de las ONG y de las organizaciones de la ONU escogieron describir estos flujos humanos en términos esencialmente humanitarios, olvidando que entre estos refugiados se escondían miles de genocidas. Médicos Sin Fronteras (MSF) fue una de las pocas ONG que se negó a participar en esta fabricación de la “irrealidad”.

La participación de ciertas ONG en operaciones militar-humanitarias al lado de ejércitos ha incrementado los peligros de una instrumentalización de sus informaciones.

Más prosaicamente las ONG, que tienen una obligación de tener resultados, pueden ceder a la tentación de exagerar una amenaza para forzar a los gobiernos a intervenir y a los ciudadanos a dar.

En los últimos años, después de un periodo de euforia, los periodistas han aprendido a ejercer más circunspección hacia ciertas ONG. Cuestionan sus prioridades, sus motivaciones y sus políticas de comunicación. Y no están lejos de pensar que el tam-tam mediático oscurece a veces los verdaderos problemas y puede provocar errores de prioridad para los gobiernos.

La cacofonía entre los actores de las crisis humanitarias –ONG, fuerzas armadas, ONU, operadores privados– no arregla las cosas. Por ejemplo, la confusión sobre la calificación de los abusos cometidos contra la población de Darfur (Sudán) –¿genocidio, limpieza étnica, brutal contra-insurrección?– o la controversia sobre las llamadas a contribuciones a favor de las víctimas del tsunami asiático de diciembre de 2004 han complicado las intervenciones humanitarias.

Los “nuevos periodistas”

La mayoría de las ONG se quedan en la esfera de la solidaridad que les pertenece y cruzan con el periodismo sin pretender practicarlo. Ahora bien, desde hace unos años, algunas ONG hacen periodismo y a veces lo practican mejor que los propios periodistas. Sus investigadores investigan, hablan y escriben como periodistas pero no forman parte de la profesión.

La disminución de los recursos otorgados a las redacciones y el aumento de las generalizaciones en un contexto de crisis complejas han creado un mercado para investigadores y especialistas que trabajan en los terrenos olvidados del sistema mediático.

Ciertos responsables de ONG, constatando la evolución y la crisis de la prensa así como la importancia decisiva de la información, imaginan que su papel “periodístico” va a incrementar y tienen que preparar a sus organizaciones a asumir estas nuevas responsabilidades.

Carroll Bogert, directora adjunta de Human Rights Watch (HRW), es una de las personas más convencidas de esta realineación de los roles entre ONG y prensa y ha presentado su escenario en un artículo sobre el futuro del periodismo publicado por la famosa *Columbia Journalism Review*.

“Afortunadamente —escribe Carroll Bogert imaginándose en el año 2014—, los corresponsales de prensa no están solos. A su lado, desde Chechenia hasta CONGO o las montañas de Nepal, un ejército de investigadores de derechos humanos, de expertos académicos, de trabajadores humanitarios están también allí, recogiendo hechos. No tienen muchas veces entrevistas con el primer ministro y no se sienten obligados a citar al comandante de brigada contando que sus hombres no tienen nada que ver con esta masacre en un pueblo. Pero muchas veces, tienen mas experiencia que los periodistas que roban sus análisis, copian sus investigaciones y les citan en el párrafo 17 de sus artículos”⁴.

De hecho, organizaciones como Human Rights Watch o Global Witness han venido a ser mayoristas en noticias y encuestas. Mandan a sus equipos de emergencia en la zona de crisis como si fueran “enviados especiales”. Durante la guerra de Kosovo, los investigadores enviados por HRW a Macedonia y Albania mandaron cables urgentes prácticamente como si fueran agencias de prensa. Durante las últimas guerras de Oriente Próximo, en Jenine, Beirut o Gaza, los “reporteros” de HRW informaron en directo.

4. Carroll BOGERT, “Old Hands, New Voice”, *Columbia Journalism Review*, March/April 2009, p. 30.

El periodismo de investigación se ha convertido también en un área de predilección para estas “ONG de información”, sea sobre el tráfico de oro en la República Democrática del Congo, los diamantes de la muerte en Zimbabwe, el comercio de los órganos en China o el hostigamiento de los migrantes en Libia.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación han duplicado su potencia, no sólo para obtener informaciones, sino para difundirlas hacia los medios e incluso para crear su propia autonomía mediática al desarrollar sitios en Internet parecidos por su presentación, su ritmo y su oferta de noticias y videos a los de grandes medios de información como la BBC o CNN.

Las ONG más influyentes han reclutado a grandes profesionales para asegurar que la calidad de sus reportajes y análisis correspondan a criterios de excelencia periodística. En el personal de HRW, por ejemplo, está el ex-jefe internacional del diario *The Independent*, una ex-corresponsal de *Newsweek* en Moscú y Beijing y un ex-editor de *Associated Press*.

Reforzando esta cultura periodística algunos periodistas viven en los dos mundos, como Horacio Verbitsky, cronista del diario *Página 12* en Buenos Aires y fundador de una de las más famosas ONG de derechos humanos, el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). O Natasha Estemirova, asesinada en Grozny en julio 2009, que hacía encuestas para la asociación de derechos humanos Memorial y escribía para el periódico independiente *Novaya Gazeta*.

Estas ONG han ofrecido también un futuro a los grandes fotoperiodistas que cada vez más se enfrentan con un mercado cerrado en la gran prensa. Gilles Peress o Bruno Stevens salen para zonas de crisis como enviados especiales ya no de grandes medios sino de ONG. En 2009, Human Rights Watch ha encargado un reportaje sobre las mortalidad de las mujeres en India a la celebre fotógrafa Susan Meiselas de la Agencia Magnum.

Ciertos responsables de ONG están tan convencidos de la continuación de las tendencias hacia una erosión del papel de la gran prensa en la información internacional que imaginan, como le sugiere Carroll Bogert, “la creación de un consorcio de ONG de información para alimentar la gran prensa con contenidos internacionales de alta calidad, informar al público de lo que está pasando en el mundo y reciclar este contenido multimedia hacia las ONG mismas para uso en sus sitios Web o para sus donantes”.

¿Están estas ONG en el mismo mundo que la prensa? No, si se consideran los objetivos que persiguen. Se trata para ellas no sólo de informar, sino de

“informar para cambiar” las políticas gubernamentales o la actuación de las instituciones internacionales.

Sus métodos, sin embargo, las sitúan sin lugar a dudas en el campo del periodismo. La credibilidad de estas organizaciones depende de la calidad de las informaciones y de las opiniones que difunden, más a veces que los medios tradicionales que resisten bastante bien a sus errores, sobre todo cuando estos refuerzan los prejuicios y los clichés de su público.

El rigor de los hechos es el zócalo del trabajo de información de estas ONG. La comprobación de las informaciones es imperativa porque el más mínimo error amenaza con desprestigiar la totalidad de un informe o incluso desacreditar a toda la organización y para mucho tiempo.

El criterio de imparcialidad les aproxima también al mundo periodístico. Aunque las ONG muestran su “parcialidad” a favor de los derechos humanos o de la justicia social, sólo pueden alcanzar sus objetivos por medio de la imparcialidad. La frialdad frente a los hechos, incluso los que molestan, y la sumisión de todos los actores (gobiernos de derecha o de izquierda, Estados y empresas, etc.) a los mismos criterios de evaluación de sus políticas y actuaciones son la garantía de su compromiso con la verdad.

Estas ONG comparten también con el periodismo la conciencia aguda de la importancia de las palabras justas. Calificar una situación de masacre o de genocidio tiene consecuencias sobre la reacción de la comunidad internacional, la reputación de los contendientes y la suerte de las víctimas.

“Las palabras tienen implicaciones concretas –escribía en 2004 el editorialista de la revista francesa de MSF a propósito de Darfur–. Producir nuestro propio lenguaje es un punto de partida para producir socorros eficaces. Significa también defender nuestra independencia respecto a todo poder, en el interés único de las poblaciones a las cuales atendemos. Implica extraerse de la propaganda y resistir a la era de la confusión, al aire del tiempo”⁵.

Estas ONG tienen naturalmente sus prioridades, sus cálculos y sus reflejos. Según un estudio de Jim Ron de la Universidad McGill de Montreal, las ONG de defensa de los derechos humanos escogen también sus crisis según criterios de “rentabilidad mediática” y no sólo en razón de su gravedad o importancia intrínseca⁶.

5. “A l’ombre des mots justes”, *Messages*, octubre/novembre 2004.

6. James RON, Howard RAMOS y Kathleen Rogers, *Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting 1986-2000*, McGill University, Montreal, 53 páginas.

Pero, para estas ONG “periodísticas”, resulta más importante trabajar en el terreno de la información que de la comunicación, es decir establecer sistemas de recolección, tratamiento e interpretación de la información que les permitan ser elementos fiables en la cadenas de las noticias, aportar hechos comprobados y darles sentido.

¿Qué hacer?

En un universo mediático atiborrado, las ONG están desarrollando su autonomía frente a la prensa tradicional. Crean o participan en redes de información especializadas, como AlertNet de la Fundación Reuters. Apoyan proyectos específicos de información alternativa como la asociación Witness que educa a ONG en las tecnologías audiovisuales para documentar crisis y abusos de derechos humanos.

Las ONG por lo tanto tienen responsabilidades en la esfera de la información. Por ello, tendrían que adoptar como principio el compromiso de no agravar la contaminación de los flujos de informaciones ni las fallas del periodismo. Deberían respetar los principios fundamentales de esta profesión difundiendo una información rigurosa sin exageraciones ni manipulación. Deberían contribuir a mejorar el periodismo, compensando sus ausencias o sus descuidos, dirigiendo la lámpara sobre las crisis olvidadas y suministrando por sus encuestas los elementos que, muchas veces, escapan a las miradas fugaces de los medios.

Por otro lado, las ONG no pueden a la vez quejarse de los medios y tratar de instrumentalizarlos. En otros términos, las organizaciones humanitarias o de desarrollo no pueden quedar indiferentes y pasivas frente a las evoluciones de la economía de los medios ni aceptar la degradación del discurso público por el amarillismo o el espectáculo.

La defensa de los medios de calidad y del servicio público o el rechazo de la ultra comercialización de la televisión no tendría que ser la causa corporativista de periodistas gruñones nostálgicos del tiempo feliz del monopolio de Estado. No, esta cuestión tendría que preocupar a todos los que ansían una información ciudadana y solidaria. Y por lo tanto a todos, como las ONG, los que actúan en el terreno humanitario o de desarrollo.

En 1997, por ejemplo, Human Rights Watch y Article 19 denunciaron los proyectos del gobierno británico de reducir el presupuesto del servicio mundial de la BBC porque las dos ONG estaban convencidas que en todas partes del mundo decenas de millones de personas se informaban en la BBC, en particular sobre situaciones de violaciones de derechos humanos y de crisis humanitarias.

La “Reconquista”

Para los periodistas, una reconquista de las tierras perdidas es esencial. Frente a catástrofes que amenazan con destruir a miles de personas, frente a genocidios o violencias masivas, la prensa no puede pecar por indiferencia. Porque ella puede hacer la diferencia.

Algunos protestarán contra esta llamada al activismo y enarbolarán el estandarte de la “objetividad”. Pero este estandarte a veces no es más que un velo muy cómodo que enmascara la realidad del mundo tal como es y denota una abdicación de los principios esenciales de la profesión.

No podemos olvidar que famosas páginas del periodismo han sido escritas por periodistas “comprometidos” que se han atrevido a hacer campaña a favor de víctimas de crisis o de dictaduras o se han empeñado en hablar de países brutalizados borrados del planeta de la información. Roy Gutman, reportero del diario *Newsday* en la ex-Yugoslavia, Jean Hatzfeld (*Libération*) cronista de la tragedia ruandesa o John Pilger (*The New Statesman*), incansable denunciador de la ocupación de Timor del Este por el ejército indonesio, son ejemplos de este periodismo de “militancia” y de excelencia.

En los Estados Unidos, durante los meses que precedieron la invasión de Irak, la gran prensa se durmió sobre su edredón patriótico. Fueron pocos los periodistas que cuestionaron las declaraciones oficiales y averiguaron los “hechos” que revelaba la Casa Blanca.

Un periodo de mea culpa y de “media culpa” ha seguido, empujando a grandes medios a volver a caminar en los senderos de la investigación crítica. El semanario *Time* reveló la masacre perpetrada por las fuerzas armadas estadounidenses en el pueblo de Haditha, en Irak. La cadena de televisión CBS y la revista *The New Yorker* publicaron las fotos de tortura en la prisión de Abou Ghraib. El *New York Times* ganó un premio Pulitzer por su encuesta sobre la manipulación de la información por la administración Bush.

¿Se abre un nuevo periodo en que van a confluír virtuosamente los esfuerzos de las ONG y de una prensa convencida de su misión de informar?

El desarrollo de las actividades periodísticas de las ONG antes mencionadas va a continuar. Han entendido el poder que les otorga este esfuerzo y saben que disponen en Internet y en medios sociales (Facebook, en particular) de la capacidad de difundir sus informaciones sin depender de la buena voluntad de los medios clásicos.

La evolución dentro del periodismo es menos segura porque los modelos económicos y tecnológicos del futuro están todavía borrosos. Pero aparecen poco a poco iniciativas “mestizas” que tratan de “llenar el vacío”, como el *Bureau of International Reporting* o *GlobalPost*, que han imaginado nuevas maneras de filmar y contar lo que pasa en el mundo.

Por su parte, ciertas fundaciones se han lanzado en la financiación de iniciativas periodísticas de interés público y sin fin de lucro, como el *Pulitzer Center on Crisis Reporting* o el *International Consortium of Investigative Journalists*.

Una convicción fuerte anima todos estos esfuerzos. Que se practiquen en medios convencionales, dentro de ONG de información o proyectos híbridos que concilian el aporte del periodismo y de la sociedad civil, los valores del periodismo indican la vía del futuro.

MEJORAR EL PERIODISMO EN ZONAS DE CRISIS Y CONFLICTO; FORMACIÓN DE LA RED DE COMUNICACIÓN FRONTERIZA PARA EL DESARROLLO ECUADOR-COLOMBIA

JAVIER BERNABÉ FRAGUAS*

PALABRAS CLAVE

Medios de comunicación, información, crisis, Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia.

RESUMEN

Estamos viviendo unos tiempos convulsos en lo que respecta a la información que llega a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masivos. Estos medios nos están presentando como información diversos materiales que se pueden clasificar como propaganda en algunos casos y como opinión o interpretación de hechos en otros. Debemos afirmar, retrotrayéndonos a los orígenes de la profesión periodística, que no hay periodismo informativo si no tenemos una información contrastada, contextualizada y rigurosa. Ha llegado el momento de reivindicar estos orígenes de manera firme, tajante, radical.

* Periodista, es codirector del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur desde su creación en 1995-96, del Diploma en Periodismo Preventivo desde 2004 y del Diploma en Áreas de Comunicación de Organismos Internacionales y ONG desde 2009, todos de la Universidad Complutense de Madrid; preside el Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional desde su creación en 2004.

ABSTRACT

Regarding the information that mass media give to citizens, we are living a hectic period. Mass media give us information which can be classify as propaganda in some cases and as opinion or perception in others. Applying to the journalism origin, we should assert that there is no informative journalism without rigorous and proven information. It is time to claim these origins firmly and categorically.

RÉSUMÉ

Nous vivons des temps convulsés en ce qui concerne l'information qui arrive au public à travers les médias. Ces médias nous présentent comme information des matériaux divers qui peuvent être considérés comme propagande dans certains cas et comme opinion ou interprétation des faits dans d'autres. Nous devons affirmer, nous ramenant aux origines du journalisme, qu'il n'y a pas de journalisme informatif si nous n'avons pas d'information résistée, contextualisée et rigoureuse. Il est arrivé le moment de revendiquer ces origines de manière ferme, décisive, radicale.

Una época difícil para la información

Estamos viviendo unos tiempos convulsos en lo que respecta a la información que llega a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masivos. Estos medios nos están presentando como información diversos materiales que se pueden clasificar como propaganda en algunos casos y como opinión o interpretación de hechos en otros.

Debemos afirmar, retrotrayéndonos a los orígenes de la profesión periodística, que no hay periodismo informativo si no tenemos una información contrastada, contextualizada y rigurosa, es básico, tanto que se está olvidando y ha llegado el momento de reivindicar estos orígenes de manera firme, tajante, radical. Si pasásemos por ese tamiz lo que en la mayoría de los casos los medios nos presentan como información, muchos de los materiales mediáticos que quieren disfrazar como informativos no pasarían la prueba.

Kovach y Rosenstiel preguntan “¿Podemos confiar entonces en que esta nueva prensa subsidiaria controle los poderosos intereses que mueven la sociedad? ¿Podemos confiar en que un número reducido de grandes empresas ejerzan ese

control –aunque ese control no forme parte de sus intereses corporativos–? Al final, todo se reduce a la siguiente pregunta: ¿Puede el periodismo mantener en el siglo XXI los objetivos que se forjó en sus primeros tres siglos y medios de vida?... Para conseguirlo hay que empezar por identificar tales objetivos. El siguiente paso consiste en comprender los principios que permiten a los profesionales encargados de recopilar las noticias mantener esos objetivos en nombre de toda la sociedad”¹.

Si nos toca responder en orden diremos lo siguiente: ante la primera pregunta, no podemos confiar en que la prensa controle los intereses de nuestra sociedad, pero además de hacerlo nos está diciendo cuáles son esos intereses; ante la segunda, en las sociedades con un capitalismo extremo, las que nos ha tocado vivir, es lógico que un número reducido de grandes empresas ejerzan ese control, pero esto no deja de ser aberrante; ante la tercera, aunque se proponga identificar a estas alturas cuáles son los objetivos del periodismo, es obvio que informar es uno de ellos, y los medios y sus profesionales (en un porcentaje de casos muy elevado) no sólo no están consiguiendo dicho objetivo sino que ni siquiera se lo están planteando.

Desde la Asociación de la Prensa de Madrid (APM), su presidente, Fernando González Urbaneja hace un resumen económico de los medios españoles y cuenta que “El sector de diarios factura en torno a 3.000 millones de euros al año (alcanzó esa cifra en 2007), con tendencia decreciente por efecto de la crisis. La mitad de los ingresos proceden de publicidad y la otra mitad de la venta de ejemplares y de los ingresos por promociones, estrechamente vinculados a la circulación... El cuadro de suficiencia en los resultados cambió bruscamente desde la primavera de 2008, cuando la crisis económica generalizada produjo un descenso intenso y brusco de los ingresos publicitarios: hasta un 40% de caída que se ha ido consolidando con el paso de los meses, con algunos segmentos del negocio que pueden haber desaparecido para siempre”².

Lo anterior no dejaría de ser una breve exposición de elementos económicos, si no continuase con un alegato a favor de que la financiación estatal apoye a medios privados, que entre otras cosas, como estamos destacando, no cumplen con su obligación (informar) y por lo tanto ponen en duda su utilidad social según están actuando en estos momentos; evidentemente tienen utilidad empresarial para sus accionistas (y no todos los medios, los hay con grandes

1. KOVACH, Bill, y ROSENSTIEL, Tom: *Los elementos del periodismo*, Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Colombia, 2004, p. 46.

2. GONZÁLEZ URBANEJA, Fernando: “Instalados en la crisis: acotemos las responsabilidades y las consecuencias”, *Cuadernos de Periodistas*, APM, número 17 julio de 2009, pp. 37, 38.

pérdidas), pero esto no se traslada a la ciudadanía. Es sorprendente que estando la situación mediática e informativa como está, alguien se atreva a decir lo siguiente: “El gobierno ha propuesto a los editores un paquete de ayudas para hacer frente a la crisis que, de momento, ha merecido rechazo y crítica, aunque todo indica que pronto volverán a negociar. Los propios editores han reclamado ayudas oficiales alegando razones de excepcionalidad (que se pueden exponer y razonar) y casos similares en otros países vecinos y amigos... La salida a la crisis pasa necesariamente por la recuperación del trabajo profesional de los periodistas con las exigencias y características de la profesión con respeto y estímulo de su carácter artesano e intelectual, que necesita independencia, inteligencia, talento y autonomía... De manera que ayudas sí y ahora, pero con respeto al buen periodismo profesional y con compromisos asumidos por todos, para respetar y engrandecer el periodismo”³.

Coincidimos en la exigencia del buen periodismo, no lo hacemos con la definición de “buen periodismo” que maneja este autor, que no deja de ser una defensa de los grandes medios tradicionales.

La gravedad de los hechos es una losa y como poco debemos ser conscientes de su ubicación, la tenemos encima y cada vez presiona más:

- Nos están dando opinión y propaganda en vez de información. Muchas veces nos hacen creer, o como poco lo intentan, que esas opiniones o propagandas diversas son información: esta confusión interesada demuestra una falta de honestidad digna de destacar.
- Los lectores, oyentes y televidentes que consumen medios no tienen tiempo de contrastar lo que leen, escuchan o ven en un periódico, emisora de radio, canal de televisión o página de Internet. Por lo tanto se hacen una imagen de la realidad que no representa a dicha realidad, sino a la interpretación de la misma que da el medio que consumen. En la inmensa mayoría de los casos sólo se consume un medio, lo que incrementa la falta de perspectiva.
- Las opiniones públicas se están formando a partir de esas interpretaciones de las realidades, y no a partir del conocimiento de las mismas, que tendría que llegar a través de diversas fuentes, no sólo de medios de comunicación.
- Estas opiniones públicas marcan actitudes personales, grupales y sociales.
- Estas actitudes se están conformando a partir del desconocimiento de muchos temas no del conocimiento de los mismos. Se convierten en opiniones sobre ellos y en otras ocasiones llegan a ser líneas de acción

3. *Ibíd.*, pp. 41 y 42.

y de posicionamiento firme, creyendo que se tiene un dominio de los temas señalados que realmente no existe.

Como se ha indicado anteriormente la gravedad de los hechos es de una importancia trascendental, y la responsabilidad de los medios al respecto es clara y directa.

Algunos autores siguen aludiendo a teorías clásicas, como Lucía Dammert: “En general se puede afirmar que existen tres posiciones: En primer lugar aquella que plantea que los medios alteran el comportamiento del individuo (Katz y Lazarsfeld, 1995); además están aquellos que proponen que los medios son virtualmente incapaces de producir efectos independientes (Klapper, 1960). Finalmente, en la actualidad se ha establecido una postura intermedia que estima que tienen limitado efecto directo y su mayor influencia es indirecta y estrechamente relacionada con factores personales y ambientales (Barbero, 2002; Bourdie, 1997)”⁴.

Como ejercicio académico nos parece impecable, pero creemos que esto no puede convertirse en una excusa utilizada por los medios y por los periodistas para eludir su responsabilidad argumentando que no influyen tanto en las tomas de decisiones de la ciudadanía: tienen obligación de informar y no lo están haciendo; a pesar de ello gritan a los cuatro vientos que sí lo hacen, dejando a un lado los principios básicos de esta profesión.

Y evitar esta obligación tiene más importancia de la que nos están haciendo creer. Kovach y Rosenstiel se refieren a una necesidad latente, cotidiana: “Necesitamos información para vivir la vida que nos es propia, para protegernos, para establecer vínculos, para identificar a amigos y enemigos. El periodismo no es más que el sistema que la sociedad ha creado para suministrar esa información. Por eso nos importa tanto la esencia de las noticias y del propio periodismo: ambos tienen gran importancia para nuestra calidad de vida, para nuestros pensamientos y para nuestra cultura”⁵.

Cuando se está en el centro de un huracán es muy difícil percibir la intensidad del mismo. Muchos creemos que estamos en el centro de un huracán, el que provoca la falta de calidad en la información que nos dan los medios, que está llegando a límites insostenibles.

4. DAMMERT, Lucía: “Violencia, miedos y medios de comunicación: desafíos y oportunidades”; en CERBINO, Mauro (editor): *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2005, p. 54.

5. KOVACH, Bill, y ROSENSTIEL, Tom, *op. cit.*, p. 14.

Ya está bien de propaganda en la información, ya está bien de opinión expuesta como si fuera ciencia, ya está bien de confundir, de manipular y de tergiversar. Todo eso le está sobrando a la mayoría de medios de comunicación actuales, sobre todo a las grandes multinacionales de la información y a las grandes empresas del rubro, independientemente de su origen nacional, faltándoles compromiso y conciencia social.

Coincidiendo con Gustavo Abad, periodista, investigador y profesor de periodismo en Ecuador nos atrevemos a afirmar que “Entre informar y convencer hay una distancia enorme, la misma que separa el periodismo de la propaganda. *El Comercio* –uno de los principales diarios ecuatorianos– ha hecho, en pocas semanas, lo que durante más de un siglo ha censurado o se lo ha endilgado a otros, al menos en la retórica hueca de la objetividad: convertir al periodismo en propaganda. Dicho de otra manera, ha dado un gran paso a favor de esa corriente que arrastra a los medios hace varios años y los ha llevado a perder demasiado terreno y legitimidad como voz pública, por obra de sus prácticas informativas y empresariales”⁶.

Evidentemente estos medios son empresas, no son ONG, eso está más que claro, pero ¿cómo están facilitando los grandes medios el Derecho a la Información de la ciudadanía si no están informando? De ninguna manera. Esa sí es su obligación, ineludible, aunque muchos se dediquen cotidianamente a eludirla.

David Schecher lo expone con claridad hablando de la información internacional: “Las razones que explican esta falta de información hay que buscarlas en la estructura y orientación de nuestros medios de comunicación y su abandono de las noticias internacionales. Este tipo de periodismo ha alimentado dos culturas, claramente separadas la una de la otra. Una cultura representa a una pequeña élite que funciona a partir de ‘una necesidad de conocimiento’. La segunda incluye a la mayoría de la gente, a la que se dice que no ‘necesita saber’. En esta era de la globalización, las noticias mundiales están en declive, y no solamente en Estados Unidos. Quizás esto se deba a que a medida que el poder pasa a manos de los gobiernos de las multinacionales, la gente normal tiene un papel cada vez menor en la toma de decisiones... de ahí que el consumismo prevalezca sobre la ciudadanía... de ahí el mantra que los medios transmiten a las masas: cállate y compra”⁷.

6. ABAD, Gustavo: “No es periodismo, es propaganda”, *El Telégrafo*, Ecuador, domingo 1 de noviembre de 2009, p. 23.

7. SCHECHER, David: “Las noticias en tiempos de guerra. Medios de comunicación: ¿Información o propaganda?” Paidós. Barcelona. 2004; citado en SERRANO, Pascual: *Medios Violentos. Palabras e imágenes para el odio y la guerra*, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, España, 2008, p. 20.

Algunos análisis de casos concretos

Si entramos en el campo del rigor necesitamos mencionar ejemplos, de los que hay una cifra elevadísima, para comprobar cómo en los tiempos que nos ha tocado vivir y en medios de comunicación reconocidos internacionalmente se cometen tropelías informativas muy llamativas.

Vamos a centrarnos en la información sobre un área polémica, Venezuela-Colombia-Ecuador. Al respecto queremos destacar tres materiales:

- a) El titulado “La conexión venezolana: el narcosantuario de las FARC”, de John Carlin⁸.
- b) El titulado “Así fue la Operación Fénix. Entresijos del ataque colombiano en Ecuador que acabó con Raúl Reyes, número dos de las FARC”, de Maite Rico⁹.
- c) El titulado “Las FARC hallan refugio en Ecuador”¹⁰.

Respecto al material a), el lector que tenga la inquietud de leer el texto con atención, podrá observar los siguientes datos:

- Se menciona un número indeterminado de fuentes, es indeterminado porque no se puede saber si se repite la misma o si es nueva, pero elevado en cualquier caso; esto sería estupendo, una gran lección de periodismo informativo si se cumpliesen dos premisas:
 - La primera es que hubiese fuentes que representasen posturas diferentes, es decir, deberían estar contrastadas, balanceadas: no es el caso.
 - La segunda es que sea comprobable su existencia: tampoco es el caso, todas las fuentes a las que el medio accedió directamente son anónimas¹¹.

8. CARLIN, John: “La conexión venezolana: el narcosantuario de las FARC”, *El País*, domingo 16 de diciembre de 2007.

9. RICO, Maite: “Así fue la Operación Fénix. Entresijos del ataque colombiano en Ecuador que acabó con Raúl Reyes, número dos de las FARC”, *El País*, domingo 9 de marzo de 2008.

10. RICO, Maite: “Las FARC hallan refugio en Ecuador”, *El País*, miércoles 12 de marzo de 2008.

11. CARLIN, John, *op. cit.* A continuación se cita la fuente que menciona el autor y las líneas exactas dentro del texto publicado por *El País* el domingo 16 de diciembre de 2007. Desertores de las FARC: Rafael (12, 13, 14, 17, 29, 45, 46, 53, 161 a 164, 216, 217, 231, 311, 318), Marcelo (274, 275), Humberto (398, 399, 343) y un desertor que ocupó un cargo propagandístico (242 y 243). Diplomáticos y fuentes de inteligencia: “...en Colombia diplomáticos y fuentes de alto nivel de los servicios de inteligencia y seguridad de varios países” (59 a 65); “un diplomático europeo y diversas fuentes oficiales” (72 a 74); “un diplomático europeo y todas las fuentes oficiales consultadas” (79 a 82); “según las fuentes de inteligencia entrevistadas por EL PAÍS” (131 y 132); “Como ha dicho Luis Hernando Gómez Bustamante, poderoso capo colombiano...” (138 a 142) ¿cuándo, dónde y a quién se lo ha dicho?; “Un diplomático europeo con muchos años de experiencia en América Latina expresó algo parecido...” 143 a 145; “Algunas de las fuentes de inteligencia con las que se entrevistó

- Ante la dificultad de que todas las fuentes sean anónimas, no se puede hacer un reportaje, evidentemente se pueden utilizar fuentes anónimas para salvaguardar la seguridad de las mismas, pero nunca pueden ser todas las de un texto informativo, que además el propio autor llama reportaje en su línea 102. Se puede hacer un artículo de opinión, un editorial. Este texto no es un reportaje, pero suponemos que llamarlo así da más peso al material periodístico, y se pretendía aupar su verosimilitud, pero ésta, de esta manera sencillamente no existe, ya que no se puede comprobar ni una de sus fuentes directas. El problema radica en que el lector asiduo de este medio no se va a parar a hacer estos análisis, da por válido el texto y la imagen que se hace de la zona y los problemas tratados van a ser completamente válidos para él o ella.
 - Se hacen afirmaciones del tipo: “Se sabía ya que, durante varios años, las FARC habían utilizado el lado venezolano de la frontera colombiana como refugio”, líneas 103 a 105 del texto; pero ¿quién sabía, qué expertos en la materia lo afirman, quiénes lo comparten o desmienten? Repite el mismo modus operandi al afirmar “Pocos dudan de que si no fuera por la cocaína...” en la línea 106.
 - El autor dice que todo esto se intentó contrastar, “EL PAÍS, pese a sus numerosos intentos, no logró obtener –hasta el cierre la noche del jueves de esta edición– una reacción de las autoridades venezolanas a las declaraciones recogidas en este reportaje”, líneas 98 a 102. Pero desde la Embajada de Venezuela en España a través del entonces embajador, Alfredo Toro Ardí, se afirmó que esto no ocurrió así: “El periodista formuló una imperativa solicitud a esta Embajada por vía electrónica, requiriendo una toma de posición sobre los temas que abordaría en su extenso artículo. En la solicitud no sólo se invertía la carga de la prueba, sino que, sin proporcionar el texto del artículo, se exigía una respuesta a pocas horas del cierre mismo de la edición”¹².
- Se afirma en las líneas 25 a 28 del texto que “Las FARC comparten la ideología bolivariana del presidente Hugo Chávez, y el Ejército

EL PAÍS” (187 a 189); “...según fuentes de inteligencia” (204); “...no todas las fuentes consultadas por *EL PAÍS* concurrían con la tesis...” (220 a 222); “...afirmaron las fuentes de inteligencia” (235); “Consiste, según fuentes de inteligencia” (259 y 260); “Fuentes de inteligencia que analizan...” (336); “...que según las fuentes consultadas por *EL PAÍS*” (368, 369); “...dijo una fuente policial” (378, 379); “...según una fuente de inteligencia especialmente bien informada con la que habló *EL PAÍS*” (388 a 390) y las anteriores, ¿no estaban tan bien informadas?; “Una fuente de inteligencia confirmó...” (466); “Un diplomático europeo que conoce bien la situación general del narcotráfico y la guerrilla en Colombia” (508 a 510) ¿y los anteriores no conocían bien la situación?; “La verdad, explica un alto mando policial...” (526 y 527); “...según la fuente de inteligencia de más alto rango entrevistada por *EL PAÍS*...” (540 a 542).

12. En línea <http://www.scribd.com/doc/4321471/Diario-El-Pais-contra-Venezuela>, consultado el 5 de octubre de 2009.

colombiano no se arriesgaría a violar la ley internacional y cruzar la frontera”¹³. Nos dejan perplejos un par de cosas:

- Se hace una afirmación sobre la “ideología bolivariana” que no corrobora fuente alguna, por otro lado sin definir ni lo más mínimo en qué consiste.
- Se hace gala de una agudeza como analista de política internacional de esta parte del área andina ciertamente inquietante: Colombia bombardea territorio ecuatoriano y entra en dicho territorio el 1 de marzo de 2008, exactamente dos meses y medio después de la publicación de esta afirmación.

Respecto al material b), el autor Decio Machado matiza, con datos precisos los errores de la reportera de *El País*, Maite Rico, dejándola en un lugar nada respetable como periodista, demostrando una ausencia de rigor en su trabajo, realmente lamentable¹⁴.

Respecto al material c), creo que es necesario reproducir textualmente la carta que José Miquel Insulza, Secretario General de la OEA, envía al diario *El País*, y éste tiene a bien publicar, ya que poco más creo que se pueda añadir respecto al trabajo periodístico de la autora, Maite Rico: “Con estupor e indignación, he leído en *El País* del 12 de marzo una información firmada por la enviada especial de su diario a Bogotá, Maite Rico. En ella se consignan las supuestas declaraciones de un presunto funcionario de la Organización de Estados Americanos en un párrafo que debo citar completo por el indebido manejo que se hace del nombre de nuestro organismo, en momentos en que la Secretaría General y el Consejo Permanente de la OEA realizan enormes esfuerzos por ayudar a superar la crisis que han vivido dos de sus Estados miembros. La señora Maite Rico escribe: “Los guerrilleros se mueven por el norte de Ecuador en camionetas, como ha constatado un funcionario de la Organización de Estados Americanos, que expresaba en privado el desconcierto que le provocó cruzarse en corredores del área fronteriza con miembros de las FARC perfectamente pertrechados”. Estoy en condiciones de asegurar a usted que tal afirmación es absolutamente falsa, ya que la OEA no tiene ni misiones especiales ni funcionarios de ningún nivel desplegados en la frontera norte de Ecuador, por lo que resulta imposible que algún funcionario de esta organización haya formulado tal declaración. Hemos consultado a los representantes de la organización en Quito y Bogotá y ninguno de ellos ha hecho declaraciones ni tenido contacto con la señora Rico. En este contexto, es cuando menos sorprendente que un diario del prestigio del que usted dirige

13. CARLIN, John, *op. cit.*

14. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=64407>

incurra en un error de esta categoría, que atenta contra la verdad, afecta el prestigio de un Gobierno y perjudica la gestión conciliadora de nuestra organización”¹⁵.

Hay que refundar el periodismo informativo y como todo comienzo de una tarea se encontrarán infinitas dificultades, sobre todo puestas por los medios y por personas que querrán mantener el actual sistema de falta de información y de calidad impuesto por ellos mismos. Quizá esta lucha contra la mediocridad no sea fácil pero es necesaria y ha llegado el momento.

Imágenes y percepción de violencia a través de los medios en Ecuador

Nos gustaría ir aterrizando en el área geográfica que enmarca la pequeña opción de solución a uno de estos problemas informativos que el Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional, apoyado por la Universidad Complutense de Madrid, puso en marcha en Ecuador. La zona concreta es la frontera norte ecuatoriana, su línea de contacto con Colombia. El problema es la pésima información que sobre las regiones que la integran se da, tanto en las mismas regiones (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos) como en el resto del país a través de los medios ubicados en Quito y Guayaquil.

Los medios se están encargando de resaltar los hechos violentos y de regar a la ciudadanía con imágenes espectaculares que acrecienten la percepción de dicha violencia, a escala mundial. Si bien la violencia existe, evidentemente, no existe en el grado que muchos medios nos hacen creer. Esto es aplicable a la frontera ecuato-colombiana de manera directa.

Algunos titulares que avalan estas afirmaciones son los siguientes:

Diario *Hoy*:

- “Secuestro, el principal temor en Carchi”, 12 de octubre de 2009.
- “Carchi: guerra campal”, 15 de abril de 2009.
- “Inseguridad agita ambiente en Carchi”, 19 de octubre de 2008.
- “Secuestro en la frontera”, son una serie de 19 materiales periodísticos, con el mismo título, publicados entre septiembre y diciembre de 1999.

15. INSULZA, José Miguel: “Respuesta de la OEA”, *El País*, viernes 15 de marzo de 2008.

Diario *El Comercio*:

- “La falta de control en la frontera norte facilita la trata de niños y jóvenes”, 3 de noviembre de 2009.
- “La frontera norte es un paraíso para delincuentes: Correa”, 13 de marzo de 2009.
- “Los refugiados son usados para el tráfico de drogas”, 7 de enero de 2009.
- “El ataque a la cárcel de Tulcán se produjo en la hora de visita”, 23 de mayo de 2006.

Coincidiendo con Mauro Cervino: “Y aunque no se trate de considerar a los medios como los únicos responsables de la percepción o la carga de emotividad en cuanto al temor ciudadano hacia la delincuencia, es innegable que la ciudadanía se alimenta de estas fuentes informativas con las que elabora marcos referenciales que la conduce a generar un cierto sentido y un saber alrededor de la inseguridad y por supuesto de la violencia. Esta constatación se refuerza además, si se toma en cuenta que, según encuestas recientes, en Ecuador los medios son considerados como una institución confiable y una de las menos corruptas; que, en otras palabras, existe una elevada confianza hacia la actuación de los medios basada en una certera credibilidad de los contenidos que éstos ponen a circular socialmente”¹⁶.

El autor Sander Lauret incide en su análisis en la imagen incorrecta que se tiene en Ecuador de la población colombiana y menciona directamente a los medios de comunicación como uno de los elementos responsables de ello: “Este discurso que fácilmente puede ser calificado como sensacionalista y de tendencia xenofóbica, se ha impuesto con la implementación del Plan Colombia en 1.999, en especial a través de los medios de comunicación y, en menor medida, por medio de las autoridades gubernamentales. Así que no es de extrañar que el imaginario de desconfianza hacia la población colombiana haya encontrado eco en la sociedad ecuatoriana...”¹⁷.

Esta tendencia y responsabilidad de los medios se ratificó durante la realización de talleres de formación a periodistas, líderes locales y autoridades locales en Tulcán y Nueva Loja (Lago Agrijo) por parte de un equipo dirigido por el autor de este artículo durante el pasado mes de octubre de 2009¹⁸.

16. CERBINO, Mauro: Introducción, en CERBINO, Mauro (editor): *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2005, p. 13.

17. *Ibidem*.

18. Estos talleres son parte de las actividades del proyecto Formación de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia. El equipo estuvo compuesto por Isabel Ramos, Gustavo Abad, Roque Espinosa (como expertos ecuatorianos en la situación de su frontera norte), Nina Wörmer y Javier Bernabé (como expertos en periodismo preventivo, cuyas técnicas se aplicaron en los talleres mencionados).

Diversos periodistas, líderes y autoridades locales ratificaron con sus testimonios esta responsabilidad de los medios, destacando que el problema no tenía fácil solución por diversos motivos, pero se lograron realizar propuestas generadas entre todos los asistentes con las dinámicas oportunas. A continuación resumimos los elementos principales¹⁹:

- Los medios más importantes del país que tenían corresponsales y colaboradores en la zona les pedían que cubriesen los hechos violentos y delictivos, de manera sensacionalista, rechazando otras propuestas sobre temas realmente interesantes desde el punto de vista periodístico.
- Los medios locales se veían arrastrados por esa tendencia a priorizar ese tipo de noticias en su trabajo cotidiano, ya que los dueños de dichos medios consideraban que si se trataban otros temas perderían fuerza, presencia y por lo tanto ingresos.
- A la hora de buscar fuentes los periodistas, en mayor medida los de medios nacionales y en menor medida los de medios locales, recurren a fuentes oficiales, en la mayoría de los casos, desestimando las voces de la sociedad civil. Esto afecta directamente a la ausencia del contraste de fuentes.
- Cuando se acudía a los periodistas locales por parte de los enviados especiales a la zona, llegados de Quito o Guayaquil, el trato hacia sus compañeros de profesión era completamente deficiente, destacándose (la mayoría de las veces) por actitudes prepotentes ante situaciones que desconocían, buscando casi exclusivamente las noticias e historias sensacionalistas y violentas, solicitando información sin valorar el conocimiento real de la zona por parte de los colegas locales.
- Se solicitó por parte de los asistentes información sobre las posibilidades de poner en marcha otro tipo de medios, visto el panorama. Se destacaron entre todas las opciones las emisoras comunitarias como vía posible, y con el apoyo de Plan Ecuador se vislumbraron como una línea de acción interesante y factible.
- La obligación por parte de la mayoría de los periodistas de la frontera de hacer más tareas que sólo las correspondientes a un informador, se destacó como un problema clave. Entre otras cosas tienen que buscar la publicidad para sus espacios.
- A pesar de todos los puntos negativos y las deficiencias creemos que hay que destacar la labor de algunas emisoras locales que llevan haciendo un magnífico trabajo desde hace años. Radio Sucumbíos es un buen ejemplo, y otros pequeños medios similares también.

19. Información obtenida de los testimonios de los actores señalados, Tulcán FECHA, Lago Agrio.

- También se solicitó formación especializada, y durante el desarrollo de los talleres logramos diseñar los programas oportunos, con a los interesados, que manifestaron sus necesidades concretas para poder esbozar las temáticas a tratar ajustándolas absolutamente a dichas necesidades.
- Se logró llegar a un acuerdo con el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), perteneciente al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través de Janneth Villarreal, comunicadora social de dicha institución, para la realización de un proyecto consistente en la producción y ejecución de una radionovela cuyo objetivo va a ser la información y sensibilización contra el tráfico de niñas y niños, inserto en la Campaña Local de Erradicación de Trata y Tráfico de Niñas y Niños. El IPPAI será parte del equipo cuya labor consistirá en aportar elementos de periodismo preventivo en la investigación y realización de los guiones. Dicho equipo estará compuesto por actores locales expertos en la materia que aportarán sus conocimientos para que los guiones sean óptimos.
- Se solicitó al equipo participante que impartiese talleres similares a los impartidos en Ecuador pero en Ipiales, primera ciudad colombiana, habiendo visto la utilidad de los mismos.
- Los mismos participantes hicieron especial hincapié en destacar a la frontera como un espacio de oportunidades, de opciones, todavía no explorado y explotado convenientemente. Este planteamiento se refería tanto a la necesidad de incrementar y mejorar el tratamiento de los medios sobre estos temas, como de plantearlos seriamente a las autoridades para que estructurasen políticas de acercamiento.

Dos de las principales características problemáticas de la frontera norte ecuatoriana

Queremos comenzar este punto destacando las palabras del doctor Roque Espinosa, gran conocedor de esta frontera, con las que hace una puntualización fundamental para cualquier comienzo de investigación en el área: “La frontera en su forma abstracta ha sido considerada continua y uniforme... Sin embargo, la frontera no es abstracta, es –conviene decirlo aunque aparezca una perogrullada– concreta. Es discontinua y no es uniforme. Es diversa geográfica, edafológicamente. Es diversa económica, comercial, cultural, ecológicamente. Es diversa políticamente, en la medida que la incidencia del Estado, las instituciones públicas y el rol de la sociedad civil (de reciente o vieja conformación) es distinta. Por lo tanto, las observaciones que se puedan hacer sobre uno y otro sector de la frontera, sobre una y otra zona, no son intercambiables... Bien visto, esto significa que no hay frontera, sino fronteras

y alrededor de estos referentes concretos, discontinuos, heterogéneos, diversos, descansa el análisis”²⁰.

Fumigaciones con glifosato

Uno de los problemas principales en esta frontera ecuatoriana está siendo la aplicación del Plan Colombia por parte del Estado colombiano en territorio de Ecuador. La lógica de este plan nos dice que debe ser puesto en marcha en Colombia²¹. Pero la realidad es que está afectando de manera muy negativa a su vecino del sur.

Nos referimos a las fumigaciones masivas con glifosato, un químico potenciado con otras sustancias tóxicas que se aplica a las plantaciones de hoja de coca colombianas y a parte del territorio fronterizo ecuatoriano. Aunque esto último sea ilegal, ya que implica la incursión en el espacio aéreo de Ecuador sin permiso y el depósito de estas sustancias nocivas para la salud en tu territorio por parte de otro Estado, en este caso Colombia, no hay repercusión alguna para los infractores.

Algunos investigadores señalan además que “Independientemente de la crisis política, los daños a la salud y medioambiente en las zonas afectadas por las aspersiones ha ocasionado una crisis humanitaria en las comunidades indígenas y campesinas fronterizas, quienes han debido abandonar sus territorios lo que ha derivado en la intervención humanitaria de ACNUR para protegerlos, en tanto refugiados provenientes de Colombia y desplazados internos en Ecuador”²².

Se ha generado en esta área una dinámica de acción-reacción y el Estado ecuatoriano puso en marcha en 2007 el Plan Ecuador. Su intención es trabajar con la población local poniendo en marcha proyectos cuya intención principal es generar un desarrollo suficiente en las regiones implicadas y atender tanto al refugio colombiano como al desplazamiento ecuatoriano. Según palabras oficiales “Se basa en una plataforma de acción integral para la Frontera Norte inspirada en tres principios fundamentales: (i) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados; (ii) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad

20. ESPINOSA, Roque, “Propuesta general de investigación. Efectos del conflicto colombiano en la población fronteriza del Ecuador”, páginas 18 y 19, en ESPINOSA, Roque (editor), *Las fronteras con Colombia*, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, Quito, junio 2008, pp. 64 y 65.

21. Se puede encontrar el documento original del Plan Colombia en: <http://bogota.usembassy.gov/www.plan.shtml>

22. ESPINOSA, Francy Sará: “Las implicaciones del Plan Colombia en las poblaciones indígenas de la frontera con Ecuador” en GUTIÉRREZ CHONG, Natividad (coordinadora): *Conflictos étnicos y etnonacionalismos en las Américas: reportes de investigación*, Ediciones Abya-Yala, Quito, junio 2009, p. 334.

soberana en las relaciones con los estados vecinos; y (iii) la cooperación y corresponsabilidad en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad”²³.

En esto último ACNUR es quien sigue teniendo el papel protagonista, y se vio fortalecido por la iniciativa, que compartió con el actual gobierno ecuatoriano, de crear un Comité Andino de Autoridades Responsables de Refugiados, que tenía la intención de tratar los mecanismos de actuación y de definir las responsabilidades de los Estados de la región y de Naciones Unidas respecto a los refugiados.

Tanto los éxitos como los fracasos del Plan Ecuador todavía no son tangibles, pero creemos que es una iniciativa digna de destacar, ya que pretende dar soluciones a una población a la que no se ha prestado atención alguna durante décadas por parte del Estado ecuatoriano.

Celi, Molina y Weber destacan la situación problemática de estas regiones, ubicando un punto de inflexión negativo en 1998 y 1999: “No sorprende, pues, que en este contexto de estancamiento económico y apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaran en Ecuador, siendo las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos las que presentarían los índices más altos de pobreza”²⁴.

Hay diversas entidades internacionales que están investigando los efectos nocivos para la salud que causan estas fumigaciones en las regiones de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, y que sufre especialmente la población que vive justo en las áreas fronterizas. Creemos necesario destacar el informe “Daños colaterales por las fumigaciones en la frontera norte” realizado por el Transnational Institute Ecuador²⁵.

Problemas derivados del refugio y del desplazamiento

Las regiones fronterizas ecuatorianas soportan la llegada de un número elevado de personas colombianas, que huyen de la guerra en su país, de la violencia generada por el narcotráfico y de las fumigaciones de su territorio.

23. En línea <http://www.planecuador.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=15>, fuente consultada el 20 de octubre 2009.

24. SELI, Carla, MOLINA, Camilo y WEBER, Gabriela: *Cooperación al desarrollo en la frontera norte; una mirada desde Sucumbíos 2000-2007*, Centro de Investigaciones CIUDAD/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, Quito, abril de 2009, p. 9.

25. Informe localizable en: http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=drogascolombia-docs_ecuador&lang=sp

Según los datos del propio ACNUR en la frontera norte hay 135.000 refugiados²⁶.

Esto implica que la población ecuatoriana de frontera tiene que sacar lo mejor de sí misma para lograr que la integración de sus vecinos del norte sea una realidad, ya que no hay otra opción para la convivencia pacífica y fructífera para toda la población.

Sin embargo expertos en la temática y la región señalan que “...el refugio colombiano se ha visto rodeado de una percepción negativa, ya que se lo ha venido asociando con el (supuesto) aumento de la delincuencia local... En otras palabras, la relación entre la venida de refugiados colombianos y el (supuesto) aumento de la delincuencia se basa en una argumentación débil y, en realidad, carece de sustento estructural”²⁷.

En referencia a la sensación que tiene la mayoría de la población ecuatoriana al respecto, no sólo la de su frontera norte, Sander Lauret afirma, citando dos informes del Observatorio Internacional por la Paz²⁸ que “en la práctica se trata de un discurso a nivel nacional que se nutre a través de generalizaciones, la tendencia a confundir los actores armados con los refugiados y desplazados, así como la constante confirmación de la noticia de que existiría una espiral de violencia en la frontera norte, los habitantes vivirían en miedo, así como bajo incesantes amenazas de la insurgencia”²⁹.

En relación con este último punto, la autora colombiana Socorro Ramírez expone respecto a la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre los dos países que “En suma, los factores negativos pesaron más que los positivos para impedir la puesta en marcha de la ZIF que al estancarse impidió la concreción de las prometedoras posibilidades de la integración fronteriza y no generó mayor capacidad binacional de manejo de los asuntos transfronterizos comunes. Esa incapacidad hizo que la política de vecindad fuera sobre-dimensionada por razones internas a cada país y por dinámicas hemisféricas y globales”³⁰.

26. En línea <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7101.pdf>, fuente consultada el 20 de octubre de 2009.

27. LAURET, Sander: *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano*, Ediciones Abya-Yala, Quito, marzo de 2009, p. 115.

28. Informe “Testimonios de frontera: efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana”, OIPAZ, Quito, 2002, páginas 69 y 70; e Informe “Testimonios de frontera: informe anual de seguimiento a la situación de la frontera enero-diciembre 2005”, OIPAZ, Quito, 2005, pp. 48 a 50.

29. LAURET, Sander. *op. cit.*, p. 115.

30. RAMÍREZ, Socorro: “Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos”, en JARAMILLO, Grace: *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO Sede Ecuador, OEA, PNUD, Quito, junio 2009, p. 135.

Por otro lado muchas de las iniciativas de cooperación para el desarrollo puestas en marcha en la frontera no dieron el resultado esperado. “Los proyectos impulsados en esta época, entre 1998 y 2005, buscaban, sobre todo, estimular una política de ajuste estructural que priorizara la liberalización del comercio y la modernización del Estado. De este modo, una tercera parte de los proyectos aprobados por agencias multilaterales se destinaron a la modernización del Estado y a la descentralización. En términos financieros supuso el 58,7% del total de la AOD, es decir, más de USD 1.500 millones, de los cuales el 68% está bajo condiciones de créditos”³¹.

Ante esta situación y otros fracasos similares, trabajar desde las bases sociales locales apunta como una opción de solución interesante, planteada también por los asistentes a los talleres antes mencionados durante el pasado mes de octubre. Pero para que esto ocurra hace falta todavía algo más: “El porqué de esos desfases se debe a que no existe un verdadero empoderamiento de la propuesta por parte de los actores locales, porque aún seguimos agarrados al modelo paternalista y requerimos del Estado para nos dé la asistencia en cada movimiento que damos y además la empresa privada de la región no tiene suficiente tenacidad emprendimiento y voluntad para reinvertir los capitales en su propia tierra”³².

Por lo tanto, queda mucho camino por avanzar, y durante ese avance hay que averiguar cómo, cuándo y de qué manera se diseñan las líneas de empoderamiento adecuadas para que los actores locales tengan más elementos para salir adelante.

Estas regiones tienen fortalezas a destacar, probablemente sean algunos de los puntos de arranque para ese empoderamiento mencionado anteriormente, y la profesora Isabel Ramos comenta algunas de ellas de esta manera: “Nosotros hemos observado, en cambio, que tanto la “vida social común” como los “vínculos culturales y sociales” con las poblaciones de “el otro lado” son fuertes, dinámicos y se manifiestan en toda su vitalidad en los frecuentes eventos y celebraciones sociales, deportivas, religiosas organizadas conjuntamente con las poblaciones colombianas aledañas, y en las ferias y mercados de uno y otro lado de la frontera, a donde ecuatorianos y colombianos concurren regularmente a comprar, a vender, a conversar y a divertirse”³³.

31. SELI, Carla, MOLINA, Camilo y WEBER, Gabriela, *op. cit.*, p. 9.

32. VELASCO, Pedro: “La integración fronteriza desde lo local”, en JARAMILLO, Grace: *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO Sede Ecuador, OEA, PNUD, Quito, junio 2009, p. 191.

33. ESPINOSA, Roque (ed.): *Las fronteras con Colombia*, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, Quito, junio 2008, p. 173.

Una opción de solución, pequeña y posible

Se ha escrito mucho sobre comunicación para el desarrollo desde diversos ámbitos y puntos de vista. Desde las teorías más clásicas hasta las interpretaciones más actuales, uno de los elementos claves de esta disciplina es cómo se vincula el periodismo con el desarrollo, qué no aporta todavía, qué puede aportar siendo absolutamente realistas, y si es posible que el balance negativo que tenemos pueda cambiar en algún momento.

Hay diversas corrientes periodísticas que han ido haciéndose un espacio en la comunicación para el desarrollo aportando algunos elementos muy interesantes desde el punto de vista informativo: periodismo cívico, periodismo para la paz, periodismo de mediación, etc. En este artículo se va a desarrollar cómo una de estas corrientes, el periodismo preventivo, ha diseñado junto a los actores interesados, la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo en el norte de Ecuador.

Cuando hace cinco años nos planteamos la pregunta “¿es posible que se realice una información que aporte algo a la resolución pacífica de crisis y conflictos internacionales?”, la respuesta era a todas luces incierta, de hecho las pocas certezas que había nos llevaban a un rotundo “no”. Al pasar los años y profundizar el trabajo con periodistas tanto del norte como del sur, ese “no” ha ido girando y hemos visto luz dentro del túnel, aunque no logremos todavía tocar el final del mismo, ya que este camino va a ser largo y complicado.

El periodista Pascual Serrano comenta alguna de sus fortalezas y de sus incertidumbres: “Comenzar a incorporar los principios del periodismo preventivo puede ser un avance para ir superando de nuestros medios el cultivo del odio y la defensa de la violencia y la guerra. La incertidumbre es si eso está en la mano del profesional o la macro estructura empresarial y la cultura dominante del espectáculo impiden que esos cambios sean posibles al menos en los grandes medios”³⁴.

Evidentemente es imposible luchar contra las líneas editoriales de los medios masivos para intentar que incluyan algunos de los principios del periodismo preventivo: análisis, identificación de los actores que busquen soluciones a las crisis tratadas, contextualización, rigor y contraste de fuentes, por ejemplo. Pero es posible entender que esto se puede aplicar a determinadas crisis y áreas geográficas, y la frontera norte de Ecuador está siendo una de ellas.

34. SERRANO, Pascual: *Medios Violentos. Palabras e imágenes para el odio y la guerra*, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, España, 2008, p. 175.

Objetivos previstos y resultados esperados de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia³⁵

Al poner en marcha este proceso se pretendía potenciar el desarrollo de la zona otorgando unos elementos informativos que todos los actores implicados pudieran manejar fluida, rápida y eficazmente, que les permitiesen tomar más y mejores decisiones. La Red está compuesta por miembros de las comunidades locales protagonistas de estos procesos de desarrollo de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, por los periodistas de dicha zona y por otros comunicadores significativos de las principales ciudades de Ecuador. Una de las herramientas más importantes ha sido el periodismo preventivo, potenciando de este modo la resolución de sus crisis y conflictos a través de la información, contando para ello con las autoridades locales y nacionales responsables del desarrollo en la zona.

Los pasos necesarios han sido los siguientes:

- Constituir la Red, consultando con los actores implicados y consiguiendo su compromiso para ello.
- Mejorar la capacidad de interlocución de líderes comunitarios de las poblaciones fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para participar con las autoridades gubernamentales y representantes de entidades y organizaciones que actúan en la frontera norte, en la toma de decisiones que afectan a su desarrollo, en el marco de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia.
- Capacitar a los comunicadores sociales, que realizan coberturas en zonas fronterizas, para realizar su trabajo desde la perspectiva del Periodismo Preventivo como herramienta informativa que favorezca la resolución pacífica de crisis y conflictos, tanto desde los medios de comunicación donde trabajan como desde la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia.
- Poner en marcha de la Red y generar una estrategia de difusión de la información producida por ésta.
- Distribuir entre los diversos gobiernos ecuatorianos (locales, provinciales y nacional), como también entre las entidades privadas claves, un elemento fundamental con el no contaban: la información actualizada que oriente y fundamente sus decisiones y brinde insumos válidos

35. Este punto se fundamenta en el proyecto redactado por el autor de este artículo, y aprobado por la Universidad Complutense de Madrid en su V Convocatoria UCM de Proyectos de Cooperación al Desarrollo, cuyo título es Formación de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia.

para una adecuada planificación del desarrollo local y regional a lo largo de la frontera norte.

- Dar a conocer de manera correcta, a la región fronteriza entre Ecuador y Colombia tanto en el ámbito nacional como en el internacional, apoyando la superación de prejuicios existentes en torno a ella.

Todo esto se ha ido logrando a través de reuniones y talleres de formación cuyo diseño se hizo junto a los implicados, para lograr una máxima efectividad a la hora de su ejecución, realización de informes de identificación de problemas de las comunidades fronterizas y de las soluciones que puedan aportar los diferentes actores a los mismos.

La creación de un archivo de información fiable y actualizada sobre las problemáticas de esta frontera y las opciones de solución fue fundamental, y se ha ido utilizando a través de la Red por parte de todos los actores implicados.

También ha sido muy importante la realización de materiales periodísticos, impresos y audiovisuales, desde el enfoque del Periodismo Preventivo sobre las problemáticas fronterizas y las soluciones que se proponen. Con este bloque de actividades se incidía en que los medios publicasen informaciones diferentes sobre esa frontera, y se demostró que se podían hacer materiales periodísticos interesantes, publicables, que tuviesen audiencia.

Uno de los elementos básicos fue la creación de un medio electrónico, que es el soporte formal de la Red de Comunicación Fronteriza para el Desarrollo Ecuador-Colombia, en el que se han ido volcando todos los materiales periodísticos elaborados durante los talleres y posteriormente. También se incluyó la información de los archivos anteriormente mencionados.

Como sensibilización de impacto se planteó la realización de un ciclo de conferencias, de exposiciones y de video forum, sobre la problemática de la zona y sus posibles soluciones, tanto en la Universidad Complutense de Madrid como en la sede de FLACSO en Quito. Era otra manera de aprovechar toda la experiencia adquirida en esa zona fronteriza para compartir con públicos que no tuvieron la posibilidad de conocer esta problemática de manera directa.

GOBIERNO ELECTRÓNICO: HERRAMIENTA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

KLIBIS MARÍN MEJÍAS*

PALABRAS CLAVE

Gobierno electrónico, Latinoamérica, Estado, Participación ciudadana, Gobernanza.

RESUMEN

El rol del Estado es determinante en los procesos de transformación social. Las Tecnologías de Información (TI) constituyen un aliado para la ejecución de políticas públicas efectivas. Este artículo se propone revisar con mirada crítica el desarrollo del Gobierno Electrónico en Latinoamérica como herramienta de comunicación para la sustentabilidad e inclusión digital, a través de la participación ciudadana en la construcción de la gobernanza.

ABSTRACT

The roll of the State is determinate for the social transformation process. The Information Technology means having an ally for effective public policies. This article tries to make a critic revision of the Electronic Government in Latin America as a communication tool for sustainability and digital inclusion, by the citizen participation on governance building.

* Periodista, Magister en Comunicación Organizacional, DEA en el doctorado los Medios de Comunicación y las Ciencias de la Información, en la Universidad de La Laguna. Profesora de la Universidad Católica Santa Rosa en Caracas.

RÉSUMÉ

Le rôle de l'État est déterminant dans les processus de transformation sociale. Les Technologies de l'information (TI) sont un allié pour la mise en œuvre des politiques publiques efficaces. Cet article se propose de réviser avec un regard critique le développement du Gouvernement Électronique en Amérique latine comme outil de communication pour la durabilité et l'inclusion digitale, à travers la participation citoyenne dans la construction de la gouvernance.

Introducción

Comencemos con un ejercicio de imaginación. Usted desea renovar su pasaporte porque debe viajar en 7 días. El día 1 ingresa al portal de Gobierno Electrónico de su país y llena un formulario que debe enviar y anexar unos requisitos (escaneados) con su firma electrónica. El día 2 le llega la respuesta del portal informándole que su trámite está en proceso pero que debe cancelar ciertos tributos. Usted ingresa a su cuenta bancaria online y realiza una transacción directa al organismo encargado de la emisión de pasaportes. El día 3 le llega la confirmación vía online de que su trámite está en proceso. El día 4 le llega un nuevo correo informándole que el trámite ha sido aprobado, su pasaporte actual ha quedado suspendido, y que en 48 horas le será entregado su nuevo documento de identidad. El día 5 usted prepara sus maletas. El día 6 tocan la puerta de su casa y le entregan en un sobre sellado su nuevo pasaporte. El día 7 usted estará de viaje tal como lo tenía previsto.

No es una película de ficción, de hecho hay países en los que ya es una realidad, pero en Latinoamérica la deuda social ha retrasado el desarrollo de las tecnologías de información aplicadas a las gestiones gubernamentales. Hay pasos, todavía tímidos pero importantes, sobre el gobierno electrónico en la región, uno de ellos es la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada en Chile en 2007.

Esta Carta plantea el gobierno electrónico como un derecho de los ciudadanos, y asume una serie de lineamientos para la “consolidación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública en Iberoamérica”¹.

1. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (2007). Aprobada en Chile. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

Convoca el compromiso del continente para sumar esfuerzos para ejecutar las acciones derivadas de los principios aprobados, para definir un nuevo paradigma de gobierno electrónico y sensibilizar a ciudadanos y funcionarios en su aplicación. El objetivo es “promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo”².

No obstante, dos años después, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico intenta cobrar vida entre silenciosos pasos, que a veces desaparecen a lo largo del continente.

México, Argentina y Chile a la cabeza

El e-Government Survey 2008, encuesta que realiza la Organización de Naciones Unidas para medir las políticas de gobierno electrónico aplicadas por sus miembros, ubicó a México en el primer lugar de Latinoamérica en la gestión de estrategias de gobierno electrónico, seguido por Argentina, Chile y Brasil. Con lo cual es de suponer que estos países ofrecen a sus ciudadanos trámites y servicios automatizados que facilitan su interacción con la gestión pública.

Asimismo este índice mide el grado de participación electrónica de los ciudadanos en las políticas públicas. México, Argentina, Brasil y Colombia son los países, en el continente, que ofrecen a sus ciudadanos mejores herramientas de interacción web para ser escuchados y participar en la toma de decisión de la Administración Pública (AP).

Tabla n.º1. E-Government Readiness Latinamerican (Top 35 Countries in the 2008 e-Government Readiness Index)

País	Índice	Ranking
México	0,589	37
Argentina	0,584	39
Chile	0,581	40
Brasil	0,567	45
Uruguay	0,564	48
Colombia	0,531	52
Costa Rica	0,514	59
Venezuela	0,509	62
El Salvador	0,497	67
República Dominicana	0,494	68

2. *Ibidem*.

La E-participación es una herramienta que permite a los gobiernos dialogar con sus ciudadanos. Se trata de mantener la interacción y favorecer la inclusión digital motivando la opinión, discusión y sugerencias de los ciudadanos en el diseño de la gestión administrativa.

Tabla n º2. E-Participation Index 2008: top 35 Countries

	País	Índice 2008	Ranking 2008
1	Estados Unidos	1.0000	1
2	República de Corea	0.9773	2
3	Dinamarca	0.9318	3
4	Francia	0.9318	3
5	Australia	0.8864	5
6	Nueva Zelanda	0.7955	6
7	México	0.7500	7
8	Estonia	0.7273	8
9	Suecia	0.6591	9
10	Singapur	0.6364	10
11	Canadá	0.6136	11
12	Japón	0.6136	11
13	Luxemburgo	0.6136	11
14	Ucrania	0.5682	14
15	Jordania	0.5455	15
16	Holanda	0.5227	16
17	Noruega	0.5227	16
18	Vietnam	0.5227	16
19	Bhutan	0.5000	19
20	Austria	0.4773	20
21	China	0.4773	20
22	Lituania	0.4773	20
23	Argentina	0.4545	23
24	Brasil	0.4545	23
25	Colombia	0.4318	25
26	Mozambique	0.4318	25

Fuente: *E-Government Survey 2008*³.

En un diagnóstico realizado para esta investigación sobre los portales de gobierno electrónico de México, Argentina y Chile, por ser los tres países

3. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (2007). Aprobada en Chile. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

latinoamericanos que puntúan el ranking de gobierno electrónico en la región, se observó que son sitios web que promueven los servicios y trámites clasificados por perfil de usuario, con información completa sobre trámites ciudadanos que incluso ofrecen su realización en línea, también tienen contenidos informativos sobre los logros y campañas gubernamentales y mantienen un diseño que juega con los colores de las banderas de cada país.

En el caso de México⁴ presenta un portal con un diseño muy atractivo, estructurado en cinco perfiles de usuarios: Ciudadanos, Negocios, Extranjeros, Servidores Públicos y Turismo. Agrupa los trámites de acuerdo a los perfiles y presenta contenidos sobre gestión gubernamental. En el diseño usa los colores de la bandera mexicana y ofrece la opción de personalizar el escritorio del portal.

Por su parte Argentina⁵ mantiene un portal dividido en tres perfiles: Ciudadanos, Empresas y Extranjeros. Separa los trámites en una sección aparte. Mantiene un buscador y ofrece tres idiomas: castellano, inglés y portugués. Ofrece servicios de interacción con los usuarios. Presenta una arquitectura de diseño muy amigable y fácil de navegar. Prevalecen los colores de la bandera: azul y blanco.

Igualmente el portal de Chile⁶ presenta su estructura por perfiles: Educación, Protección Social, Mejor calidad de vida, Más emprendimiento, y Mejor Democracia. Tiene dos vínculos a dos servicios que se convierten en portales distintos. Uno es “ChileClic” desde el cual se ofrecen todos los trámites y el otro es un vínculo al directorio de todas las instituciones de la Administración Pública chilena.

La tendencia es presentar los portales de gobierno electrónico con servicios clasificados por perfiles de usuarios, con contenidos informativos sobre campañas y proyectos gubernamentales para promover la gestión pública, así como la incorporación de todos los trámites de los ciudadanos con la AP y la posibilidad de concretarlos de forma online, de acuerdo con las plataformas disponibles.

La realidad política latinoamericana semeja un volcán en erupción que ha llevado a sus ciudadanos a madurar socialmente de la mano de proyectos políticos, que los han obligado a participar y a asumir el rol ciudadano como responsables de la transformación social. Estos ciudadanos deben ser los principales protagonistas de las iniciativas de gobierno electrónico.

4. En línea <http://www.gob.mx/>

5. En línea <http://www.argentina.gob.ar>

6. En línea <http://www.gobiernodechile.cl/>

Sin embargo la brecha digital, que ronda el 70% en el continente, convierte a Internet en un espacio lejano o “exclusivo”, para el uso de quienes tienen acceso a Internet y saben usar la red.

Por su parte los funcionarios públicos todavía no se han adaptado al uso de las tecnologías de información, y toneladas de papeles reciben polvo en grandes archivos, mientras que cualquier trámite con las organizaciones públicas puede convertirse en un vía crucis para un ciudadano que pierde tiempo y confianza durante horas de espera, en cualquier oficina de un Ministerio o una Secretaría.

Frente, en y detrás de la pantalla

El teórico chileno Rodrigo Araya Dujisim plantea tres perspectivas para observar el gobierno electrónico: frente a la pantalla, en la pantalla y detrás de la pantalla. Tres dimensiones básicas del gobierno electrónico que permiten comprender la importancia de la acción ciudadana y la responsabilidad de la administración pública en la efectividad de las estrategias a través de Internet.

Detrás de la pantalla está la AP, un inmenso mar de personas, con funciones, cargos y un diseño organizacional rígido y mecanicista que debe adaptarse a los nuevos servicios en línea para los ciudadanos, lo cual remite a un cambio cultural de una magnitud importante.

“Si un ministerio ha tomado la decisión de ofrecer un servicio público por medios digitales, debe antes que nada revisar sus procesos internos, puesto que cambian algunas funciones, se requiere probablemente de nuevas competencias y habilidades y, fundamentalmente, se deben readecuar los procedimientos involucrados en la prestación de un servicio”⁷.

Si un Estado ofrece una plataforma tecnológica segura y amigable, a través de un portal (o portales) de gobierno electrónico con una óptima arquitectura de diseño y contenidos que responde a las necesidades de los ciudadanos, pero detrás de ese portal o servicios no existe la preparación, capacidad y voluntad para responder a esta demanda, el fracaso es inminente.

De allí que muchas iniciativas de gobierno electrónico en Latinoamérica han fracasado, porque concentran los esfuerzos en ofrecer portales muy bien diseñados

7. ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., *América Latina pontogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago, Chile, FLACSO, 2004.

y con una oferta de contenidos que resulta ficticia cuando no tiene un soporte de personal que responda a la demanda. “Todos los procesos de cambio en el gobierno en la dimensión ‘detrás de la pantalla’ requieren de nuevas competencias y habilidades y, lo que es más importante, se trata de procesos de aprendizaje permanentes”⁸.

En la pantalla existe una plataforma tecnológica que debe ser segura y confiable para los ciudadanos, que respete las normas de accesibilidad y usabilidad. Con contenidos que ofrezcan información útil, que tenga herramientas de interactividad para recibir feedback del usuario y que permita obtener toda la información sobre los servicios con el Estado e incluso poder efectuarlos en línea.

Es importante que un portal de gobierno electrónico hable con la gente, se comunique y escuche a los ciudadanos. Es importante que ofrezca herramientas de interactividad y comunicación directa para que los ciudadanos se sientan realmente escuchados. No basta con tener un portal de alta calidad, es necesario promover su uso y motivar a la participación.

“Pensar los proyectos desde los ciudadanos no es un ejercicio sencillo. Implica acoger ideas, propuestas, críticas para retroalimentar la acción del gobierno. Darle importancia a las opiniones de los ciudadanos no sólo fortalece la democracia y aumenta significativamente la legitimidad de las autoridades, sino que además hace más efectiva la acción del gobierno, puesto que el feedback permite sintonizar lo que el gobierno hace con lo que los ciudadanos necesitan”⁹.

Frente a la pantalla está el ciudadano, con necesidades de información y servicios. Un ciudadano agotado de visitar oficinas y taquillas de atención para obtener la información que necesita en su relación con el Estado.

Es necesario conocer las necesidades de ese ciudadano para poder diseñar estrategias de gobierno electrónico, bien sea a través de un portal o de otros mecanismos, que permitan dar respuesta a esas necesidades con efectividad. Capacitarlo sobre el uso de la herramienta es fundamental. Se necesitan funcionarios y ciudadanos sensibilizados con el uso e importancia del gobierno electrónico para la construcción colectiva de la democracia.

Estas perspectivas desde las que Rodrigo Araya nos invita a ver el gobierno electrónico nos obligan a repensar el concepto de ciudadanos y el rol del Estado en

8. *Ibidem*.

9. ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., *Ibidem*.

el fortalecimiento de las garantías y la motivación para el ejercicio de una ciudadanía participativa desde Internet.

“El propósito de estar en línea es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, organizaciones y empresas permitiendo la tramitación de manera remota, es decir, ahorrar traslados, tiempo y recursos. En este sentido se deben desplegar los mayores esfuerzos en la transformación de la mayor parte de los sitios en prestadores de servicios y plataformas participativas, además de poseer información relevante y pertinente para sus respectivos públicos y usuarios”¹⁰.

El gobierno electrónico mejora el bienestar de las ciudadanas y ciudadanos que tienen acceso a las tecnologías de información, los beneficia e impacta en su calidad de vida, pero hay un alto porcentaje en Latinoamérica (70%)¹¹ de personas sin acceso a Internet, con lo cual la prioridad se ubica en lograr la socialización de las tecnologías, garantizar el acceso a toda la población para que el gobierno electrónico constituya un servicio inclusivo y participativo, que garantice el ejercicio de la democracia también desde la red.

Ciudadanía desde Internet

Las tecnologías de información han modificado las relaciones entre las instituciones y los ciudadanos y entre los propios ciudadanos. El académico catalán Jordi Borja enfatiza la necesidad de que el Estado aproveche las llamadas “nuevas” tecnologías, para relacionar contenidos globales con el refuerzo de identidades locales.

En la medida en que los ciudadanos se identifiquen y relacionen con el ecosistema digital, lograrán apropiarse de la tecnología para participar en la construcción de políticas públicas que respondan a sus necesidades, promuevan su bienestar y accionen la transformación social a través del uso de Internet.

Para Borja (2002) la ciudadanía es “un concepto evolutivo, dialéctico, entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos”¹², en este sentido explica que la globalización ha obligado a transformar

10. *Ibíd.*

11. Estadísticas Mundiales de Internet. Disponible en: <http://www.exitoeportador.com/stats2.htm>. Consultado en agosto 2009.

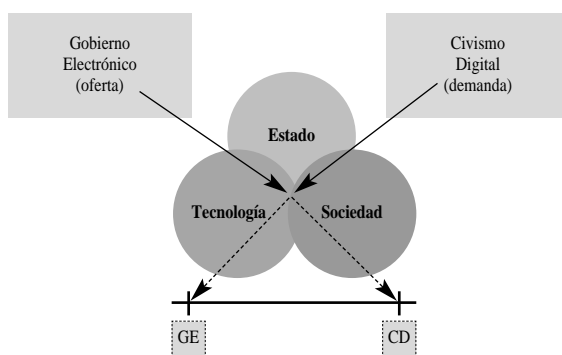
los procesos de construcción de ciudadanía. “Los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y deben adecuarse a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas”¹³.

Sugiere establecer programas que garanticen el acceso y formación ciudadana en el uso de Internet, vincular la participación ciudadana a través de la prestación de servicios, mantener el control sobre la infraestructura o plataforma tecnológica, motivar y desarrollar redes ciudadanas participativas.

Civismo Digital

Las apreciaciones de Borja coinciden con otro concepto que no podemos dejar fuera, y que resulta fundamental en el desarrollo del gobierno electrónico como herramienta para la inclusión y participación, se trata del Civismo Digital.

Civismo Digital es “un proceso dirigido a fortalecer las interacciones por vía digital entre la sociedad y el gobierno, tanto a partir del gobierno como de la sociedad, para: el aprovechamiento masivo de los servicios y prestaciones que hacen posibles dichas interacciones; y para la mejora continua de dichos servicios y prestaciones, reduciendo la brecha entre lo ofrecido y lo demandado y necesario para contribuir a una mejor calidad de la ciudadanía”¹⁴.



Fuente: R. Goldstein.

12. BORJA, J. (2002). “Ciudadanía y Globalización”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 22. Caracas.

13. *Ibíd.*

14. GOLDSTEIN, R. (2009). *El Civismo Digital en América Latina: Estrategia para la Transición hacia un Gobierno Electrónico centrado en el Ciudadano y sus Derechos, y orientado al Desarrollo Integral de la Sociedad*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-implementar-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico-civismo-digital>. CLAD Venezuela (Consultado el 19/08/09).

El Civismo Digital es el engranaje entre Estado, Tecnología y Sociedad. Se trata de un nuevo enfoque integrador que facilita el cambio cultural y aceita las relaciones basadas en gobierno electrónico.

Este concepto permite comprender la importancia del cambio cultural del que se habla al principio de este artículo. Aunque un Estado cuente con la mejor plataforma tecnológica y con una sociedad cargada de demandas, realmente no se logra establecer una estrategia de gobierno electrónico efectiva si no se incorpora el Civismo Digital, como esa sensibilización necesaria a todos los ciudadanos y funcionarios para superar la brecha entre una AP analógica y el descubrimiento de una AP digital.

Tecnologías para el desarrollo integral

El Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009 recoge el impacto de la crisis económica en Latinoamérica y el Caribe, expresamente indica que la tendencia a la erradicación del hambre se interrumpió en el 2008 por el aumento de precios de los alimentos, en el 2009 el hambre en la región se incrementó en un 13% con relación al año pasado.

Resulta lógico que, con un panorama social tan gris, las tecnologías de información se mantengan como materia importante pero no urgente en la región.

No obstante, el mismo informe señala que las telecomunicaciones mantienen un crecimiento ininterrumpido, especialmente la telefonía móvil: “A finales del 2007, había más de 2 mil millones de suscripciones a teléfonos celulares móviles en los países en desarrollo, que equivalían a una tasa de penetración del 39%. La telefonía móvil está ofreciendo canales de comunicación nuevos y de importancia fundamental a regiones que por mucho tiempo han carecido de ellos”¹⁵.

Igualmente, aunque se mantiene una brecha digital importante, el uso de Internet en el mundo aumenta de forma constante. “En las regiones en desarrollo, el acceso a Internet puede ayudar a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular en las áreas de salud, educación y la eliminación de la pobreza”¹⁶.

El gobierno electrónico concebido como mecanismo de fusión entre ciudadanos y funcionarios constituye una herramienta para el desarrollo integral social, político, económico y humano de la sociedad.

15. *Objetivos del Desarrollo del Milenio* (2009). Informe Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/ObjetivosdeDesarrollodelMilenio2009.pdf> (Consultado 08/09)

16. *Ibidem*.

El desarrollo integral sería una consecuencia de estrategias de gobierno electrónico aplicadas para responder a necesidades ciudadanas desde una AP, comprometida con el servicio ciudadano.

Para la catedrática venezolana María Isabel Neuman, de la Universidad del Zulia, las prácticas de gobierno electrónico tienen diversos niveles de impacto social: “Si el gobierno electrónico de un país se practica a nivel informacional y de consulta, los resultados que se obtendrán son de tipo administrativo. Si en las políticas de gobierno electrónico el Estado lo explicita como herramienta para la participación ciudadana, la transparencia y la contraloría social, entonces estamos frente a un nivel superior, transformacional, que podría producir un impacto social de mayor envergadura”¹⁷.

Conclusiones

Pese a las experiencias exitosas del continente, se identifican deficiencias que han opacado el desarrollo del gobierno electrónico en la región. Existe una brecha entre la oferta de servicios y las demandas ciudadanas, lo cual evidencia un desconocimiento de las necesidades de los ciudadanos sobre gobierno electrónico.

Esto a su vez responde a dos dimensiones: la infraestructura y el uso de la herramienta. Se requiere de una infraestructura robusta y segura que garantice servicios efectivos a los ciudadanos, esto pasa también por la necesidad de diseñar plataformas de interoperabilidad que comuniquen las instancias gubernamentales entre sí mismas.

Por otro lado, es fundamental sensibilizar sobre el uso del gobierno electrónico, promover la participación y capacitar sobre el aprovechamiento de esta herramienta a ciudadanos y funcionarios de la AP.

Aunque se cuenta con un marco jurídico que da soporte al desarrollo del gobierno electrónico en Latinoamérica, cuya referencia principal es la Carta Iberoamericana, hace falta voluntad política para lograr incorporar las tecnologías de información a la relación de la gestión pública con sus ciudadanos.

Lograr la inclusión digital es el primer paso para sensibilizar sobre la importancia del uso de las herramientas de gobierno electrónico en la sociedad.

17. NEUMAN, M. (2009). Entrevista realizada por la autora para el presente artículo. Agosto 2009. Caracas.

La deuda social de Latinoamérica también puede ser atendida a través de Internet. A juicio de Neuman, para el desarrollo de una nación resulta fundamental la gobernabilidad entendida como consenso,

*“el gobierno electrónico de una forma eficiente contribuye a varios procesos necesarios para que se dé la gobernabilidad: participación ciudadana, contraloría social, transparencia de la gestión gubernamental. Por ello el gobierno electrónico podría constituirse en una importante herramienta para el desarrollo”*¹⁸.

Es muy difícil automatizar el caos, por lo que las organizaciones públicas deben pasar por un proceso de revisión de procesos que permita identificar, en sus entradas y salidas, todos los puntos de contacto con los ciudadanos a fin de optimizar las respuestas.

El gobierno electrónico va mucho más allá de una plataforma de interoperabilidad, de un portal de servicios actualizado y perfectamente diseñado, responde a un cambio de conducta por parte del funcionario y también por parte del ciudadano.

Esto pasa por la necesidad de establecer un plan de formación de recursos humanos que gestione el conocimiento para el beneficio de las organizaciones públicas. “Los organismos o empresas que logren administrar de manera adecuada ese conocimiento serán quienes contarán con las ventajas competitivas que permitan su crecimiento y consolidación”¹⁹, en este sentido Goldstein destaca la responsabilidad del Estado en este proceso: “Se debe pensar en una sociedad de la información que provea infoestructura e infocultura para todos, que provea capacitación para participar, que potencie el desarrollo de las industrias TIC en un esquema mixto de habilitadoras de desarrollo humano, dinamizadoras de la economía, que provea información y servicios adecuados para ampliar los mercados locales y globales y para resolver los problemas de desarrollo humano de la sociedad, que facilite el desarrollo de un entramado social a través de redes colaborativas de múltiples actores locales, nacionales, regionales y mundiales, que cuente con programas de desarrollo de la sociedad de la información, el e-gobierno y la e-democracia integrales inclusivos y definidos participativamente”²⁰.

18. *Ibíd.*

19. *Interoperabilidad en la Administración Pública*. (2008) Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Argentina.

20. GOLDESTAIN, R. (2004). *Sociedad de la Información, democracia y desarrollo: Las TIC como herramientas para los procesos participativos en la gestión local*. Tesis de Grado. Licenciatura en Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina, p. 62

Sin duda, el principal enemigo y al mismo tiempo principal aliado del gobierno electrónico es el cambio cultural. Algunos autores hablan de la necesidad de “Humanizar la tecnología”, porque el gran desafío para los Estados es “liderar la creación de conocimiento como base de la ventaja competitiva sostenible de la nueva sociedad”²¹.

Bibliografía

- ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., (2004). *América Latina pontogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago, Chile, FLACSO.
- BORJA, J. (2002). *Ciudadanía y Globalización*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22. Caracas.
- CIGE (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007. Disponible en www.clad.org.ve/cartagobelec.pdf
- Estadísticas Mundiales de Internet*. Disponible en:
<http://www.exitoeportador.com/stats2.htm>. (Consultado el 19/08/09).
- GOLDSTEIN, R. (2009). *El Civismo Digital en América Latina: Estrategia para la Transición hacia un Gobierno Electrónico centrado en el Ciudadano y sus Derechos, y orientado al Desarrollo Integral de la Sociedad*. Disponible en:
<http://www.clad.org.ve/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-implementar-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico-civismo-digital>. CLAD Venezuela. (Consultado el 19/08/09)
- Interoperabilidad en la Administración Pública*. (2008) Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Argentina.
- NEUMAN, María Isabel (2009). Entrevista realizada por la autora para el presente artículo. Agosto 2009. Venezuela.
- Objetivos del Desarrollo del Milenio* (2009). Informe Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/ObjetivosdeDesarrollodelMilenio2009.pdf> (Consultado 08/09)

21. *Interoperabilidad en la Administración Pública* (2008).

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra
Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

_____ de _____ de 20__

LOS VIDEOJUEGOS: UNA HERRAMIENTA COMUNICACIONAL PARA SENSIBILIZAR SOBRE LA POBREZA EN EL SUR

NINA WÖRMER NIXDORF*

RESUMEN

En este artículo se intentará demostrar que algunos videojuegos pueden ser una herramienta de sensibilización para acercar realidades del Sur a los jóvenes del Norte; en este caso concreto se centrará la atención en ver qué videojuegos informan y sensibilizan respecto a las problemáticas del hambre y la pobreza en dichos países. Se pretende destacar la importante vinculación que existe entre la sociedad actual y los videojuegos, vistos como un medio de comunicación y posiblemente de sensibilización.

ABSTRACT

This article tries to demonstrate that some videogames can be used as an awareness tool that can show the South reality to the North youth. It will specially focus on seeing which videogames give information and make awareness about hunger and poverty in those countries. It tries to emphasize the important connections between society and videogames when these are seen as a media or an awareness tool.

* Coordinadora del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur de la Universidad Complutense de Madrid (UCM); Máster en Relaciones Internacionales de la UCM.

RÉSUMÉ

Cet article cherche démontrer que certains jeux vidéo peuvent être un outil de sensibilisation pour rapprocher des réalités du Sud aux jeunes du Nord; L'objectif sera de voir ici quels jeux informent et sensibilisent sur les problèmes de la faim et la pauvreté dans ces pays. L'auteur souligne le lien entre la société moderne et les jeux vidéo, vus comme un moyen de communication et, éventuellement, de sensibilisation.

“Hay personas muy creativas que entienden que éste (el video juego) es un medio muy importante que podría ser utilizado para mucho más que el entretenimiento.”

David Rejeski¹

El siglo XXI se plantea como el siglo de los cambios, “cambios radicales y a ritmos vertiginosos, que se traducen tanto a nivel social, como económico y tecnológico. La importancia de las nuevas tecnologías adquiere tal relevancia en esta sociedad acelerada, que ya ha sido llamada *la sociedad de la información*”².

Son justamente los cambios tecnológicos en el ámbito de los medios de comunicación los que nos van a interesar en este artículo y en concreto los videojuegos, y ello porque “respecto a los medios de comunicación tradicionales, los juegos de ordenador tienen la ventaja de que los jugadores abandonan el rol de receptor, convirtiéndose en una parte creativa y activa dentro del proceso comunicacional”³.

No podemos negar la importancia de los videojuegos dentro de la industria del entretenimiento, ya que, como destaca el profesor Benito García: “especialmente significativo será el crecimiento de la industria del videojuego, que doblará su tamaño al pasar de los 25.000 millones de dólares de facturación en 2005 a los 55.000 en 2009”⁴.

1. David Rejeski es director de de The Foresight and Governance Project and Serious Games Initiative at the Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, D.C.

2. BERNART CUELLO, Antònia: “Los videojuegos: acceso directo a las nuevas tecnologías”, *Revista Comunicación y pedagogía*, nº 216, 2006, disponible en: <http://www.xtec.cat/~abernat/articles/bernat-II.pdf>, p. 1.

3. [en línea] <http://www.zeit.de/online/2007/12/serious-games>

4. BENITO GARCÍA, José María: “El mercado de los videojuegos: unas cifras”, *Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías ICONO* 14, nº 7, 2005, p.3, disponible en: <http://www.icono14.net/revista/num7/articulos/Jose%20Maria%20Benito.pdf>

Lo que vamos a intentar en este artículo es demostrar que algunos videojuegos pueden ser una herramienta de sensibilización para acercar realidades del Sur a los jóvenes del Norte; en este caso concreto nos centraremos en ver qué videojuegos informan y sensibilizan respecto a las problemáticas del hambre y la pobreza en dichos países.

Elegimos el videojuego como un medio de comunicación más integrado en la sociedad porque, “jugar juegos de video, formar parte de una sociedad que los tiene como evidentes protagonistas, implica un replanteo de pautas básicas de nuestra relación con el mundo hoy. Lo cierto es que son un fenómeno social importante que en los últimos años se han presentado de una forma creciente”⁵.

Para Antònia Bernart, miembro del Grupo F9 que se dedica a “incorporar la utilización de los juegos de ordenador como un elemento más que se puede aprovechar pedagógicamente en la escuela”⁶, tenemos que tener en cuenta el videojuego como una forma de comunicación óptima dentro de la sociedad actual ya que “la información que se transmite en la sociedad contemporánea, es una información virtual, es decir, se transmite a través de plataformas virtuales. Se está formando un nuevo tipo de ciudadanía a través de la televisión, los videojuegos, las redes telemáticas, que crean nuevos espacios de socialización”⁷.

Por todo ello, queremos destacar la importante vinculación que existe entre la sociedad actual y los videojuegos, vistos como un medio de comunicación y posiblemente de sensibilización.

Videojuegos para el cambio

“Ya no es cuestión de crear más herramientas.

Ahora se trata del uso que se les da a esas herramientas.”

Howard Rheingold⁸

En este artículo no pretendemos dar un reflejo global sobre la nueva herramienta comunicacional que es el videojuego, lo que queremos es dar visibilidad a una parte específica de esa realidad.

5. [en línea] <http://portal.educ.ar/debates/videojuegos/teorias-referencias-bibliograficas/el-lenguaje-de-los-videojuegos-sus-pliegues-y-recortes-en-las-practicas-sociales-.php>

6. [en línea] <http://www.xtec.cat/~abernat/castellano/justific.htm>

7. BERNART CUELLO, Antònia, *op. cit.*, p. 1.

8. Rheingold es escritor, profesor y crítico especializado en las implicaciones culturales, sociales y políticas de los medios de comunicación modernos, tales como Internet, la telefonía móvil y las comunidades virtuales.

Somos conscientes de que los videojuegos pueden generar diferentes mensajes y fomentar diversas actitudes en el jugador. Bien es cierto, que en el primer Congreso Internacional sobre Ética en los Contenidos en los Medios de Comunicación e Internet los autores llegaron a la conclusión de que “algunos videojuegos son una de las claves explicativas que ayudan a mantener y potenciar unas relaciones de agresividad, desprecio y un clima de violencia soterrada entre la población adolescente y juvenil”⁹.

No negamos esta realidad pero, como en todos los análisis en profundidad, no debemos caer en el error de generalizar respecto a una realidad, y así lo hicieron estos investigadores al hablar de “algunos videojuegos” y no referirse a los videojuegos como conjunto homogéneo y único.

Otra voz crítica hacia este software lúdico es la de Amnistía Internacional, que en el Informe “Haz clic y tortura”¹⁰ del año 2000 denunciaba “la difusión de prácticas degradantes, como la tortura, entre el público infantil y juvenil a través de una forma de entretenimiento actualmente en alza: los videojuegos”¹¹.

A continuación vamos a dedicar nuestra atención a esos “otros” videojuegos, que más que potenciar actitudes agresivas y de conflictividad en los jugadores, emiten un mensaje diferente: concienciar a los jugadores respecto a temas como el hambre y la pobreza en el sur.

Serious games es el concepto que se utiliza para hacer referencia a aquellos juegos de ordenador en los que el jugador más allá de entretenerse también aprende. La primera vez que se habló de este concepto fue en 1971, cuando el estadounidense Clark C. Abt definió este término como aquellos juegos en los que “se persigue un claro objetivo educativo y que no persiguen en primera línea el entretenimiento”¹².

Su definición aún es válida hoy en día, aunque en ningún caso debemos pensar que al tratarse de juegos principalmente educativos no puedan entretener; en el fondo, también deben hacer eso.

9. DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique Javier; TERRÓN BAÑUELOS, Eloísa; ROJO FERNÁNDEZ, Javier: “Violencia y videojuegos”, disponible en: http://www.uch.edu.es/principal/gestionarblogsCeu/imagenes-Blog/6_2008/29251830_06_2008.pdf, p. 2.

10. Así por ejemplo, en el folleto del juego *Guardián de la Mazmorra 2* se pueden leer las siguientes frases que fomentan la tortura: “En la Cámara de Tortura puedes disfrutar mostrando a las criaturas rebeldes y héroes lo equivocado de su conducta. Las criaturas colocadas en la Cámara de Tortura es probable que se arrepientan o en todo caso que revelen algo valioso o mueran. La cantidad de tiempo que tardes en persuadir a una criatura enemiga depende del tipo de criatura.” “Puedes prolongar la agonía de tus prisioneros y mantenerlos vivos [...] aumentando a su vez tu diversión y la de la dama como mirones.”

11. AMNISTÍA INTERNACIONAL: “Haz clic y tortura: Videojuegos, tortura y violación de derechos humanos”, disponible en: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/videojuegos/not-videojuegos222.html>

12. SCHNELL, Constantin: “In Serious Games verschmelzen Ernst und Spass”, disponible en: <http://www.mediaculture-online.de/Serious-Games.1565.0.html>

Ben Sawyer, uno de los cofundadores de la iniciativa *Serious Games* en Estados Unidos, remarca que, de hecho, todos los juegos que no buscan exclusivamente el entretenimiento han de considerarse como *Serious Games*.

De hecho, este tipo de juegos hacen partícipe al jugador de dos maneras “dando la sensación al jugador de que puede decidir sobre el desarrollo de la acción y verse implicado directamente por ellos. En el mejor de los casos se crea una vinculación más fuerte y real con los contenidos del juego, a diferencia con otros medios de comunicación en los que sólo se permite un consumo pasivo”¹³.

Es justamente el elemento de participación y de implicación con la realidad simulada, en este tipo de juegos, lo que ha hecho que el Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (BIU), un organismo federal alemán que se ocupa del software lúdico, clasificara los *Serious Games* en cuatro categorías¹⁴:

1. *Persuasive Games*: son los juegos que conllevan un mensaje o trasfondo político y/o social y que se dirigen a un amplio público. A través de ellos se intenta convencer al usuario de cambiar sus actitudes respecto a una realidad.
2. *Health Games*: juegos en los cuales se tratan temáticas del ámbito de la medicina y/o la salud para alcanzar dos objetivos: dar la posibilidad al personal sanitario de mejorar sus conocimientos y habilidades o mostrar posibilidades de prevención a los pacientes.
3. *Educational Games*: estos juegos se utilizan en las escuelas y/o universidades para transmitir y favorecer procesos de aprendizaje.
4. *Corporate Games*: en este caso los usuarios aprenden las bases que son necesarias para procesos industriales o empresariales.

Esta división se ve reforzada por otra definición que se da sobre los llamados *persuasive games*. Según la empresa que lleva el mismo nombre que este tipo de software lúdico, y que está especializada en la creación de este tipo de juegos destaca que: “los juegos comunican de manera diferente a los otros medios: no sólo emiten mensajes, sino que además simulan experiencias. Nuestros juegos influyen al jugador para que actúe fuera del juego. De esta manera, los juegos [...] pueden convertirse en herramientas retóricas”¹⁵.

Debido a que nuestro artículo se centra en demostrar que es posible sensibilizar a través de ciertos videojuegos, describiremos y analizaremos diferentes

13. [en línea] <http://www.zeit.de/online/2007/12/serious-games>

14. [en línea] <http://www.tagesschau.de/inland/computerspiele102.html>

15. [en línea] http://www.persuasivegames.com/news/pg_slamdance_release.pdf

videojuegos que, según nuestro criterio, y el de otros expertos¹⁶, pertenecen a la categoría de los llamados *Persuasive Games*.

Por ello, antes de pasar al análisis de los juegos, queremos destacar las iniciativas más importantes que se están especializando en este tipo de juegos y en el significado que su aplicación puede tener en el desarrollo de la sociedad, potenciando especialmente el impacto sensibilizador respecto a diversos temas sociales.

Así, en primer lugar destacamos la propuesta de *Games for Change*, una red localizada en Nueva York en la que se intenta “encauzar el extraordinario poder de los videojuegos para hablar de los temas más acuciantes de nuestros días, tales como la pobreza, los derechos humanos, los conflictos o el cambio climático”¹⁷.

Esta Red está compuesta por diferentes organizaciones de la sociedad civil, ONG, gobiernos, personas de la academia, la industria o las artes, periodistas y personas individuales que buscan crear una plataforma a través de la cual se potencien “aquellos video juegos en que los que se traten de una forma respetuosa y sería las temáticas sociales actuales para afianzar una sociedad más justa, equitativa y tolerante”¹⁸.

Games for Change es actualmente la propuesta más importante y consolidada dentro del ámbito de aquellos que apuestan por el uso de los videojuegos para un cambio social.

Otra iniciativa importante es la desarrollada por *The Serious Games Initiative*, una organización fundada en el Woodrow Wilson Center for International Scholars en Washington, D.F. en 2002 y cuyo objetivo es “ayudar a organizar y acelerar la adaptación de los juegos de ordenador para los diferentes retos de las sociedades actuales”¹⁹.

En este caso, la iniciativa va especialmente encaminada a la creación de juegos dirigidos a los políticos y empresarios. Es decir, juegos a través de los cuales se simulen realidades y que ayuden a estas dos profesiones a mejorar en su trabajo. Pero sus esperanzas de mejorar el mundo a través del software lúdico no se reduce a esto, sino que tal y como destacan los propios responsables de *The Serious Games Initiative* “si somos exitosos esperamos crear no

16. Tales como los responsables de la página de Serious Games.

17. [en línea] <http://www.gamesforchange.org/ourwork>

18. Ibídem.

19. [en línea] <http://www.seriousgames.org/about2.html>

sólo una herramienta mejor para responsables políticos, sino la oportunidad ‘de jugar’ por un mundo mejor”²⁰.

La creadora de *Persuasive Games* más importante de Europa está situada en Copenhague. Se trata de la compañía *Serious Games Interactive*, fundada en 2006 y que bajo el lema “Generamos experiencias de juegos que informan, educan y entretienen”²¹ han lanzado varios juegos de ordenador “serios” al mercado.

Su producto más importante y de más éxito, de hecho cuenta con varios galardones internacionales, es la serie de juegos *Global Conflicts*. Se trata de *Global Conflicts: Palestine*, *Global Conflicts: Latin America* y *Global Conflicts: Child Soldier*.

En el primero de estos juegos, dedicado al conflicto palestino-israelí, el jugador adopta el rol de un periodista que recorre el territorio palestino e israelí intentando ejercer su labor de informador de la forma más rigurosa posible. Para ello tendrá que acceder a diferentes fuentes de información, entrevistando tanto a palestinos como judíos. Una vez haya recopilado la información deberá publicarla, teniendo en cuenta que la noticias publicadas tendrán una repercusión, negativa o positiva, en el conflicto²².

Acabar con el hambre jugando

La pregunta que nos planteamos al principio de esta investigación –y que será el hilo conductor a lo largo de ella– es si realmente existen juegos que puedan sensibilizar respecto a algunas de las realidades problemáticas del Sur.

A continuación, haremos un recorrido por cuatro de estos videojuegos, fijándonos especialmente en los contenidos que tratan, en los mensajes que lanzan al jugador y qué enfoque se da desde la simulación de realidades como el hambre y la pobreza.

Food Force²³

Empezaremos por el videojuego para ordenador más exitoso entre aquellos que tratan las problemáticas de la pobreza, el hambre y la seguridad alimentaria: *Food Force*. Este juego es una propuesta “lúdica” elaborada por el Programa

20. *Ibidem*.

21. [en línea] <http://www.seriousgames.dk/>

22. [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/6059026.stm>

23. [en línea] <http://www.food-force.com/es/>

Mundial de Alimentos (PMA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que se presentó en 2005 y que, según datos de esta organización, ya han jugado más de 5 millones de personas *on-line*²⁴.

El juego está indicado para niñas y niños de entre 8 y 13 años y su misión es guiar a expertos del Programa Mundial de Alimentos para que entreguen alimentos a las poblaciones afectadas por catástrofes humanitarias²⁵.

El juego consta de seis mini juegos en los que se reproducirán los diferentes pasos a dar para lograr llevar a cabo con éxito el trabajo del PMA, aprovisionando con comida a las millones de personas que se encuentran reagrupadas en la ficticia isla Sheylan, lugar en el que se desarrolla el juego al completo²⁶.

Así, las diferentes misiones se basan en los siguientes objetivos:

1. *Air Surveillance*: el jugador pilota un helicóptero con el que tiene que encontrar a las personas en situación de hambre extrema bajo la presión del tiempo.
2. *Energy Pac*: esta vez se potencia el poder de acierto y cálculo de los jugadores, ya que tienen que crear una dieta equilibrada con recursos limitados.
3. *The Food Drop*: en esta ocasión el jugador pilota un avión del cual tiene que lanzar paquetes de comida a aquellas áreas a las que no haya acceso por carretera.
4. *Locate & Dispatch*: hay que resolver a contra tiempo un rompecabezas basado en la logística de alimentos. El jugador tiene que organizar las compras y donaciones del extranjero para la isla de Sheylan para alimentar la región durante seis meses.
5. *The Food Run*: una serie de mini pruebas en las que hay que conducir un camión con ayuda a las zonas damnificadas. Entre las pruebas está la de desminar una zona de paso o reconstruir un puente.
6. *Future Farming*: hay que utilizar la ayuda alimentaria para conseguir que en 10 años la isla de Sheylan pueda autoabastecerse a través de un desarrollo sostenible. Hay que elegir si se potencia la alimentación en las escuelas, la prevención del VIH/SIDA o la nutrición básica de la población.

Tal y como indican los propios responsables del juego estas misiones muestran y ayudan a explicar los siguientes términos vinculados al hambre²⁷:

24. [en línea] <http://www.spielerratgeber-nrw.de/?siteid=1478>

25. [en línea] <http://www.food-force.com/index.php/teachers/>

26. [en línea] http://www.aulainter-cultural.org/article.php3?id_article=793

27. [en línea] <http://www.food-force.com/index.php/teachers/>

- ¿Qué es el hambre y quiénes lo padecen?
- ¿Por qué hay personas con hambre y malnutridas?
- ¿Qué podemos hacer para erradicar el hambre?

Destacan además que de esta manera el jugador obtiene una visión de cómo funciona la ayuda alimentaria tanto en situaciones de emergencia como en proyectos de desarrollo de larga duración. Para poder entender todos estos procesos los creadores del juego aconsejan jugarlo íntegramente, lo cual le llevará al jugador alrededor de una hora y media²⁸.

A través de este juego los niños y niñas contactan con una realidad que normalmente les es muy ajena. Para el responsable de comunicación del PMA, Neil Gallagher, “Los niños y niñas en los países desarrollados no saben lo que es tener que irse a la cama con el estómago vacío y vivir con la constante amenaza de la inanición. De una manera dinámica y apasionante Food Force despertará el interés y la comprensión de los niños y niñas respecto al hambre, realidad culpable de más muertes que el SIDA, la malaria y tuberculosis conjuntamente”²⁹.

3rd World Farmer³⁰

Otro de los videojuegos que trata la misma temática que *Food Force* es el juego *on-line* para ordenador llamado *3rd World Farmer*. Como indica el propio nombre de esta propuesta, creada por un grupo de estudiantes de la IT University de Copenhague en 2005, el jugador adopta el rol de un agricultor de un país en vías de desarrollo, en este caso en un país del África Subsahariana.

Como resaltan los propios creadores de este software lúdico “3rd World Farmer es una simulación de los mecanismos del mundo real que causan y mantienen la pobreza en los países del Tercer Mundo”³¹.

La misión del jugador, que en este caso se identifica con las víctimas de esta situación al adoptar el rol de un granjero en el África Subsahariana, es trabajar en su campo para intentar mantener a su familia. Pronto encontrará diferentes problemas, tales como sequías, ataques de la guerrilla o hasta una guerra civil que harán más difícil o casi imposible su subsistencia.

28. *Ibíd.*

29. WFP: “WFP launches Food Force the first humanitarian video games”, p.1, disponible en: <http://www.food-force.com/downloads/Food%20Force%20launched%20at%20Bologna.pdf>

30. [en línea] <http://3rdworldfarmer.com/>

31. [en línea] <http://3rdworldfarmer.com/About.html>

De este modo el jugador se ve enfrentado con unas realidades, que si bien para los habitantes de las regiones del Norte del mundo suenan a ficción, en el caso africano son, lamentablemente en muchos casos, parte de su cruda realidad.

Además, el jugador enfrentará situaciones que conlleven difíciles decisiones y de importante impacto. Por ejemplo, en un momento del juego se le ofrece al granjero la opción de “recibir basura química” de una empresa occidental a cambio de una cuantía monetaria de 75 \$.

Con este dinero el granjero puede plantar varias parcelas de maíz, trigo o algodón y hasta comprar ganado, pero ¿debe rendirse ante este tipo de ofertas? Aunque en el mensaje la empresa hable de unos barriles “inofensivos” el jugador debe tener en cuenta que a largo plazo esta basura puede conllevar la muerte de uno de los miembros de la familia. Por otro lado, este dinero puede salvarles de la inanición ya que con los 75 \$ puede mantener a su familia durante un tiempo.

La necesidad extrema de la familia del granjero hará que, aunque en un principio se intenten rechazar las diferentes ofertas, finalmente se vea “obligado” a aceptar estos dudosos acuerdos, ya que serán la única fuente de ingresos cuando las adversidades meteorológicas arruinen las cosechas del *3rd World Farmer* y cuando, por la falta de alimentos, los miembros de la familia se vayan muriendo.

La confrontación con este tipo de situaciones y la identificación con los personajes son los elementos claves para que los autores del juego lo consideren “una revelación para aquellos que se han acostumbrado a los medios ordinarios de comunicar la desesperación del Tercer Mundo. Nuestro objetivo es que todo el mundo juegue a *3rd World Farmer* y que consigamos hacerle reflexionar, hablar e intentar cambiar esta realidad”³².

La cuestión es: ¿se puede ganar en el juego? La respuesta es: no. De hecho, tal y como destacan los creadores: “el juego de hecho no es ni justo ni divertido. Intentamos que el jugador experimente estas injusticias, más allá de que se las cuenten, para de esta forma estimular una reflexión más profunda y personal sobre los tópicos que trata el juego”³³.

Entonces, ¿cuál es la finalidad de *3rd World Farmer*? Sensibilizar y persuadir a los jugadores a cambiar la realidad a la que ellos han jugado. El mensaje

32. *Ibíd.*

33. [en línea] <http://gamepolitics.livejournal.com/318127.html>

final del juego deja constancia de ello de la siguiente forma: al aparecer “Game Over”, después de que todos los miembros de tu familia hayan muerto, en la pantalla se lanza el siguiente mensaje a los usuarios: “Cerca de 24.000 personas mueren al día por hambre o causas asociadas, pincha aquí y ve cómo hacer la diferencia”. Al pinchar en el enlace nos lleva a una página del propio juego en la que nos lanzan el siguiente mensaje: ¿reglas de juego injustas? ¿No te parece un juego divertido? Piensa en las personas para las que esto no es un juego, sino su día a día. Por favor visita las diferentes organizaciones que aparecen en esta página para saber cómo puedes ayudar”³⁴.

Darfur is Dying³⁵

En tercer lugar hablaremos de *Darfur is Dying*, un juego *on-line* creado por unos estudiantes de la Universidad Sur de California y que se proclamó ganador en un concurso de videojuegos lanzado por la cadena de televisión musical MTV en asociación con la Fundación de Derechos Humanos de Reebok e Internacional Crisis Group³⁶.

El juego fue lanzado por Internet en abril de 2006 y hasta el momento más de 1 millón de jugadores³⁷ se han dejado “sensibilizar” de la realidad sudanesa. Cada uno de estos jugadores se convierte en una víctima de un país del Sur, en este caso interpreta el papel de un refugiado de Darfur.

Así, al comienzo de *Darfur is Dying*, el jugador se ve “transportado” hacia uno de los casos más graves de violación de Derechos Humanos del planeta que Human Rights Watch describe de la siguiente manera: “el gobierno de Sudán es responsable de una “limpieza étnica” y crímenes contra la humanidad llevados a cabo en la región oeste de Sudán, fronteriza con Chad, que se está llevando a cabo dentro del contexto de un conflicto interno en Darfur, uno de los países más pobres y menos accesibles del mundo”³⁸.

Nada más empezar el juego hay que elegir un personaje entre los ocho que son presentados. Tenemos un padre de familia, una madre de familia y seis menores, tres chicas y tres chicos, entre los que elegir. Una vez se haya seleccionado el personaje éste deberá llevar a cabo su primera misión: conseguir llevar agua al campamento sin que las milicias Janjaweds le capturen.

34. [en línea] <http://www.3rdworldfarmer.com/links.html>

35. [en línea] <http://www.darfurisdying.com/>

36. [en líneas] <http://www.darfurisdying.com/spanish/aboutgame.html>

37. KANTORWITZ, Tiby: “Serious Games: Darfur is dying”, disponible en: <http://www.digiative.org/2009/08/01/serious-games-darfur-is-dying/>

38. [en línea] <http://www.hrw.org/legacy/photos/2005/darfur/drawings/introduction.htm>

Hay un personaje que no se puede elegir para la primera misión: Rahman, el hombre adulto. Al intentar seleccionarlo para esta tarea aparece un letrero informativo que nos apunta lo siguiente: “No es común que un hombre adulto vaya en busca de agua, ya que probablemente será asesinado por la milicia Janjaweed”. Una afirmación clara que no difiere por la vida en los campos de refugiados reales de Sudán.

Sabiendo que tenemos que prescindir de Rahman, tenemos que elegir uno de los restantes siete personajes, adentrándonos en una primera misión. En el caso de ser capturado y no conseguir finalizar la tarea encomendada nos encontraremos con un segundo mensaje clarificador respecto a la realidad de los refugiados de Darfur. Si hemos seleccionado a la mujer adulta y ella ha sido capturada por la milicia en la pantalla aparece la siguiente información: “Rutinariamente las mujeres van en busca de agua, leña y comida. Si bien es cierto que una mujer adulta pueda llevar una carga más pesada para su familia, ella se enfrenta a un grave riesgo de violaciones o abuso si es atrapada”.

De esta manera se genera directamente un vínculo entre la simulación en la que participa el jugador y la realidad que tienen que vivir los 2,5 millones de refugiados de Darfur³⁹ para sobrevivir.

Esta vinculación se ve reforzada en algunos momentos del juego cuando por ejemplo se le ofrece la oportunidad al jugador de firmar una petición dirigida al presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en la que se le pide que no se olvide de Darfur.

Más adelante en el juego, una vez se haya alcanzado el campamento de refugiados, la labor del jugador se centrará en la realización de las siguientes tareas: obtener comida, construir refugios, recolectar agua y conservarse saludable para lograr mantener a salvo el campamento durante una semana.

La pregunta que uno se plantea en relación a este juego es con qué finalidad fue creado. Según Susana Ruiz, una de las estudiantes que elaboró el juego, la elaboración de este juego se realizó con una doble intencionalidad: “En un primer nivel sería bueno saber que el jugador al acabar la partida sepa algo más sobre lo que está ocurriendo en Darfur que antes de jugar el juego. Además, en el caso de que se animen a participar en algunas de las ‘activist tools’ habremos conseguido trasladar un efecto del juego a la realidad [...] consiguiendo

39. FROSTRUP, Mariella: “Save us from hell of Darfur say refugees”, publicado en *The Guardian*, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2007/sep/09/sudan>

que un medio interactivo/participativo puede ayudar a solventar distancias tanto físicas como ideológicas”⁴⁰.

Ayiti: The Cost of Life⁴¹

Otro juego que debemos tener en cuenta a la hora de analizar los videojuegos que pueden sensibilizar es, sin lugar a dudas, *Ayiti: The Cost of Life*. Este videojuego, lanzado a través Internet en 2006 y con acceso gratuito, fue creado por estudiantes de escuelas secundarias a través del programa Global Kids⁴² y con el apoyo de Gamelab⁴³.

En *Ayiti: The Cost of Life* el jugador debe conseguir que la familia Guinard, que habita en una región rural de Haití, sobreviva durante cuatro años y a poder ser mejore sus condiciones de vida. Para ello, el jugador deberá asegurarse de que todos los miembros de la familia, Jean, el padre, Marie, la madre y sus tres hijos: Patrick, Jacqueline y el pequeño Yves obtengan estudios primarios y cuenten con un buen estado de salud.

Lo que en un principio se presenta como una misión bastante fácil de lograr realmente se convierte en todo un reto. En este sentido, uno de los principales problemas es que el dinero con el que se cuenta es muy reducido y hace difícil el logro de sus objetivos.

Un ejemplo: Al comienzo del juego se cuenta con 300 goud para toda la familia. Con este dinero debemos mantener a la familia alimentada e intentar darles una buena educación. Si decidimos mandar a los menores a la escuela, el coste de la escuela infantil rural es de 42 goud por alumno, si decidimos mandar a los tres menores a la escuela privada el coste se eleva a 126 goud por cabeza pero tendremos opciones para que más tarde puedan acceder a estudios superiores. ¿Qué hacer? La respuesta no es nada fácil, teniendo en cuenta que si ponemos a trabajar a los menores nos pagarían 84 goud por cada estación del año. ¿Apoyamos que los niños trabajen o apostamos por darles una educación primaria?

Además, a medida que avancemos en el juego habrá sucesos fortuitos que afectarán directamente a la calidad de vida de los Guinard. En un momento

40. [en línea] <http://www.lup.com/do/blogEntry?bId=7463856&publicUserId=5434832>

41. [en línea] <http://ayiti.newzcrew.org/ayitiunicef/>

42. Global Kids es una ONG ubicada en Brooklin, Nueva Cork, que busca concienciar a los estudiantes a través de los videojuegos sobre temas sociales y lograr que esos estudiantes participen en la creación de nuevos video juegos que conciencien. Información disponible en: <http://www.holymeatballs.org/p4k.htm>

43. [en línea] http://www.unicef.org/voy/explore/rights/explore_3142.html

del juego se nos informa de la llegada de un huracán. Tenemos dos opciones: destinar 150 gouds para asegurar nuestra casa o no gastar nada y esperar que el fenómeno no nos dañe. ¿Gastamos la mitad del presupuesto cuatrimestral a protegernos del huracán o invertimos en los estudios de los menores? En caso de no tener la posibilidad de protegernos del huracán, una vez llegue hasta nuestra casa hará que perdamos todas nuestras pertenencias y no tengamos dinero ni para comer.

Este tipo de decisiones que tienen repercusiones en el futuro de la familia Guinard nos acompañarán durante todo el juego y, en algunos casos, nuestra decisión podrá costarle la vida a alguno de los miembros de la familia.

La simulación de la realidad más dura nos llega cuando ya no tenemos dinero y uno de los miembros de la familia cae enfermo. Según nuestro criterio lo más sensato es llevarle al centro médico para que allí le puedan ayudar, pero al entrar por la puerta se nos informa de que el tratamiento vale dinero y que al no contar con lo suficiente, no vamos a poder ser atendidos.

La desesperación del jugador al no poder mantener a la familia y darle una vida digna se ve reflejada en los blogs en los que los jugadores comentan sus percepciones respecto al juego. Así, aparecen comentarios como que⁴⁴: “El juego es realmente depresivo, representa los problemas reales del Tercer Mundo”, “Con este juego aprendí una lección” o “¿No les puedo dar el dinero de mi café a mediodía?”, etc.

Free Rice⁴⁵

Por último queremos destacar un juego web que, si bien en su elaboración es más simple que los anteriores, sus efectos son realmente sorprendentes. Se trata de *Free Rice*, un juego similar al *Trivial* en el que al jugador se le plantean preguntas tipo test sobre diferentes temáticas como son: vocabulario inglés, geografía, química, física, arte, etc.

Si bien este juego no representa una herramienta de sensibilización respecto al hambre o la pobreza, ya que el contenido del juego no se fundamenta en estas realidades, sí podemos hablar de una herramienta comunicacional que lleva hacia la acción directa.

A través de *Free Rice* el jugador logra donar 10 granos de arroz cada vez que acierte una pregunta del quizz. Por este motivo, hemos querido destacar esta

44. [en línea] <http://forum.dvdtalk.com/other-talk/486105-ayiti-cost-life-most-depressing-flash-game-youll-ever-play.html>

45. [en línea] <http://www.freerice.com/>

iniciativa en el artículo, ya que demuestra que el videojuego puede servir para llamar a la acción a personas ya sensibilizadas con la problemática del hambre y la pobreza⁴⁶.

Para poder llevar a cabo esta acción *Free Rice* cuenta con el apoyo de varios patrocinadores que se ocupan de la compra de los granos, su distribución y demás costes en los que incurre la página. Una vez obtenido el arroz quien se ocupa de la distribución del mismo es el PMA.

De este modo a través de unos clicks en el ratón del ordenador podemos mandar nuestra pequeña ayuda real a algunos de los países más necesitados. En el caso de *Free Rice* los beneficiarios directos son los habitantes de: Bangladesh, Cambodia, Bhutan, Uganda y Nepal⁴⁷.

La pregunta que uno lógicamente se plantea es si realmente a través de un juego y acertando unas simples preguntas se puede ayudar a erradicar el hambre en algunas regiones del mundo. Según Ralf Südhof, el máximo representante del PMA en Alemania “el dinero conseguido a través de Free Rice se destina en un 100% a proyectos concretos del PMA de Naciones Unidas”⁴⁸.

El éxito de este simple juego, a través del cual se le da al jugador la opción de participar activamente en la lucha contra la pobreza a través de un momento lúdico, ha hecho que desde que se lanzara el juego el 7 de octubre de 2007 y hasta el 7 de octubre de 2009 se hayan recolectado 69.024.128.710 granos de arroz⁴⁹.

Esto significa que gracias a los jugadores que hayan entrado en la página de *Free Rice* y hayan participado en los diferentes juegos de preguntas⁵⁰:

- 27.000 refugiados de Birmania han obtenido comida durante dos semanas en los campos de refugiados en Bangladesh.
- 66.000 escolares en Uganda han recibido comida desde *Free Rice* durante una semana.
- 108.000 refugiados bhutaneses en Nepal se han alimentado de arroz durante tres días.

46. En un principio eran 20 semillas de arroz que se donaban, pero a raíz de la crisis económica mundial se han reducido a la mitad. Información disponible en: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,615741-2,00.html>

47. [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7088447.stm>

48. NEUMANN, Carolina: “Das dubiose Spiel mit dem sozialem Gewissen”, disponible en: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,615741-2,00.html>

49. [en línea] <http://www.freerice.com/totals.php>

50. Datos disponibles en: <http://www.freerice.com/faq.html>

- 750.000 damnificados por el ciclón en Birmania fueron alimentados durante tres días.

Conclusiones

“En el momento que los videojuegos sean un medio de comunicación maduro servirán para infinidad de propósitos. Es como con el cine. Al principio pensamos utilizarlo sólo como entretenimiento, pero finalmente vimos que también sirve para el ámbito de la educación, la política y en la promoción de ideas.”

Henry Jenkins⁵¹

Después de haber realizado un breve recorrido por diferentes *Persuasive Games*, tales como *Food Force*, *3rd World Farmer*, *Darfur is Dying*, *Ayiti: The Cost of Life* y *Free Rice* podemos constatar que estos juegos realmente lanzan un mensaje sensibilizador y de cambio respecto a la problemática de la pobreza y el hambre en el mundo.

Sabemos que es difícil medir la “sensibilización”, pero creemos haber encontrado algunos indicadores que demuestran que realmente estos juegos han logrado su objetivo: concienciar.

Por ejemplo: a través de *Darfur is Dying* se mandaron más de 25.000 cartas al anterior presidente de los Estados Unidos, George W. Bush Jr. y al Congreso de Estados Unidos exigiendo un cambio en la política estadounidense respecto a esta crisis múltiple y un apoyo real por parte de la Administración a los refugiados⁵².

Aunque estos juegos gratuitos cuentan con un número importante de jugadores, recordemos las más de 5 millones de descargas de *Food Force* o más del millón de jugadores de *Darfur is Dying*, no podemos afirmar que todos ellos estén sensibilizados pero, basándonos en unos estudios elaborados por el propio PMA se destaca que “hemos hecho exámenes en Roma y Londres para

51. Profesor del Massachusetts Institute of Tecnology que estudia el uso de los videojuegos en las aulas.

52. THOMPSON, Clive: “Saving the world, one Video Game at the Time”, disponible en: <http://www.nytimes.com/2006/07/23/arts/23thom.html?pagewanted=1&ei=5090&en=5737158797091966&ex=1311307200&partner=rssuserland&emc=rss>

probar el videojuego con diferentes grupos de edades y la respuesta ha sido excelente. Los niños recuerdan el 75 por ciento de la información que recibieron en el juego”⁵³.

Este tipo de aceptación por parte de los más jóvenes nos aseveran en la idea de que son unos receptores óptimos en este proceso comunicacional que busca un cambio de actitud respecto a la realidad. Por ello creemos que los videojuegos deben ser considerados como una herramienta útil y eficaz a la hora de comunicar y sensibilizar sobre las diferentes problemáticas que se destacan en los Objetivos del Milenio.

Si sensibilizamos y hacemos conscientes a los niños y niñas de la necesidad de un cambio en las sociedades actuales, estaremos apostando porque en un futuro ellos sean los motores de transformación y el mundo sea más igualitario y justo.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL: “Haz clic y tortura: Videojuegos, tortura y violación de derechos humanos”, disponible en: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/videojuegos/not-videojuegos222.html>
- BENITO GARCÍA, José María: “El mercado de los videojuegos: unas cifras”, *Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías ICONO* 14, nº 7, 2005.
- BERNART CUELLO, Antònia: “Los videojuegos: acceso directo a las nuevas tecnologías”, *Revista Comunicación y pedagogía*, nº 216, 2006.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique Javier; TERRÓN BAÑUELOS, Eloísa; ROJO FERNÁNDEZ, Javier: “Violencia y videojuegos”, disponible en: http://www.uch.ceu.es/principal/gestionarblogsCeu/imagenesBlog/6_2008/29251830_06_2008.pdf
- FROSTRUP, Mariella: “Save us from hell of Darfur say refugees”, publicado en *The Guardian*, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2007/sep/09/sudan>
- KANTORWITZ, Tiby: “Serious Games: Darfur is dying”, disponible en: <http://www.digiactive.org/2009/08/01/serious-games-darfur-is-dying/>
- NEUMANN, Carolina: “Das dubiose Spiel mit dem sozialem Gewissen”, disponible en: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,615741-2,00.html>
- SCHNELL, Constantin: “In Serious Games verschmelzen Ernst und Spass”, disponible en: <http://www.mediaculture-online.de/Serious-Games.1565.0.html>

53. [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3548230.stm>

THOMPSON, Clive: “Saving the world, one Video Game at the Time”, disponible en: <http://www.nytimes.com/2006/07/23/arts/23thom.html?page-wanted=1&ei=5090&en=5737158797091966&ex=1311307200&partner=rssuserland&emc=rss>

WORLD FOOD PROGRAMME: “WFP launches Food Force the first humanitarian video games”, p.1, disponible en: <http://www.food-force.com/downloads/Food%20Force%20launched%20at%20Bologna.pdf>

RECURSOS EN INTERNET SOBRE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, ANÁLISIS INTERNACIONAL Y CULTURA DE PAZ

MARÍA ELENA VAL DE SANTOS*

RESUMEN

Cuando buscamos información sobre conflictos en los medios nos encontramos con una amalgama de noticias de diferente calibre sobre los mismos. En las siguientes páginas vamos a ofrecer una serie de enlaces on-line de especial interés para analizar y entender en toda su complejidad las crisis, conflictos violentos y guerras que existen en la actualidad en todo el mundo.

ABSTRACT

When we search for information about conflicts we found an amalgam of different sort of news. The next pages offer a group of net links to analyze and comprehend crisis, violent conflicts and wars all around the world in its full complexity and scope.

RÉSUMÉ

Quand on cherche des informations sur les conflits dans les médias, on trouve un amalgame de nouvelles de différent calibre. Dans les pages suivantes, nous allons offrir une série de liens en ligne avec d'intérêt spécial pour analyser et pour entendre dans toute leur

* Periodista; Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid.

complexité les crises, les conflits violents et les guerres qui existent actuellement dans le monde.

En la actualidad cuando buscamos información sobre conflictos en los medios nos encontramos con una amalgama de noticias de diferente calibre sobre los mismos. Para encontrar, sin embargo, un contenido en profundidad que haga referencia a causas, actores, consecuencias y, en algunos casos, soluciones sobre los mismos podemos acudir a otra serie de fuentes que basan su propia existencia en el análisis de los mismos.

En las siguientes páginas vamos a ofrecer una serie de enlaces on-line de especial interés para analizar y entender en toda su complejidad las crisis, conflictos violentos y guerras que existen en la actualidad en todo el mundo.

Sin embargo, la mayor relevancia del acceso a estas fuentes de información recae en las páginas dedicadas a la “prevención de conflictos” y la “construcción de paz”, ya que en ellas se encuentran elementos esenciales que escapan en ocasiones al estudio de los conflictos internacionales y que entroncan directamente con el marco de muchas de las relaciones de cooperación.

Páginas sobre prevención de conflictos

Cuando hablamos de conflictos, en especial si buscamos su relación con el término *cooperación*, no podemos dejar de hacer referencia a una disciplina concreta de especial interés y crecimiento como es la prevención de conflictos.

Al hablar de prevenir el conflicto armado o violento, nos referimos “a prevenir la aparición o escalamiento de conflictos caracterizados por el empleo, actual o potencial, de violencia colectiva, es decir [...] como parte de un grupo, [...] para lograr fines políticos, económicos o sociales”¹.

El conflicto en su definición de sí mismo no es intrínsecamente negativo, es una situación que ha existido siempre en todas las sociedades. Podemos decir que cuando un conflicto salta surge la necesidad de examinar el tema que lo ha generado, para que de ese análisis se pueda evolucionar hacia una mejora de la sociedad. El problema sucede cuando el conflicto, sobre todo en el ámbito

1. ETTIENE, Krug; DAHLBERG, Lind L.; MERCY, James A.; ZWI, Anthony B. y LOZANO, Rafael (eds.) (2003). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington D.C. Organización Panamericana de la Salud, Capítulo 8, *Violencia Colectiva*.

de las relaciones internacionales, acarrea violencia, es decir que el modo en que afrontamos nuestros conflictos se exprese a través de la violencia. Es aquí donde el concepto de prevención debe resonar con más intensidad, buscando un camino para que estas situaciones de conflicto no deriven a la violencia sino que puedan resolverse de forma no violenta y positiva.

Un estudio realizado por la “Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict”² identifica una serie de factores que se pueden situar dentro la “prevención de conflictos”: prevenir la aparición de conflicto violento e identificar medios no violentos de resolver las situaciones de tensión; parar conflictos en desarrollo; y disuadir ante el renacimiento de violencia.

Además la prevención de conflictos, según nos señalan tanto desde instituciones como la ONU o la Unión Europea, es un elemento clave que ha de integrarse en los programas de cooperación, porque: “los conflictos violentos rara vez son espontáneos, sino que más bien son el resultado de un proceso gradual de deterioro de la situación. Así pues, la política de desarrollo y los programas de cooperación constituyen instrumentos eficaces a la hora de tratar las causas profundas de los conflictos, centrándose en la reducción de la pobreza”³.

A continuación exponemos algunas de las páginas más importantes en este aspecto que enfocan su análisis en aquellas áreas geográficas y de análisis internacional afectadas por conflictos armados, civiles o internacionales, en los que además buscan resolver la situación de conflicto sin el uso de la violencia, facilitando la reconciliación post-conflicto, la promoción social y económica, y el desarrollo político.

Organismos oficiales y organizaciones asociadas

- United Nations, conflict prevention, peace-building and development
 - <http://www.un.org/esa/peacebuilding/>
 - http://www.undp.org/cpr/we_do/conflict_prevention.shtml
 - http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=40486&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

2. La Comisión Carnegie realizó uno de las conceptualizaciones más interesantes sobre prevención de conflictos. Su trabajo fue tomado como base por el Secretario General de la ONU en su informe del 2001 para definir tipos o categorías en prevención de conflictos. En Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), *Preventing deadly conflict, Final Report*, New York: Carnegie Corporation of New York.

3. En línea: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12700_es.htm [última consulta 11 de octubre de 2009]

- European Union, Conflict Prevention: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/index_en.htm o http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/conflict_prevention/index_en.htm#
- Conflict Prevention Partnership: <http://www.conflictprevention.net/>
- European Centre for Conflict Prevention (ECCP): <http://www.conflict-prevention.net/>
- International crisis group: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>

Asociaciones, organizaciones y redes sobre prevención de conflictos

- The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.net/page.php?id=1>
- Alliance for International Conflict Prevention and Resolution: <http://www.aicpr.org/>
- Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network: <http://cpr.web.cern.ch/cpr/>
- Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF): <http://www.ssrc.org/programs/cppf/>
- Global Action to Prevent War: <http://www.globalactionpw.org/>
- HPCR INTERNATIONAL, Humanitarian Policy and Conflict Research: <http://www.hpcr.org/>
- Saferworld: <http://www.saferworld.org.uk/>
- Practitioners Guide for Conflict Prevention and Mitigation [conflicts in the Greater Horn of Africa]: http://www.caii.com/CAIStaff/Dashboard_GIROAdminCAIStaff/Dashboard_CAIIAdminDatabase/resources/ghai/welcome.htm
- International Peace Institute (IPI): <http://www.ipacademy.org>
- Kredha - el Consejo Internacional para la Paz de los Estados, Pueblos y Minorías: <http://www.kreddha.org>
- Global Witness: www.globalwitness.org
- Prevent Conflict- Indonesia: <http://www.preventconflict.org/portal/main/portalhome.php>

Páginas de análisis internacional y de observación y estudio de conflictos

En otro sentido, cuando dentro de la comunicación queremos llegar al análisis de los conflictos ya instaurados en la sociedad no podemos quedarnos en aquellas imágenes que se nos ofrecen únicamente desde los medios de información. Si bien estos son una vía legítima y valiosa de comunicación, debemos remarcar la importancia que tienen los grandes grupos de investigación

que en todo el mundo basan su trabajo precisamente en el estudio exhaustivo de las crisis y conflictos que se producen en y entre los distintos países del planeta.

Para el análisis internacional y el estudio de conflictos hay que tener en cuenta todos los elementos que los determinan y por lo tanto la investigación en torno a las causas de los conflictos se vuelve fundamental. Las causas de los conflictos pueden ser distintos factores tales como la pobreza, elementos económicos, distribución desigual de recursos, incorrecta gobernanza, discriminación, enfrentamientos étnicos, intolerancia religiosa y cultural, injusticias sociales, etc.

En estas páginas se nos muestran una serie de grupos de investigación, *think tanks* y diversas fuentes más destacadas e imparciales de análisis y asesoramiento sobre los conflictos, sobre sus causas, evolución, situación y, en casos, elementos de prevención de conflicto, que sirven a investigadores, comunicadores, a gobiernos e instituciones intergubernamentales como herramientas fundamentales en su trabajo.

Institutos y Centros de Investigación y Universidades

- Transnational Institute: <http://www.tni.org/>
- Carter Center: <http://www.cartercenter.org/>
- FRIDE- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: <http://www.fride.org/>
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos – IISS: <http://www.iiss.org/>
- Servicio Internacional de Información sobre Seguridad, Europa – ISIS: <http://www.isis-europe.org>
- International Relations and Security Network- ISN: <http://www.isn.ethz.ch>
- Instituto de Estudios en materia de Seguridad – ISS: <http://www.iss.co.za>
- United Nations Research Institute for Social Development: <http://www.unrisd.org/>
- Norwegian Institute of International Affairs: <http://english.nupi.no/>
- Instituto de Estudios Internacionales de Monterrey – MIIS: <http://www.miis.edu>
- Policy Research International- Canada: <http://www.prid.on.ca>
- The North-South Institute Canadian (NGO): <http://www.nsi-ins.ca/>
- Danish Institute: <http://www.diis.dk/sw162.asp>
- Centre for the Study of Conflict- School of History, Philosophy and Politics, Faculty of Humanities, University of Ulster: <http://cain.ulst.ac.uk/csc>
- Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland: <http://www.cidcm.umd.edu/>

Indicadores por países

- Global IDP Project (Internally Displaced Persons): <http://www.internal-displacement.org/>
- Country indicators for foreign policy: <http://www.carleton.ca/cifp/>
- CIA- Fichas sobre la situación de los países: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Departamento de Estado EE UU: <http://www.state.gov/> / <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/> (Background notes)
- Instituto del Tercer Mundo: www.guiadelmundo.org.uy

Think Tanks

- European Policy Centre: <http://www.epc.eu/>
- Carnegie Corporation: <http://www.carnegie.org/>
- Proyecto Ploughshares: <http://www.ploughshares.ca/>
- Foreign Policy in Focus: www.fpif.org
- Open Democracy: www.opendemocracy.net
- Project for a New American Century: www.newamericancentury.org
- American Enterprise Institute: www.aei.org
- Fondo para la paz: <http://www.fundforpeace.org>

Investigación sobre conflictos, resolución de conflictos y construcción de paz y desarrollo

Asimismo, cuando hablamos de fuentes sobre conflicto también podemos acudir a los recursos on-line que nos llevan no solo a la investigación de conflictos, sino también a los elementos de resolución y construcción de paz. Todos ellos dan elementos que permiten estudiar los conflictos, por lo tanto, para la resolución y transformación de los conflictos violentos en no violentos para darles solución.

Para la temática de cooperación, lo que llamamos *peacebuilding* o “construcción de paz” puede añadir una perspectiva interesante. La “construcción de paz” tiene por ello que ser concebida “como un proceso integral y permanente de examen de los cambiantes conflictos que nos indican la existencia de problemas que debemos abordar y resolver, así como la contención institucionalizada de toda forma de violencia directa, estructural o cultural”⁴.

4. En línea http://www.revistafuturos.info/futuros_10/prevencion_conflicto.htm [última consulta 11 de octubre de 2009]

En el post-conflicto, la construcción de paz busca mejorar las capacidades que tienen los actores locales para resolver el conflicto a través de múltiples opciones como son: el diálogo, las negociaciones, la instauración de institutos de estudio, las diversas actividades de construcción de paz, etc. Hay numerosos organismos internacionales, grupos de investigación, de estudio y ONG que trabajan en este ámbito de la construcción de paz, su trabajo e investigación sobre la solución ante los conflictos es una fuente de información de gran relevancia.

Centros e Institutos internacionales de investigación y construcción de paz

- Peace Negotiations Watch: <http://www.publicinternationallaw.org/peace>
- Reuters Alertnet: <http://www.alertnet.org/>
- Institute for War and Peace Reporting: <http://www.iwpr.net> / http://www.iwpr.net/index.pl?development/resources/training_research-links.html
- Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution: <http://www.aspr.ac.at/aspr/>
- Iniciativa para la Resolución de Conflictos y la Etnicidad – Universidad del Ulster: <http://www.incore.ulst.ac.uk>
- CIP- Ecosocial: www.cip.fuhem.es
- Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria: <http://www.iecah.org/>
- Centro de Investigación para la Gestión Constructiva de los Conflictos: <http://www.berghof-center.org>
- Institute for Policy Studies: www.ips-dc.org
- Centre for Defense Information: www.cdi.org
- Global Policy Forum: www.globalpolicy.org

Organismos oficiales sobre construcción de paz y desarrollo

- Peace Building Portal (ONU): <http://www.peacebuildingportal.org/index.asp?pgid=1>
- UNCTAD: www.unctad.org
- ACNUR: www.unhcr.ch / <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- European Peacebuilding Liaison Office: <http://www.eplo.org/>
- International Alert : <http://www.international-alert.org>
- Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE): www.oecd.org/dac/
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): www.icrc.org
- Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR): www.ifrc.org

Institutos, Centros y Proyectos sobre Construcción de Paz

- Transcend International, a network for peace and development: <http://www.transcend.org/>
- Respuesta al Conflicto (RTC): <http://www.respond.org>
- Overseas Development Institute (ODI): www.odi.org.uk / www.odihpn.org.uk
- Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO): <http://www.prio.no>
- Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI): <http://www.sipri.se>
- Instituto para la Paz de EEUU (USIP): <http://www.usip.org>
- Universidad de Uppsala – Revista de Investigación para la Paz: <http://www.peace.uu.se/data.htm>
- Instituto para la Diplomacia de Vías Múltiples – IMTD: <http://www.imtd.org>
- Centro de Estudios sobre Refugiados – Universidad de Oxford: <http://www.rsc.ox.ac.uk/>
- Accord: Agency for Cooperation and Research in Development: <http://www.c-r.org/accord/> / <http://www.c-r.org/our-work/accord/index.php>
- Prevención Rápida y Respuesta Rápida al Hambre – FEWS: <http://www.fews.net>
- Banco Mundial – Programa de Desmovilización y Reinserción Multi-territorial: <http://www.mdrp.org>
- Proyecto Esfera: www.sphereproject.org

Cultura de paz

Cabe en último lugar una mención, por su importancia en el ámbito de la prevención de conflictos, lo que se ha llamado “cultura de paz”, ya que da un paso, también, dentro de los elementos claves de la resolución pacífica de conflictos y la posterior construcción de paz.

La cultura de la paz consiste según las Naciones Unidas en “un conjunto de valores, actitudes, tradiciones y costumbres, comportamientos y modos de vida enfocados al respeto por la vida, los seres humanos y sus derechos; el rechazo de la violencia en todas sus formas; el reconocimiento de la igualdad de derechos del hombre y la mujer; el reconocimiento de los derechos de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; la adhesión a los principios de democracia, libertad, justicia, desarrollo para todos, tolerancia, solidaridad, pluralismo y aceptación de diferencias y entendimiento entre las

naciones, entre los grupos étnicos, religiosos, culturales y de otro tipo y entre los individuos”⁵.

La cultura de paz quedó finalmente definida y desarrollada en la resolución la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 en el Acta 53/243. Desde entonces el concepto ha sido adoptado por numerosas instituciones y organizaciones en todo el mundo, dando a la cultura de paz su propia visión en la prevención y resolución pacífica de conflictos.

Instituciones sobre cultura de paz

- UNESCO Website
 - <http://www3.unesco.org/iycp/>
 - <http://www.unesco.org/cpp/sp/index.html>
 - <http://www.unesco.org/cpp/sp/proyectos/gender.htm>
- Cátedra UNESCO de Filosofía de Paz: <http://www.cufp.uji.es/espanol/>
- Fundación Cultura de Paz:
 - <http://fund-culturadepaz.org/spa/espanol.htm>
 - <http://fund-culturadepaz.org/eng/english.htm>
 - <http://decade-culture-of-peace.org/esp/index.html>
- Centro de Educación e Investigación para la Paz: <http://www.ceipaz.org/>
- Fundación Seminario de Investigación para la Paz: <http://www.sei-paz.org/>
- Escola de Cultura de Pau: <http://escolapau.uab.cat/>
- Gernika Gogoratuz, Centro de Investigación por la Paz: <http://www.gernikagogoratuz.org/>
- Fundació per la Pau: <http://www.fundacioperlapau.org/>
- Culture of Peace Initiative: <http://www.cultureofpeace.org/>
- Global Movement of a culture of peace: <http://www.culture-of-peace.info/>
- Center for Peace Through the Culture: <http://www.centerforpeacethroughculture.org/>
- Hiroshima Peace Culture Foundation: <http://www.pcf.city.hiroshima.jp/hpcf/english/index.html>
- Comunicación y Cultura de Paz: <http://www.waccglobal.org/en/peace-updates/1555-comunicacion-para-construir-una-cultura-de-paz.html>
- Asociación Cultura y Paz Haydée Santamaría: <http://www.culturaypaz.org/>
- International Forum for the Literature and Culture of Peace: <http://www.iflac.com/>

5. En línea http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/52/191&Lang=S

OTROS TEMAS

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES A TRAVÉS DE LA *ALIEN TORT CLAIMS ACT* POR SU PARTICIPACIÓN EN VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

ANTONI PIGRAU SOLÉ*

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad; empresas transnacionales; Alien Tort Claims Act; derechos humanos; jurisdicción civil.

RESUMEN

El artículo presenta las posibilidades que la Alien Tort Claims Act ofrece, en los Estados Unidos, para presentar demandas civiles contra empresas transnacionales por violaciones de los derechos humanos. A pesar de los obstáculos procesales y de la todavía inconsistente jurisprudencia, es una vía interesante de acción en supuestos que otros sistemas judiciales nacionales no resuelven y que quedan fuera del ámbito de jurisdicción de los tribunales penales internacionales.

ABSTRACT

The article introduces the possibilities that the Alien Tort Claims Act offers, in the United States, to submit civil lawsuits against transnational

* Catedrático de Derecho internacional público, Universidad Rovira i Virgili. Director del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Director del Seminario anual sobre Derecho internacional humanitario que se celebra en Tarragona, desde 1994. Corresponsal en España del *Yearbook of International Humanitarian Law*. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Catalán Internacional por la Paz, por designación del Parlamento de Catalunya. Colaborador del Tribunal Permanente de los Pueblos, con sede en la *Fondazione Internazionale Lelio Basso*, Roma.

corporations for violations of human rights. In spite of the procedural obstacles and the still weak jurisprudence, it is an interesting route of action in those cases that the other judicial national systems not resolve and that they stay out of the jurisdiction of the international criminal courts.

RÉSUMÉ

Cet article présente les possibilités que l'Alien Tort Claims Act offre d'introduire, aux Etats-Unis, des actions civiles contre des entreprises transnationales pour des violations des droits humains auprès des tribunaux des Etats-Unis. Malgré les obstacles procéduraux et l'encore peu consolidée jurisprudence, cette loi est une voie intéressante dans des cas que d'autres systèmes juridiques nationales ne résolvent pas et qui restent en dehors de la compétence des tribunaux pénaux internationaux.

Introducción

Es un principio común a todos los sistemas jurídicos que los operadores deben, en general, responder en una u otra medida de los daños que causen a terceros. Ello suele comportar una obligación de reparación civil¹ y, en caso de determinadas infracciones, una responsabilidad de tipo administrativo. Además, en muchos Estados se puede atribuir a las empresas responsabilidad penal. Pero en derecho internacional, hay una casi completa imposibilidad de hacer a las empresas transnacionales (ETN) directamente responsables de las violaciones de sus normas, puesto que la mediación del Estado las ha hecho jurídicamente invisibles².

En el ámbito penal internacional, las jurisdicciones existentes solamente se ocupan de la responsabilidad de las personas físicas, lo que permite que las mismas, vinculadas o no a una ETN, puedan ser declaradas responsables a título individual de ciertas violaciones de los derechos humanos de especial gravedad, por ejemplo ante la jurisdicción de la Corte Penal Internacional³.

1. "In every jurisdiction, despite differences in terminology and approach, an actor can be held liable under the law of civil remedies if through negligent or intentional conduct it causes harm to someone else." *Corporate Complicity & Legal Accountability*, Report of the International Commission of Jurists Expert Legal Panel on Corporate Complicity in International Crimes, ICJ, Geneva, 2008, vol. 3, p. 10.

2. Con carácter general, véase: MUCHLINSKI, Peter K., *Multinational Enterprises and the Law*, Blackwell, Cambridge, 1995; KAMMINGA, Menno T. – ZIA-ZARIFI, Saman, *Liability of Multinational Corporations under International Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2000; MARTÍN ORTEGA, Olga, *Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en Derecho Internacional*, Bosch Editor, Barcelona, 2008 (respecto a la ATCA, pp. 258-297) y BONET PÉREZ, Jordi, "Los actores privados de carácter económico y su incidencia en la formación y aplicación del DIP: especial referencia a las Empresas transnacionales", en ABELLÁN HONRUBIA, Victoria – BONET PÉREZ, Jordi (dirs.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, Bosch Editor, Barcelona, 2008, pp. 136-176.

3. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, B.O.E. n.º 126, de 27 de mayo de 2002. Sobre el intento de inclusión de la responsabilidad penal de las empresas en el Estatuto de Roma, véase CLAPHAM, Andrew,

Las ETN, aprovechando las ventajas comparativas derivadas de las diferencias entre las condiciones políticas y sociales y las legislaciones de los distintos Estados, han alcanzado un poder económico y una capacidad de influencia política tan grandes que, desde fuera, o incluso desde dentro, de la estructura de los Estados pueden imponer sus puntos de vista en las negociaciones que marcan las reglas del juego económico nacional e internacional. Desde esa posición dominante, en no pocas ocasiones la actividad de las ETN ha comportado su participación directa o indirecta en violaciones de derechos humanos fundamentales, incluso utilizando el trabajo esclavo, desestabilizando gobiernos y alentando golpes de Estado, sosteniendo conflictos armados, expulsando a los pueblos indígenas de sus tierras, o causando graves daños a la salud y al medio ambiente, siempre al servicio de la optimización de sus beneficios⁴.

En términos generales, los Estados más industrializados han mantenido una política de *dejar hacer*, en lo que se refiere a la actuación de sus ETN más allá de sus propias jurisdicciones nacionales, eludiendo cualquier actividad de control de su comportamiento. Y el control por parte de los Estados donde operan es, en muchos casos imposible.⁵ El Representante Especial del Secretario General de la ONU, John Ruggie, ha descrito la situación con estas palabras: “Las actuales condiciones de permisividad en relación con las violaciones de los derechos humanos por parte de las empresas son producto de un desajuste entre las fuerzas económicas y la capacidad de gobernanza. El problema sólo podrá solucionarse mediante un realineamiento. En principio, son las autoridades públicas las que establecen las reglas en base a las cuales se desarrollan las actividades comerciales. Pero, en el plano nacional, algunos gobiernos pueden sencillamente ser incapaces de tomar medidas efectivas, tanto si existe la voluntad como si no. Y, en el escenario internacional, los propios Estados compiten por el acceso a los mercados y a las inversiones, de modo que los problemas de acción colectiva pueden limitar o impedir su actuación como ‘autoridad pública’ de la comunidad internacional. Las personas y las comunidades más vulnerables son quienes pagan el precio más alto por este déficit de gobernanza”⁶.

“The Question of Jurisdiction Under International Criminal Law Over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an international Criminal Court”, en KAMMINGA, Menno T. – ZIA-ZARIFI, Saman (Eds.) *Liability of Multinational Corporations under International Law*, cit., pp. 139-195, en especial pp. 141-160.

4. De hecho, como se ha puesto de relieve, cuando una empresa invierte en un Estado donde la represión, la falta de libertades y la inestabilidad política son la norma, sabe que le resultará muy difícil operar sin convertirse en cómplice, cuando menos moral, de abusos contra los derechos humanos; STEPHENS, Beth “The Amoralism of Profit: Transnational Corporations and Human Rights”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 20, 2002, pp. 45-90, 51.

5. Como ha señalado Sara Joseph “specific problems arise with host States being required to control MNEs because the latter are uniquely international, uniquely mobile and, most importantly, uniquely powerful”; JOSEPH, Sara, “An Overview of the Human Rights Accountability of Multinacional Enterprises”, en KAMMINGA, Menno T. – ZIA-ZARIFI, Saman (eds.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, op. cit., 75-93, 78.

6. Naciones Unidas, “Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas”; *Informe del Representante Especial*

No obstante, la sociedad internacional es cada vez más sensible a estos hechos, en especial cuando las consecuencias sobre las personas adquieren cierta gravedad en forma de violación masiva de derechos fundamentales. Por eso se han explorado distintas vías jurídicas para poner ciertos límites a la acción de las sociedades transnacionales. Una de las que están siendo ampliamente utilizadas es la reclamación por la vía civil ante los tribunales de los Estados Unidos, al amparo de la *Alien Tort Claims Act* o *Alien Tort Statute* (ATCA). Este trabajo se dedica a presentar de manera breve el camino recorrido en esta línea y los principales obstáculos suscitados.

El alcance de la Alien Tort Claims Act

El ATCA fue adoptado en 1789. Su breve texto dispone lo siguiente:

*“1350. Alien’s action for tort
The district courts shall have original jurisdiction of any civil
action by an alien for a tort only, committed in violation of the
law of nations or a treaty of the United States.”⁷*

La ATCA prevé una jurisdicción civil *quasi* universal⁸. La utilización de la ATCA con éxito para reclamar reparaciones derivadas de violaciones a los derechos humanos empezó con el conocido caso Filártiga, en el que un opositor al régimen de Stroessner en Paraguay, el Dr. Joel Filártiga, presentó una demanda por el secuestro, tortura y muerte de su hijo a manos del inspector general de la policía de Asunción, Norberto Peña Irala, acaecido en 1976. El tribunal de apelación entendió, en 1980, que la ATCA era aplicable al caso y que un torturador podía ser juzgado en Estados Unidos por hechos cometidos en el extranjero⁹. En esta decisión, el juez Kaufman defendió una interpretación de la ATCA que abre los tribunales federales a la defensa de los derechos que ya han sido reconocidos por el derecho internacional, de acuerdo con su propia evolución.

del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie; Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos; Doc. A/HRC/4/35, 19 de febrero de 2007, par. 82.

7. *Act of 24 September 1789*, ch. 20, § 9 (b), 1 Stat. 79; June 25, 1948, ch 646, § 1, 62 Stat. 934; 28 U.S.C. § 1350 (2004).

8. Puesto que, como se verá más adelante, en realidad la ATCA solamente permite la demanda por parte de extranjeros. “Universal civil jurisdiction or universal tort jurisdiction may be defined as the principle under which civil proceedings may be brought in a domestic court irrespective of the location of the unlawful conduct and irrespective of the nationality of the perpetrator or the victim, on the grounds that the unlawful conduct is a matter of international concern.” KAMMINGA, Menno T., “Universal Civil Jurisdiction: Is It Legal? Is It Desirable?” *American Society International Law Proceedings* Vol. 99, 2005, 123-125, 123.

9. *Filártiga v. Peña-Irala*, 630 F.2d 876, 890 (2nd Cir. 1980).

Desde entonces se han suscitado en el marco de la ATCA numerosos casos por violaciones de derechos humanos, que han permitido desbrozar los requisitos y apuntar las potencialidades de dicha regulación¹⁰.

En la consolidación de este proceso, ha sido particularmente relevante el fallo de la Corte Suprema de 2004 en relación con la impugnación de la aplicabilidad de la ATCA en el caso Álvarez-Machain¹¹. Hasta ese momento había habido sucesivos intentos de limitar el alcance material de la ley en el sentido de interpretar que la ATCA solamente atribuye la jurisdicción, pero no comporta la incorporación de nuevos supuestos materiales para su aplicabilidad distintos de los previstos en 1789, que quedaron fijados en el momento de su adopción y requerirían para su ampliación una previa actividad normativa específica por parte del poder legislativo¹². Con ello se pretendía dejar a la ley prácticamente sin efecto y desautorizar una jurisprudencia de más de veinte años.

Pero la Corte Suprema confirmó la jurisprudencia anterior¹³. En su decisión, de 29 de junio de 2004, aceptó el carácter fundamentalmente jurisdiccional de la norma, pero con la capacidad de otorgar competencia a los tribunales, de manera automática, para ciertos casos, aunque consideró que, en el momento de su adopción, el Congreso solamente tenía en mente algunos supuestos muy

10. Al respecto, véase: COLIVER, Sandra – GREEN, Jennie – HOFFMAN, Paul “Holding Human Rights Violators Accountable by Using International Law in U.S. Courts: Advocacy Efforts and Complementary Strategies”, *Emory International Law Review*, Vol.19, 2005, pp. 169-226; STEPHENS, Beth, “Corporate Accountability: International Human Rights Litigation Against Corporations in US Courts”, en KAMMINGA, Menno T. – ZIA-ZARIFI, Saman (Eds.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, op. cit., 209-229; MARTÍN ORTEGA, Olga, *Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en Derecho Internacional*, op. cit., pp. 258-297.

11. 124 S.Ct. 2739 (2004). En este asunto se abordó la demanda de Humberto Álvarez-Machain contra los agentes de la Drug Enforcement Agency (DEA) estadounidense que le secuestraron con objeto de someterle a la justicia en Estados Unidos por su presunta colaboración con los narcotraficantes y su participación en la tortura y muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, en México, cargos de los que fue absuelto en el juicio previo. Solamente prosperó la demanda contra uno de ellos, José Francisco Sosa. La Corte de Apelación del Noveno Circuito había entendido que la detención de Álvarez Machain en México constituía una violación del derecho internacional de acuerdo con la ATCA Álvarez-Machain v. United States, 331 F.3d 604 (9th Cir. 2003).

12. Véase, por ejemplo, la extensa opinión concurrente del Juez Bork en *Tel-Oren v. Libyan Arab Republic*, 726 F.2d 774, 823 (D.C. Cir. 1984), 799. Esta fue la posición de la defensa de Sosa, a la también se sumó la Administración Bush, a través de su Departamento de Justicia; *Brief for the United States as Respondent Supporting Petitioner* (Jan. 2004), *Sosa v. Alvarez-Machain*, 12w4 S.Ct. 2739 (2004). En el mismo sentido *Brief for the National Foreign Trade Council, USA * Engage, The National Association of Manufacturers, The Chamber of Commerce of the USA, and the United States Council for International Business as Amici Curiae in Support of Petitioner*; y *Brief for the National Association of Manufacturers as Amici Curiae In Support of Reversal*, ambos documentos motivados por las crecientes demandas contra empresas multinacionales. En contra, véase *Brief of Amici Curiae, National and Foreign legal Scholars in Support of Respondents*, David S. Weissbrodt - William J. Aceves (en nombre de ochenta académicos de todo el mundo); igualmente *Brief of Amici Curiae, Lawyers Committee for Human Rights and The Rutherford Institute in Support of Respondents*.

13. *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004), 124 S.Ct. 2739 (2004); al respecto véase NORBERG, Naomi, “The US Supreme Court Affirms the *Filartiga* Paradigm”, *Journal of International Criminal Justice* Vol.4, 2006, pp. 387-400.

concretos como la protección del estatuto de los embajadores o la piratería. No obstante esta aproximación restrictiva, la Corte Suprema no cerró las puertas a la ampliación de supuestos, en relación con la evolución del derecho internacional. Su posición fue expresada de la siguiente manera por el Juez Souter, en nombre de la mayoría:

*“Still, there are good reasons for a restrained conception of the discretion a federal court should exercise in considering a new cause of action of this kind. Accordingly, we think courts should require any claim based on the present-day law of nations to rest on a norm of international character accepted by the civilized world and defined with a specificity comparable to the features of the 18th-century paradigms we have recognized”*¹⁴.

Para presentar algunos de los aspectos jurídicos planteados por las acciones en el marco de la ATCA, es preciso distinguir entre los requisitos para ejercer la jurisdicción en virtud de la ATCA y las distintas excepciones procesales que el sistema jurídico de los Estados Unidos permiten oponer a la misma.

Así, es posible identificar cuatro requisitos fundamentales de la jurisdicción. Los tres primeros se refieren a la parte demandante y al objeto de la demanda y el cuarto a la jurisdicción personal sobre la parte demandada.

En primer lugar la ley exige que el demandante sea un extranjero, lo que excluye cualquier demanda planteada por ciudadanos de los Estados Unidos, pero no por extranjeros que residan en el país. En segundo lugar, es preciso que el demandante alegue haber sido víctima de un agravio (*tort*), lo que no plantea especiales problemas.

En tercer lugar, para fundamentar una acción en el marco de la ATCA, el agravio debe consistir en una violación del derecho internacional consuetudinario (*law of nations*) o de un tratado vinculante para los Estados Unidos. En relación con los tratados, las alegaciones no han sido muy frecuentes por cuanto los tribunales han exigido que el tratado alegado fuera *self-executing*, aunque se han empleado frecuentemente para probar la existencia de una norma consuetudinaria¹⁵. Cuando se trata del derecho consuetudinario los tribunales han venido interpretando que la norma violada debe ser suficientemente

14. *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004), 124 S.Ct. 2739 (2004). En el caso concreto, la Corte dió la razón a Sosa.

15. Incluso se han admitido en este sentido tratados no ratificados por los Estados Unidos, como la Convención de las Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982; *Sarei v. Rio Tinto PLC*, 221 F. Supp. 2d 1116, (C.D.Cal., 2002), 1139.

específica (clara y sin ambigüedad), obligatoria (no derogable) y universal (que tenga un consenso internacional)¹⁶. No es necesario, sin embargo, que la norma pueda ser calificada como de *ius cogens*, aunque en algunos casos se han confundido ambas categorías¹⁷.

Después del caso Filártiga, que afirmó el carácter consuetudinario de la norma que prohíbe la tortura¹⁸, otros casos han ido ampliando progresivamente el elenco de supuestos que son susceptibles de reclamación a través de la ATCA. Así ha sido en relación, por ejemplo, con los siguientes supuestos: detenciones arbitrarias prolongadas y ejecuciones extrajudiciales en Argentina; ejecuciones extrajudiciales, desaparición y detenciones arbitrarias en Guatemala; crímenes de guerra y genocidio en Bosnia; crímenes contra la humanidad en Chile; distintos crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra como ejecuciones extrajudiciales, violación, mutilación, esclavitud sexual y asesinato, en Argelia; libertad de reunión y asociación en Nigeria o, discriminación racial sistemática y denegación de derechos políticos en Zimbabwe¹⁹.

En cambio, no se han considerado incluidas en el ámbito de la ATCA aquellas otras modalidades de vulneración de derechos que, en opinión del órgano judicial, no estaban respaldadas claramente por el derecho internacional convencional o consuetudinario, tales como las restricciones en la libertad de expresión, en el derecho de propiedad, la financiación de acciones terroristas, algunos principios del derecho internacional del medio ambiente, la utilización del “agente naranja” para la destrucción de bosques y cosechas en la guerra de Vietnam, la vulneración del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, o la violencia sexual²⁰.

16. *Forti v. Suarez-Mason*, 672 F. Supp. 1531 (N.D. Cal. 1987).

17. En palabras de la Corte de Apelación del Noveno Circuito: “Given the non-derogable nature of jus cogens norms, it comes as no surprise that we have found that a jus cogens violation is sufficient to satisfy the “specific, universal, and obligatory” standard. [...] But the fact that a violation of this subcategory of international norms is sufficient to warrant an actionable claim under the ATCA does not render it necessary. [...] The notion of jus cogens norms was not part of the legal landscape when Congress enacted the ATCA in 1789. [...] Thus, to restrict actionable violations of international law to only those claims that fall within the categorical universe known as jus cogens would deviate from both the history and text of the ATCA.”; *Alvarez-Machain v. Sosa*, 331 F.3d 604 (9th Cir. 2003).

18. Otros casos de tortura han sido incluidos en la jurisdicción de la ATCA: en Chile, *Cabello Barrueto v Fernández Larios* 205 F Supp 2d 1325, (2002, SD Fla); en Etiopía, *Abebe-Jira v. Negewo*, 72 F.3d 844 (11th Cir. 1996), o en Filipinas, *Trajano v. Marcos (In re Estate of Marcos Human Rights Litig.)*, 978 F.2d 493 (9th Cir. 1992).

19. *Forti v. Suarez-Mason*, 672 F. Supp. 1531 (N.D. Cal. 1987); *Xuncax v. Gramajo*, 886 F. Supp. 162 (D. Mass. 1995); *Kadic v. Karadzic*, 70 F.3d 232 (2th Cir., 1995); *Cabello Barrueto v Fernández Larios* 157 F.Supp.2d 1345 (S.D. Fla. 2001); *Doe v Islamic Salvation Front* 993 F Supp 3 (DDC 1998); *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y., 2002); *Tachiona v. Mugabe*, 216 F. Supp. 2d 262, 267 (S.D.N.Y. 2002); respectivamente.

20. *Guinto v Marcos*, 654 F Supp 276 (S.D. Cal.1986); *Trans-Continental Invest. Corp. S. A. v Bank of Commonwealth*, 500 F Supp 565. (C.D. Cal. 1980). *Beanal v. Freeport-McMoRan, Inc.*, 969 F. Supp. 362 (E.D. La. 1997); *In re “Agent Orange” product liability litigation*, 373 F. Supp. 2d 7 (E.D.N.Y. 2005); *Saperstein v. The Palestinian Authority*, 2006 U.S. Dist. LEXIS 92778, (S.D.Flo. 2006); *Doe v. Exxon Mobil Corporation*, 393 F. Supp. 2d 20 (D.D.C, 2005).

No obstante es preciso tener en cuenta que, por una parte, los distintos tribunales de distrito y las Cortes de Apelaciones de los distintos circuitos no siempre mantienen posiciones concordantes y, por otra, que es apreciable una cierta evolución, en el sentido de que ciertos comportamientos que no son estimados en un determinado momento, lo son más tarde: es el caso, por ejemplo, de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, rechazados en 1987 para Argentina y aceptados en 1993 para Haití²¹.

En cuarto lugar, para activar la jurisdicción de acuerdo con el ATCA se requiere que el Tribunal tenga jurisdicción personal sobre la parte demandada, lo que exige que la parte demandada mantenga ciertos vínculos con el Estado de que se trate²².

En el caso de las personas físicas, el vínculo exigido queda satisfecho con la residencia actual o pasada en el mismo²³, pero basta con una vinculación territorial temporal; por ejemplo, una breve visita²⁴. Si, por el contrario, el demandado no reside o no visita el territorio se requiere un mínimo contacto con el mismo, que vendría dado por el hecho de que el demandado haya dirigido su actividad hacia ese territorio y que el litigio derive de tal actividad²⁵.

Cuando se trata de personas jurídicas extranjeras, la vinculación exigida pasa por el mantenimiento de cierta actividad económica (*doing business*) en el Estado de que se trate, que se ha formulado como la exigencia de contactos continuos y actividades sustanciales en el asunto *Wiwa*²⁶. En este sentido es razonable suponer que cuanto mayor sea la importancia de la empresa transnacional no estadounidense, mayores serán las probabilidades de que sea identificable un vínculo suficiente con uno o más de los Estados federados.

El problema se suscita con frecuencia cuando aparentemente la empresa extranjera no actúa como tal en los Estados Unidos, sino a través de otras empresas. Al respecto, la jurisprudencia ha requerido la prueba del control de la empresa por parte de la empresa extranjera²⁷ o de que la empresa implicada

21. *Forti v. Suarez-Mason*, 672 F. Supp. 1531 (N.D. Cal. 1987); *Paul v Avril* 812 F Supp 207 (SD Fla, 1993).

22. Es preciso también que la persona no goce de inmunidad de jurisdicción; aunque ello no afecta a los actores estrictamente privados.

23. *Doe v. Saravia*, 348 F. Supp. 2d 1112; (E.D. Cal. 2004).

24. En realidad bastaría con una escala en uno de sus aeropuertos siempre que se puedan notificar los cargos y la citación judicial; *Doe v. Liu Qi*, 349 F. Supp. 2d 1258 (N.D. Cal. 2004).

25. *Doe v. Lumintang*, Civil Action No. 00-674 (GK) September 13, 2001, (D.D.C, 2001).

26. "Under New York law, a foreign corporation is subject to general personal jurisdiction in New York if it is "doing business" in the state.[...] The continuous presence and substantial activities that satisfy the requirement of doing business do not necessarily need to be conducted by the foreign corporation itself."; *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 226 F.3d 88 (2d Cir. 2000), 95.

27. Citando el caso *Shapiro, Lifschitz & Shram v. R.E. Hazard*, 90 F. Supp. 2d 15, 22 (D.D.C. 2000): "Where affiliated parties are alter egos of a corporation over which the Court has personal jurisdiction... the corporation's contacts may be attributed to the affiliated party for jurisdictional purposes."; *Doe v. Exxon Mobil Corporation*, 393 F. Supp. 2d 20 (D.D.C. 2005).

haya actuado como agente de la empresa transnacional demandada, en el sentido de que desarrolla para ésta actividades imprescindibles que debería desarrollar por sí misma de no hacerlo la empresa que la representa²⁸.

Por otra parte, se ha discutido si se aplican a la ATCA la exigencia del agotamiento de los recursos internos y la prescripción, en la medida en que la *Torture Victim Protection Act*, una ley promulgada en 1991 que, específicamente, habilita la acción civil contra extranjeros por actos de tortura o ejecuciones extrajudiciales, incorpora dos disposiciones que, respectivamente, exigen el agotamiento de los recursos internos y establecen un plazo de prescripción para la acción de diez años, desde la producción de los hechos en que se fundamenta la acción²⁹.

En relación con el primer aspecto la práctica no es uniforme. En unos casos se ha exigido, en el sentido de hacer descansar en el demandado la carga de la prueba de la no utilización de los recursos existentes en el lugar de comisión del hecho; si el demandado la satisface, entonces el demandante debe probar que tales recursos son ineficaces o inadecuados³⁰. Pero en otros casos se ha entendido que el requisito del TVPA no era aplicable al ATCA³¹.

En relación con la prescripción, los tribunales aplicaron los criterios propios de la jurisdicción de su Estado respectivo. Pero también desde la adopción de la TVPA, la mayoría de ellos ha entendido, que el plazo de 10 años previsto en ella debía aplicarse también al ATCA³². Así se ha hecho en distintos casos, por ejemplo en reclamaciones de ciudadanos chinos y coreanos contra Japón relacionadas con el uso de trabajo esclavo durante la segunda guerra

28. Criterio adoptado en *Doe I v. Unocal Corp.*, 27 F.Supp. 1174 (C.D. Cal. 1998), 1198 y confirmado en *Doe I v. Unocal Corp.*, 248 F.3d 915, (9th Cir. 2001), aunque no se consideró probada la relación de representación. Sí se consideró probada en *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 226 F.3d 88 (2d Cir. 2000), 95-97; y en *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, Inc.* 244 F. Supp. 2d 289, (S.D.N.Y. 2003), 330. Estos criterios han sido utilizados también para probar la vinculación entre una empresa transnacional y las empresas a través de las cuales actúa en otros países.

29. La Ley habilita una acción civil de reclamación, en este caso no limitada a los ciudadanos extranjeros, frente a los autores extranjeros de delitos de tortura y ejecución forzosa; *Torture Victim Protection Act of 1991*. Act March 12, 1992, P.L. 102-256, 106 Stat. 73.

30. *Hilao v. Estate of Marcos*, 103 F.3d 767, 778 n.5 (9th Cir. 1996); Aunque "exhaustion of remedies in a foreign forum is generally not required "when foreign remedies are unobtainable, ineffective, inadequate, or obviously futile.""; *Xuncax v. Gramajo*, 886 F. Supp. 162, 178 (D. Mass. 1995). En nota a pie de página la Corte Suprema en el caso *Sosa v. Alvarez-Machain* parece confirmar este requerimiento, reclamado en un *amicus curiae* de la Comisión Europea; *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004), 124 S.Ct. 2739 (2004), nota 21.

31. *Jean v. Dorelien*, 431 F.3d 776, 782 (11th Cir. 2005); *Sarei v. Rio Tinto PLC*, 487 F.3d 1193 (9th Cir., 2007)(con la opinión disidente del Juez Bybee), decisión matizada en revisión por una exigua mayoría en el plenario del 9º Circuito el 16 de diciembre de 2008, en el sentido de que no es una exigencia sino un criterio de prudencia que debe, si procede, aplicar el juez.

32. *Papa v United States* (2002, CA9 Cal.) 281 F3d 1004, 2002 US App LEXIS 2869, 2002 CDOS 1708,2002 DAR 2134; en el mismo sentido *Cabiri v. Assasie-Gyimah*, 921 F. Supp. 1189 (S.D.N.Y. 1996); *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y. Feb. 28, 2002); *Doe v. Islamic Salvation Front*, 257 F. Supp. 2d 115, 119 (D.D.C. 2003); *Arce v. García*, 400 F.3d 1340, (11th Cir. 2005).

mundial³³. No obstante, dicho plazo puede interrumpirse según las circunstancias del caso, cuando el demandante no ha tenido posibilidad de ejercer la acción por causas ajenas a su control³⁴. Más recientemente, ha empezado a abrirse paso la idea de la imprescriptibilidad para cierto tipo de crímenes especialmente graves como los previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional³⁵.

Pero, una vez superados ese conjunto de requisitos, se observa que una buena parte de los casos en que se ha admitido la aplicabilidad de la ATCA han terminado, sin embargo, sin una decisión judicial, en virtud de distintas excepciones que permiten a los jueces abstenerse de entrar en el fondo del asunto. Aunque no es posible en este espacio entrar a fondo en su análisis conviene señalar, por lo menos, que las principales excepciones al ejercicio de la jurisdicción en virtud de la ATCA han resultado ser la inmunidad del Estado³⁶, la doctrina del acto de Estado, la calificación del caso como cuestión política³⁷, y la doctrina del *forum no conveniens*.

En relación con las empresas transnacionales, que suelen ser demandadas por actuaciones llevadas a cabo fuera de los Estados Unidos, es particularmente relevante la excepción del *forum non conveniens*, por la que el tribunal aprecia la existencia de otro foro más apropiado para conocer la demanda, generalmente en el país donde se producen los hechos objeto de la demanda o donde la empresa está registrada. Para ello es necesario que la parte demandada demuestre que existe un foro alternativo adecuado y que la presunción a favor del foro elegido por el demandante se ve superada por una evaluación de factores público y privados que se inclina por el foro alternativo³⁸.

De una parte, la existencia de un foro alternativo adecuado presupone que dicho foro sea accesible al demandante frente al demandado y ofrezca garantías suficientes de independencia. De ahí que se haya exigido el consentimiento expreso del demandado a someterse a dicho foro alternativo cuando dicha vía no sea preexistente, como condición para aceptar la moción de *forum non*

33. *In re World War II Era Japanese Forced Labor Litig.* (2001, ND Cal) 164 F Supp 2d 1160, motion gr, dismd, in part (2001, ND Cal) 164 F Supp 2d 1153. También en relación con la guerra del Vietnam; *Tu v. Major General Koster*, 364 F.3d 1196 (10th Cir. 2004).

34. *Forti v Suarez-Mason* 672 F Supp 1531, (ND Cal, 1987); en el mismo sentido *Hilao v. Estate of Marcos*, 103 F.3d 767, 773 (9th Cir. 1996); *Cabello v. Fernandez-Larios* 205 F Supp 2d 1325 (2002, SD Fla); *Doe v. Saravia*, 348 F. Supp. 2d 1112; (E.D. Cal. 2004); *Arce v. García*, 400 F.3d 1340, (11th Cir. 2005); *Jean v. Dorelien*, 431 F.3d 776, 782 (11th Cir. 2005).

35. *In re "Agent Orange" product liability litigation*, 373 F. Supp. 2d 7 (E.D.N.Y. 2005).

36. Véase la *Foreign Sovereign Immunity Act* (FSIA); 28 U.S.C. § 1603 (2002).

37. *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), 217.

38. *Aguinda v. Texaco, Inc.*, 142 F. Supp. 2d 534, 538 (S.D.N.Y. 2001).

*conveniens*³⁹. Y de que no se hayan considerado adecuados foros donde el sistema judicial se considera poco fiable⁴⁰.

De otra parte, los factores relevantes a los que se alude se refieren a los intereses de los gobiernos implicados y de la Corte y a los intereses de las partes en el litigio y son los formulados especialmente en *Gulf Oil Corp. v. Gilbert*⁴¹. Se trata, en lo que se refiere a los factores relativos al interés público, fundamentalmente, del interés de los Estados Unidos o de otros Estados en conocer del asunto en atención a la nacionalidad o residencia de los demandantes o demandados; de los problemas que pueda conllevar para la Corte y especialmente para el jurado el asunto a causa de la concurrencia de distintas leyes nacionales, o de las dificultades administrativas y de congestión que pueda ocasionar a la Corte. A estos cabe añadir el formulado por la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito en *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, consistente en “the interests of the United States in furnishing a forum to litigate claims of violations of the international standards of the law of human rights”⁴². En cuanto a los factores relativos a los intereses privados se trata de considerar las ventajas e inconvenientes que se derivan para una y otra parte de trasladar el procedimiento a otro país, registrándose una tendencia a dar una especial relevancia a la residencia en Estados Unidos de los demandantes.

Finalmente, es también pertinente hacer una referencia a la doctrina del acto de Estado, por cuanto, como se verá, en algunos casos solamente se considera imputables a las empresas en la medida en que las violaciones que se les atribuyen son realizadas en colaboración con agentes del Estado en el que operan. La excepción del acto de Estado se fundamenta en la idea de que tratándose de Estados soberanos, los tribunales de un Estado no pueden juzgar los actos de gobierno de otro Estado hechos en su propio territorio⁴³. En el caso de actos de agentes del Estado la cuestión consiste en analizar si pueden ser atribuidos al Gobierno hasta tal punto que constituyan actos de Estado.

39. “We leave to the District Court the procedural decision as to whether (i) to initially ascertain Texaco’s willingness to submit to jurisdiction in Ecuador and, if such willingness is indicated, then balance the forum non conveniens factors [...] or (ii) to make the balance first and, if the factors favor a forum non conveniens dismissal, condition such dismissal on Texaco’s submission to jurisdiction in Ecuador.”; *Jota v. Texaco Inc.*, 157 F.3d 153 (2d Cir. 1998).

40. *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, Inc.*, 244 F. Supp. 2d 289, 336 (S.D.N.Y. 2003)..

41. *Gulf Oil Corp. v. Gilbert*, 330 U.S. 501, 91 L. Ed. 1055, 67 S. Ct. 839 (1947). La preferencia un foro alternativo se ha concedido, entre otros, en los casos *Aguinda c. Texaco o Abdullahi v. Pfizer, Inc* *Aguinda v. Texaco, Inc.*, 303 F.3d 470 (2d Cir. 2002); *Abdullahi v. Pfizer, Inc.*, 399 F. Supp. 2d 495 (S.D.N.Y., 2005). No se ha concedido, entre otros, en *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 226 F.3d 88, 108 (2d Cir. 2000); *Sarei v. Rio Tinto PLC*, 221 F. Supp. 2d 1116 (C.D. Cal 2002), 1178; *Doe v. Exxon Mobil Corporation*, 393 F. Supp. 2d 20, 25 (D.D.C. 2005); *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, Inc.*, 244 F. Supp. 2d 289, 335 (S.D.N.Y. 2003).

42. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y. Feb. 28, 2002).

43. *Underhill v. Hernandez*, 168 U.S. 250, 18 S. Ct. 83, (1897).

Para ello se utilizan ciertos criterios enunciados por la Corte Suprema en el caso *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, en 1964: el grado de consenso internacional respecto de las normas aplicables en el caso concreto; la importancia de las implicaciones del caso para las relaciones exteriores; y si el Gobierno que cometió los hechos continua en el poder⁴⁴.

Las empresas transnacionales como demandadas en la ATCA

En la gran mayoría de demandas planteadas contra empresas en el marco de la ATCA, hasta ahora, o bien no se ha llegado a entrar en el análisis de la responsabilidad, por distintos motivos, o bien ha sido desestimada en el caso concreto⁴⁵.

Uno de los litigios más conocidos es el del caso Unocal, demandada en 1996 por distintas violaciones de derechos humanos. Mientras el Tribunal de Distrito entendió, en 2000, que Unocal conocía y se benefició de trabajo esclavo en la construcción de un gasoducto en Birmania, pero ello no era suficiente para establecer su responsabilidad en derecho internacional⁴⁶, la decisión de la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito, en 2002, revocó el fallo que eximía a Unocal de la responsabilidad por trabajo forzoso, que asumió como una variante moderna de la esclavitud, asesinato y violación, y confirmó la participación en torturas⁴⁷. Mientras la decisión estaba pendiente de revisión⁴⁸, las partes anunciaron, en diciembre de 2004 la consecución de un arreglo amistoso para poner fin al procedimiento⁴⁹. Más recientemente, el 8 de junio de 2009, se ha alcanzado otro arreglo amistoso en el caso *Wiwa v. Shell*, tras trece

44. *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 (1964). La Corte de Apelaciones del 9º Circuito utiliza un cuarto criterio desde *Liu v. The Republic of China*, 892 F.2d 1419, 1432 (9th Cir.1989); consiste en analizar si el Estado actuaba en defensa del interés público. En aplicación del *test Sabbatino* se ha aceptado la aplicabilidad de la doctrina, entre otros casos, en *Doe v. Liu Qi*, 349 F. Supp. 2d 1258 (N.D. Cal. 2004); *Doe I v. State of Israel*, 400 F. Supp. 2d 86 (D.C.C. 2005); se ha denegado, entre otros, en *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y. Feb. 28, 2002); *Doe v. Unocal*, 395 F.3d 932, 958-960 (9th Cir. 2002); *Sarei v. Rio Tinto PLC*, 487 F.3d 1193 (9th Cir. 2007).

45. Han sido demandadas, entre otras, las siguientes empresas: Shell, Texaco, Chevron, Exxon-Mobil, General Motors, Titan, Coca-Cola, Drummond, Unocal, Rio Tinto, Del Monte, Freeport-McMoRan, Copper & Gold, Pfizer, Talisman Energy, Bridgestone, Caterpillar, Dow Chemical, Monsanto, Union Carbide, Chiquita Brands o Dynacorp. Solamente en el caso Khulumani, relativo a la presunta complicidad en el mantenimiento del sistema racista del apartheid en Sudáfrica, más de una cincuenta de grandes empresas de todos los sectores económicos figuran como demandadas; *Khulumani v. Barclay Nat'l Bank Ltd.* 504 F.3d 254 (2d Cir. 2007).

46. *Doe I v. Unocal Corp.*, 110 F. Supp. 2d 1294, 1310, (C.D.Cal. 2000).

47. *Doe v. Unocal*, 395 F.3d 932, (9th Cir. 2002).

48. *Doe v. Unocal*, 395 F.3d 932, (9th Cir. 2002) *vacated pending rehearing en banc* (9th Cir. Feb. 14, 2003).

49. Según el comunicado: "... Although the terms are confidential, the settlement in principle will compensate plaintiffs and provide funds enabling plaintiffs and their representatives to develop programs to improve living conditions, health care, and education and protect the rights of people from the pipeline region"; http://www.earthrights.org/legalfeature/final_settlement_reached_in_doe_v_unocal.html. (consultado febrero 2009). Además una decisión judicial posterior impide considerar pertinente como precedente cualquier decisión en este caso. Inmediatamente, en 2005, Unocal fue absorbida por Chevron.

años de litigio⁵⁰, por la responsabilidad de la empresa en la represión de las fuerzas armadas nigerianas contra el pueblo Ogoni, en forma de torturas, asesinatos y otras violaciones de los derechos humanos. El acuerdo se ha producido en vísperas del inicio del juicio, después de que la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito revocara el 3 de junio⁵¹, la decisión de cerrar el caso emitida por el Juez de la Corte de Distrito el 4 de marzo de 2008, por falta de jurisdicción personal⁵².

En los dos casos en que ha ya llegado a realizarse el juicio, las empresas demandadas han sido absueltas. El 30 de julio de 2007, en Alabama, en el primer juicio con base la ATCA, el jurado consideró que Drummond Co. no era responsable por el asesinato a manos de grupos paramilitares de tres dirigentes sindicales de una de sus minas en Colombia, a pesar de la existencia de testimonios que avalaban que la empresa financiaba directamente al grupo paramilitar autor de los crímenes. Los demandantes han reclamado la repetición del juicio ante la Corte de Apelaciones del 11 Circuito. El 1 de diciembre de 2008, en San Francisco, Chevron, en el marco del litigio *Bowoto v. Chevron Texaco Corp.* fue eximida por el jurado de toda responsabilidad en relación con la represión militar en Nigeria de las protestas en una de las plataformas de dicha empresa.

La posición de las ETN ante su posición de demandadas en el marco de la ATCA se resume en las ideas siguientes⁵³: no es posible demostrar, en el derecho internacional, la existencia de prohibiciones dirigidas a las empresas; en las pocas ocasiones en que el derecho internacional impone obligaciones a actores no estatales, no impone obligaciones o establece responsabilidades de personas jurídicas, y los conceptos de derecho nacional como la conspiración o la complicidad no pueden ser empleados para ampliar la categoría de conductas prohibidas por el derecho internacional consuetudinario o la modalidad de participación en las mismas. A ello añaden la valoración muy negativa del impacto de esta posibilidad sobre la inversión en el extranjero y sobre el desarrollo económico de los países en que se reduzcan dichas inversiones. En sus argumentos han encontrado el apoyo de las sucesivas administraciones republicanas que han añadido otras consideraciones políticas en el sentido de que estas reclamaciones interfieren indebidamente en la política exterior de los Estados Unidos⁵⁴.

50. Royal Dutch/Shell pagará 15,5 millones de dólares y parte de las costas del proceso como compensación a los diez demandantes, que son víctimas o familiares de las víctimas, además de comprometerse a crear un fondo para el progreso del pueblo Ogoni.

51. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2009 U.S. App. LEXIS 11873 (2th Cir. 2009).

52. *Esther Kibbel et al. v. Royal Dutch Petroleum Co. et al. Ken Wiwa et al. v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.*, 2008 U.S. Dist. LEXIS 16592 (S.D.N.Y. 2008).

53. Por ejemplo en las alegaciones de las empresas demandadas en *In re "Agent Orange" product liability litigation*, 373 F. Supp. 2d 7 (E.D.N.Y. 2005).

54. STEPHENS, Beth, "Upsetting Checks and Balances: The Bush Administration's Efforts To Limit Human Rights Litigation", *Harvard Human Rights Journal*, Vol.17, Spring 2004, pp. 169-205.

Pero la jurisprudencia de aplicación de la ATCA ha ampliado de manera progresiva la gama de los posibles demandados, en un doble sentido. Por una parte se ha admitido la demanda contra personas o entidades que no tienen la condición de agentes del Estado y, por otra, se ha pasado de la demanda contra el autor concreto de las violaciones alegadas, a la persecución de quienes las han organizado o han participado en ellas como cómplices, y también a quienes las han ordenado o, en virtud de su responsabilidad como superiores, supieron o debían haber sabido que las violaciones se cometían y no hicieron nada por evitarlas.

Desde la primera perspectiva, mientras los primeros casos se dirigían contra personas que habían actuado en calidad de agentes del Estado, después se admitió también la posibilidad de presentar reclamaciones contra personas que habían vulnerado el derecho internacional sin tener dicha calidad. En el caso *Kadic v Karadzic*⁵⁵, el tribunal afirmó:

“We do not agree that the law of nations, as understood in the modern era, confines its reach to state action. Instead, we hold that certain forms of conduct violate the law of nations whether undertaken by those acting under the auspices of a state or only as private individuals.”

Respecto de las empresas, y entre otros⁵⁶, en *Presbyterian Church of the Sudan v. Talisman* el tribunal afirma:

“A private corporation is a juridical person and has no per se immunity under U.S. domestic or international law. [...] Given that private individuals are liable for violations of international law in certain circumstances, there is no logical reason why

55. *Kadic v. Karadzic*, 70 F.3d. 232 (2d Cir., 1995); lo contrario de lo dicho en la decisión de la Corte de Distrito, en que se desestimó la demanda por considerar que la ATCA requería una violación del derecho internacional que implicaba necesariamente su comisión por un gobierno reconocido o uno de sus agentes agente del mismo: “[t]he current Bosnian-Serb warring military faction does not constitute a recognized state, [...] the members of Karadzic’s faction do not act under the color of any recognized state law”; *Doe v. Karadzic*, 866 F.Supp. 734 (S.D.N.Y.1994).

56. La aptitud de las empresas para ser responsables por violaciones del derecho internacional en el marco de la ATCA ha sido reconocida, entre otras decisiones, en: *Carmichael v. United Technologies Corp.*, 835 F.2d 109 (5th Cir. 1988); *Jota v. Texaco, Inc.*, 157 F.3d 153 (2d Cir. 1998); *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 226 F.3d 88 (2d Cir. 2000); *Bigio v. Coca-Cola Co.*, 239 F.3d 440 (2d Cir. 2000); *Aguinda v. Texaco, Inc.* 303 F.3d 470 (2d Cir. 2002). Y ha sido avalada por la Corte Suprema en *Sosa v. Alvarez-Machain*: “A related consideration is whether international law extends the scope of liability for a violation of a given norm to the perpetrator being sued, if the defendant is a private actor such as a corporation or individual. Compare *Tel-Oren v. Libyan Arab Republic*, 726 F. 2d 774, 791–795 (CA DC 1984) (Edwards, J., concurring) (insufficient consensus in 1984 that torture by private actors violates international law), with *Kadic v. Karadzic*, 70 F. 3d 232, 239–241 (CA 2 1995) (sufficient consensus in 1995 that genocide by private actors violates international law).”, *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004), 124 S.Ct. 2739 (2004), nota 20.

*corporations should not be held liable, at least in cases of jus cogens violations. Indeed, while Talisman disputes the fact that corporations are capable of violating the law of nations, it provides no logical argument supporting its claim.”*⁵⁷

Sin embargo la posibilidad de que actores privados, incluidas las empresas, sean los autores de violaciones de normas de derecho internacional se ha restringido a cierto tipo de normas que parece identificarse con la violación de ciertas normas de *ius cogens*⁵⁸. Por lo tanto no se ha admitido para otras, como la tortura, el encarcelamiento arbitrario o la persecución, que se estima solamente pueden ser atribuibles a agentes del Estado, a no ser que se realicen como modalidades de crímenes de mayor gravedad, como el genocidio o los crímenes contra la humanidad⁵⁹. No obstante, aún estos supuestos podrían ser imputables a actores privados, si éstos han actuado bajo la apariencia de legalidad (*under color of law*)⁶⁰.

Desde la segunda perspectiva, y a los efectos que aquí interesan⁶¹, las acusaciones han unido frecuentemente los supuestos de conspiración y complicidad en la comisión de distintas vulneraciones de derechos humanos. Esta posibilidad de que se genere responsabilidad de actores privados por conspiración o complicidad, en el marco de la ATCA fue asumida ya en 1988, en relación

57. *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy Inc.*, 244 F. Supp. 2d 289, 318 (S.D.N.Y. 2003). En el caso *In re “Agent Orange” product liability litigation*, la Corte que se remite a la sentencia en el caso relativo a la empresa química alemana I.G.Farben, en el marco de los juicios de Nuremberg, afirma: “Limiting civil liability to individuals while exonerating the corporation directing the individual’s action through its complex operations and changing personnel makes little sense in today’s world.” *In re “Agent Orange” product liability litigation*, 373 F. Supp. 2d 7 (E.D.N.Y. 2005).

58. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y. Feb. 28, 2002).

59. *Bowoto v. Chevron Corp.*, 2006 U.S. Dist. LEXIS 63209 (N.D. Cal., Aug. 21, 2006).

60. Aunque no hay una completa unanimidad: “Recognizing acts under color of law would dramatically expand the extraterritorial reach of the statute. [...] It is also highly unfair to corporations operating in states with potentially problematic human rights records which under the color of law rule may (or may not) be subject to liability for doing business there and benefitting from the state’s infrastructure.”; *Doe v. Exxon Mobil Corporation*, 393 F. Supp. 2d 20, 25 (D.D.C. 2005); en el mismo sentido: *Bowoto v. Chevron Corp.*, 2006 U.S. Dist. LEXIS 63209 (N.D. Cal., Aug. 21, 2006). Se han utilizado distintos criterios para apreciar esta actuación con apariencia de legalidad, aunque el más común es el denominado *joint action test*, consistente en que “private actors are considered state actors if they are “willful participant[s] in joint action with the State or its agents”; citando el caso *Dennis v. Sparks*, 449 U.S. 24, 101 S. Ct. 183 (1980), *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Company et al.*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3293, (S.D.N.Y. Feb. 28, 2002). Y también en el caso *Unocal*: “Where there is a substantial degree of cooperative action between the state and private actors in effecting the deprivation of rights, state action is present.”; *Doe v. Unocal Corp.*, 963 F.Supp. 880, 891 (C.D. Cal. 1997). Pueden verse otros criterios en *Beanal v. Freeport-McMoRan, Inc.*, 969 F. Supp. 362 (E.D. La. 1997).

61. Aunque aplicados a personas físicas se han contemplado también los supuestos de responsabilidad de quien instiga u ordena la comisión de las violaciones de derechos humanos, *Doe v. Lumintang*, Civil Action No. 00-674 (GK) September 13, 2001, (D.D.C. 2001); y de responsabilidad de los superiores por los actos cometidos por sus subordinados, en determinadas circunstancias, para la cual se han tomado como referencia tanto la práctica de los tribunales penales internacionales como la de la responsabilidad civil subsidiaria; *Hilao v. Estate of Marcos*, 103 F.3d 767,776 (9th Cir. 1996); *Ford ex rel. Estate of Ford v. Garcia*, 289 F.3d 1283 (11th Cir. 2002).

con empresas⁶². Y ha sido confirmada en muchas otras decisiones⁶³. De hecho la mayor parte de las demandas contra empresas por vulneración de derechos humanos lo son por complicidad con actos perpetrados por fuerzas armadas o policiales dependientes de los gobiernos o, como en el caso de Sudáfrica, por el conjunto del aparato del Estado. Ello es debido a la dificultad de establecer su participación directa como autores de las violaciones de dichos derechos, en especial cuando se exige la actuación “under color of law”⁶⁴.

Ello ha supuesto, por tanto, la incorporación del concepto de derecho penal de la complicidad⁶⁵ y la remisión a las interpretaciones de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia⁶⁶ o Ruanda⁶⁷ en el seno

62. “We will also only assume, because it is unnecessary to decide, that the Alien Tort Statute does confer subject matter jurisdiction over private parties who conspire in, or aid and abet, official acts of torture by one nation against the citizens of another nation”; *Carmichael v. United Technologies Corp.*, 835 F.2d 109 (5th Cir. 1988). En el caso de particulares, véase: *Mehinovic v. Vuckovic*, 198 F. Supp. 2d 1322 (N.D. Ga. 2002).

63. *Bodner v. Banque Paribas*, 114 F. Supp. 2d 117, 128 (E.D.N.Y. 2000); *Doe v. Unocal*, 395 F.3d 932, (9th Cir. 2002); *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, Inc.*, 244 F. Supp. 2d 289, 320-324, (S.D.N.Y. 2003); *Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, Inc.*, 374 f. Supp. 2d 331, 340-341 (S.D.N.Y. 2005); *In re “Agent Orange” product liability litigation*, 373 F. Supp. 2d 7 (E.D.N.Y. 2005); *Bowoto v. Chevron Corp.*, 2006 U.S. Dist. LEXIS 63209 (N.D. Cal., Aug. 21, 2006); *Khulumani v. Barclay Nat’l Bank Ltd.* 504 F.3d 254 (2d Cir. 2007); *Sarei v. Rio Tinto PLC*, 487 F.3d 1193 (9th Cir. 2007). En contra se pueden encontrar en otras decisiones: *In re South Af. Apartheid Litig.*, 346 F. Supp. 2d 538, 549-51 (S.D.N.Y. 2004); *Doe v. Exxon Mobil Corporation*, 393 F. Supp. 2d 20, 24 (D.D.C. 2005).

64. Véase una tipología de formas de complicidad en que se distingue la complicidad directa, la complicidad indirecta que supone beneficiarse de la comisión de los crímenes o la mera pasividad o ausencia de reacción frente a un estado de cosas que supone violaciones graves de derechos humanos, cuya existencia la empresa legítima por el mero hecho de mantener abierta su vía de negocio; CLAPHAM, Andrew – JERBY, Scott, “Categories of Corporate Complicity in Human Rights Abuses”, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol.24, Spring 2001, 339-349; en el mismo sentido RAMASASTRY, Anita, “Corporate Complicity: Fron Nuremberg to Rangoon. An Examination of Forced Labor Cases and Their Impact on the Liability of Multinational Corporations”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol.20, 2002, 91-159.

65. Se ha señalado que la complicidad requiere: 1) la prueba de ha habido un crimen; 2) que el cómplice haya realizado un acto material de contribución al crimen; y 3) que este acto se haya llevado deliberadamente y conociendo el acto del autor del crimen; SCHABAS, William A., “Enforcing International Humanitarian Law: Catching the Accomplices”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 83 No 842, June 2001, pp. 439-459, 446. El artículo 25 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional afirma, en su apartado tercero, la responsabilidad, entre otros supuestos, de quien “c) Con el propósito de facilitar la comisión de ese crimen, sea cómplice o encubridor o colabore de algún modo en la comisión o la tentativa de comisión del crimen, incluso suministrando los medios para su comisión”; BOE núm. 126, 27 de mayo de 2002.

66. En especial, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; Case No.: IT-95-17/1-T, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Judgement, 10 December 1998. En este caso se define la complicidad de esta manera, que la distingue de la coautoría: “249. In sum, the Trial Chamber holds the legal ingredients of aiding and abetting in international criminal law to be the following: the *actus reus* consists of practical assistance, encouragement, or moral support which has a substantial effect on the perpetration of the crime. The *mens rea* required is the knowledge that these acts assist the commission of the offence. This notion of aiding and abetting is to be distinguished from the notion of common design, where the *actus reus* consists of participation in a joint criminal enterprise and the *mens rea* required is intent to participate.”

67. In particular International Criminal Tribunal for Rwanda, Case No. ICTR-96-13-A, *Prosecutor v. Alfred Musema*, Judgement, 27 January 2000, que emplea la siguiente definición de complicidad: “183. In conclusion, the Chamber is of the opinion that an accused is liable for complicity in genocide if he knowingly and voluntarily aided or abetted or instigated one or more persons in the commission of genocide, while knowing that such a person or persons were committing genocide, even though the accused himself did not have the specific intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group as such.”

de procedimientos de naturaleza civil⁶⁸. Aunque no todos los tribunales utilizan los parámetros internacionales de la complicidad penal y algunos se remiten al concepto de complicidad en el derecho de los Estados Unidos⁶⁹.

Consideraciones finales

La vía de la ATCA se ha criticado por el hecho de que una eventual condena civil tal vez no reflejaría la gravedad de los hechos que suelen analizarse en estos casos de la misma forma que lo haría una condena penal⁷⁰. Pero lo cierto es que, en muchos supuestos, la vía penal no es posible, por ausencia de voluntad política de persecución en el lugar de comisión de los delitos, por inexistencia de vías jurídicas de persecución penal a las empresas en los derechos nacionales, por quedar fuera de las previsiones de jurisdicción penal universal en esos mismos derechos⁷¹ y por quedar también al margen de la jurisdicción de los tribunales penales internacionales.

Y a pesar de todo la vía de la ATCA presenta ciertas ventajas⁷². Por una parte, la responsabilidad civil, si comporta el pago de grandes sumas de dinero, es fácilmente inteligible por los accionistas y puede favorecer escenarios de cambios en los comportamientos de las empresas hacia una mayor responsabilidad en materia de respeto a los derechos humanos. Siempre que se trate de un empresa transnacional de cierta dimensión es bastante probable que sea factible establecer la competencia personal de los tribunales de los Estados

68. Al respecto, véase MENON, Jaykumar A., "The Alien Tort Statute, Blackstone and Criminal/Tort Law Hybridities", *Journal of International Criminal Justice* Vol. 4, 2006, pp. 372-386, 379; se ha señalado que: "First, the vast majority of the violations that take place under the ATCA are acts that would be criminal in U.S. courts. The fact that they are also intentional torts is relevant only to the extent that it permits private parties to bring these claims in civil court as well. Additionally, the standard used in criminal cases is much stricter than that used in civil cases. If a party could be convicted of being an accomplice to a crime, it would seem paradoxical not to hold that same party responsible for the same actions under the less rigorous civil standard"; SHAW, C. "Uncertain justice: Liability of multinationals under the Alien Tort Claims Act", *Stanford Law Review*, vol. 54, 2002, 1385.

69. Se ha defendido la utilización del derecho internacional en *Doe v. Unocal*, 395 F.3d 932, 949-952 (9th Cir. 2002); dentro de la mayoría en la decisión de la Corte de Apelaciones del 2º Circuito en *Khulumani v. Barclay National Bank*, 504 F.3d 254, (2d Cir. 2007) se manifiesta a favor de tomar el concepto de complicidad del Derecho internacional el Juez Katzmman (pp. 264 ss.) y a favor de emplear el concepto del derecho federal de los Estados Unidos, el Juez Hall (pp. 284 ss.), que remite al standard formulado en *Halberstam v. Welch*, 705 F.2d 472, 477 (D.C. Cir. 1983) basado en el Restatement (Second) of Torts, Section 876(b) y que incluye tres elementos: "(1) the party whom the defendant aids must perform a wrongful act that causes an injury; (2) the defendant must be generally aware of his role as part of an overall illegal or tortious activity at the time that he provides the assistance; [and] (3) the defendant must knowingly and substantially assist the principal violation."; *Khulumani v. Barclay National Bank*, 504 F.3d 254 (2d Cir. 2007).

70. En este sentido, KAMMINGA, Menno T., "Universal Civil Jurisdiction: Is It Legal? Is It Desirable?", *op. cit.*, p. 125.

71. Los Estados Unidos, en particular, se han mostrado poco entusiastas en la utilización de la jurisdicción penal universal aunque en ciertos casos – como en el de la persecución de los dirigentes del gobierno de la Kampuchea Democrática – hayan tratado de presionar a otros países para que la ejercieran.

72. MONGELARD, Éric, "Responsabilidad civil de las empresas por violaciones del derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 863, septiembre 2006, p. 3.

Unidos sobre la misma porque realice en dicho país actividades económicas regulares directamente o a través de otras empresas. Igualmente ello puede hacer más fácil la ejecución de las eventuales sentencias condenatorias que en el caso de personas físicas sin residencia en Estados Unidos, lo que puede redundar en medidas de reparación efectiva de las víctimas. La vía civil no precisa de intervención alguna por parte del fiscal y la prueba es menos exigente que en la vía penal por cuando la inexistencia de duda razonable es sustituida por una apreciación del balance de las pruebas. Finalmente, no es despreciable el impacto negativo que sobre la imagen de la empresa y sobre la conciencia de sus accionistas y consumidores pueda arrojar una condena civil.

El conjunto de requisitos exigidos para determinar la responsabilidad civil de una empresa por la violación de derechos humanos, de acuerdo con la ATCA, unido a la tramitación de las múltiples excepciones procesales que puede interponer hacen el procedimiento complejo, largo y difícil. Lo que no favorece la tarea del jurado. En todo caso del hecho de que en los dos juicios celebrados hasta ahora se haya decidido a favor de las empresas demandadas no deben sacarse conclusiones demasiado generales, dado lo novedoso de estos procedimientos y la evolución acelerada del derecho internacional penal. Igualmente cierto es que en otros dos casos las empresas han preferido un arreglo amistoso a la celebración del juicio.

DESARROLLO: VIEJOS MITOS Y NUEVOS PARADIGMAS¹

MANUEL MONTOBBIO*

PALABRAS CLAVE

Desarrollo, paradigmas, sutodesarrollo, desarrollo humano, universalidad.

RESUMEN

El presente artículo repasa y desmonta algunos de los principales paradigmas y supuestos sobre los que ha venido descansando tanto el propio concepto de desarrollo como las medidas implementadas en pro del mismo. Se partirá de las concepciones primigenias del desarrollo, caracterizadas por el economicismo, el unilateralismo y la transitividad del término para abogar por un modelo holístico, humano e intransitivo.

ABSTRACT

This article goes over the main paradigms regarding development. It will start with the primitive conception of development, based on unilateralism and a strong economic perspective, to end with an holistic, human and not transitive meaning of the concept.

RÉSUMÉ

Cet article présente et démonte quelques un des principaux paradigmes et suppositions sur lesquels ont reposé le propre concept de développement humain et les mesures menées en marche pour l'atteindre.

1. Publicado en la sección "Nombres Propios" de la web de la Fundación Carolina, el 19 de enero de 2009.

* Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas, es autor de *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (Icaria, 2008).

L'auteur part des premières conceptions du développement, caractérisées par l'économicisme, l'unilateralisme et la transitivity du terme pour défendre un modèle holistique, humain et e intransitif.

Hubo un tiempo, no lejano, en que el pensamiento sobre el desarrollo se concentraba en lo económico y éste se identificaba con crecimiento económico. Un tiempo en que la Historia económica y la senda del desarrollo parecían destinadas a transcurrir por las etapas del crecimiento de Rostow, en que la economía planificada del socialismo realmente existente se planteaba como una vía para saltar o adelantar más rápidamente en esas etapas. En que frente a la disyuntiva Este-Oeste emergió la tensión Norte-Sur como eje estructurador del sistema internacional y clave explicativa de la problemática del desarrollo que los economistas de la CEPAL explicaron en términos de centro-periferia, economía dual y teoría de la dependencia.

Hubo en 1973 una crisis del petróleo tras la que nada volvió a ser del todo igual. La respuesta a la misma trajo el concepto de ajuste estructural como nuevo paradigma, enfatizando la estabilidad de los cuadros macroeconómicos y teniendo como preocupación el crecimiento por encima de la distribución. El tiempo y la realidad trajeron nuevos paradigmas o ideas fuerza, como la afirmación de la gobernabilidad como elemento fundamental del desarrollo, la introducción, junto a la preocupación por el funcionamiento del mercado, de la preocupación por el funcionamiento y efectividad del Estado y sus instituciones.

Los años noventa contemplaron también la emergencia del desarrollo humano como paradigma e indicador y la globalización económica al calor de la revolución tecnológica de la sociedad de la información; así como, sobre todo a efectos operativos, el “consenso de Washington” como un conjunto de medidas basadas en la apertura de mercados, liberalización de intercambios, privatizaciones y adelgazamiento del Estado como receta universal y doctrina compartida para la promoción del crecimiento, la estabilidad y el desarrollo. Lo que, unido al desarrollo, a partir del análisis comparado de las transiciones a la democracia que se suceden primero en Europa y después en América Latina y el resto del mundo en la que ha venido a conocerse como la “tercera ola” de la democratización, de la transitología como rama de la Ciencia Política dedicada al estudio de las transiciones a la democracia que acaba llevando a la formulación, a modo de conclusiones tentativas, de un “manual de instrucciones” orientadoras para la conducción de nuevos procesos democratizadores a partir de la experiencia de los previos, nos lleva a que podamos decir que hubo un día a mediados de los noventa en que el camino hacia el desarrollo y la democracia en la era de la globalización respondía al recetario universal de los

manuales de instrucciones del consenso de Washington y transitología, aplicables en cualquier lugar y en cualquier cultura.

Y sin embargo, tal receta universal no es necesariamente tan universal, ni tan evidente la evidencia. Su lógica interna descansa sobre una serie de supuestos implícitos que procede explicitar. El supuesto, en primer lugar, del desarrollo mismo y su posibilidad. Pues, como señala Osvaldo de Rivero², “los teóricos que elucubran sobre la riqueza de las naciones y los tecnócratas que se especializan en elaborar proyectos para elevar la producción y los niveles de vida, pueden caer en el error diseñando modelos de desarrollo, pero jamás dudan sobre la posibilidad misma del desarrollo. Para ellos, pensar sobre la imposibilidad del desarrollo, es pensar lo impensable” (2003: 135).

El supuesto de la existencia de un camino, paradigma de las etapas de la evolución natural, heredero del mito del progreso y de la proyección de las teorías de Darwin a la evolución de las sociedades humanas. De que ellos están como nosotros en un estadio anterior, de que quieren ser como nosotros, de que lo que somos hoy resulta universalmente deseable, de que el camino que recorrimos un día sigue abierto y resulta eternamente recorrible por otros. De un único camino y un único modelo o resultado, desarrollo y no desarrollos. Del Estado y la economía nacional como sujeto del desarrollo. De la división entre desarrollados y subdesarrollados. De que son los subdesarrollados los que se han desarrollar, y que los desarrollados pueden y deben ayudarles a ello. De que desarrollar es un verbo transitivo. De una visión economicista y cuantitativa del desarrollo, medible a través de una serie de indicadores, *ceteris paribus*, consideradas externalidades aquellas variables cualitativas, no medibles o monetarizables o no incorporables en un modelo económico que persigue el crecimiento con el que identifica el desarrollo. Externalidades, sin embargo, a menudo tanto o más relevantes que las variables y factores considerados en el modelo, cuya incorporación podría llevar al cuestionamiento del mismo o de sus resultados. Modelo económico abierto que responde, en definitiva, al modelo de la economía del lejano Oeste frente al de la nave espacial Tierra.

No, *a sensu contrario*, de la concepción del desarrollo como autodesarrollo, desarrollar como verbo intransitivo, reto no sólo de unos y no de otros, sino de todos, frente a sus nosotros particulares y el nosotros global. Desarrollo del mundo, de la nave espacial Tierra, que influye en las economías nacionales y la acción de los Estados y es a su vez influido por éstas; holístico, más allá de lo económico, considerando sus efectos en los seres humanos en todas sus

2. DE RIVERO, Osvaldo. *Los Estados inviabiles. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, Los libros de la Catarata/IUDC, 2003.

necesidades materiales e inmateriales, en las sociedades, en el medio ambiente y el planeta.

Desarrollo, en cualquier caso, erigido en nuevo mito y aspiración universal, hijo de la fe en el progreso engendrada por las luces de la Ilustración.

¿Y si, frente a las visiones clásicas, concibiéramos, como hace Amartya Sen en *Desarrollo y libertad* (2000)³, el desarrollo como libertad, como proceso de expansión progresiva de las libertades de que disfrutaban los seres humanos fruto del incremento de sus capacidades, y la pobreza como privación de capacidades? Paradigma a la luz del cual la libertad se configura como fin primordial y medio principal para el desarrollo; el mercado como resultado al tiempo que medio para el ejercicio de la libertad a complementar desde el Estado con la creación de oportunidades para la equidad y justicia social; la democracia como parte esencial del desarrollo, tanto por su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas, entre las que procede incluir las de participación política y social, como por su papel instrumental para la expresión de las demandas de atención política y su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades; la justicia responde a la expansión de las libertades sobre la base de la información, y no a la mera suma de la maximización de las utilidades de los individuos; las libertades aparecen al tiempo como fin y medio esencial para el desarrollo; y el empoderamiento y agencia de las mujeres como factor esencial para el cambio social. La libertad individual se configura así como compromiso social, pues las capacidades de las personas dependen de la naturaleza de las instituciones sociales, responsabilidad del Estado y de la sociedad. Y, a pesar de las críticas que desde la cultura se han hecho a los derechos humanos –en cuanto a su legitimidad, coherencia o producto de la cultura o civilización occidental–, de su cuestionamiento desde los proclamados “valores asiáticos”, éstos aparecen como componentes esenciales de y para el desarrollo.

Cabe preguntarse por la diferencia entre el análisis del desarrollo centrado en el PIB per cápita y el que centra su atención en la libertad de las personas. Para Sen (2000: 348), “las diferencias se deben a dos razones bastante distintas, relacionadas, respectivamente, con el ‘aspecto de los procesos’ y el ‘aspecto de las oportunidades’ de la libertad. En primer lugar, dado que la libertad se refiere tanto a los procesos de toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados valorados, no podemos limitarnos a interesarnos sólo por los resultados, como el aumento de la producción o de la renta o la generación de un elevado consumo (u otras variables con las que está relacionado el concepto de

3. SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.

crecimiento económico). Algunos procesos como la participación en las decisiones políticas y la elección social no pueden considerarse –en el mejor de los casos– como medios para lograr el desarrollo (por ejemplo, medios que contribuyen al crecimiento económico), sino que deben considerarse como partes constitutivas de los fines mismos del desarrollo”.

Por otro lado, “En la perspectiva del desarrollo como libertad tenemos que examinar –además de las libertades implícitas en los procesos políticos, sociales y económicos– el grado en que los individuos tienen la oportunidad de lograr resultados que valoran y tienen razones para valorar. Los niveles de renta real de que disfrutan son importantes porque les dan la oportunidad de comprar bienes y servicios y de disfrutar del nivel de vida que va unido a esas compras. Pero... los niveles de renta suelen ser un indicador insuficiente sobre algunas cuestiones tan importantes como la libertad para vivir muchos años o la capacidad para escapar a la morbilidad evitable o la oportunidad de tener un empleo que merezca la pena o para vivir en una comunidad pacífica y libre de delincuencia. Estas otras variables apuntan a oportunidades que los individuos tienen excelentes razones para valorar y que no están relacionadas estrictamente con la prosperidad económica” (Sen, 2000: 348-349).

Aspectos de los procesos y de las oportunidades, tanto por su importancia intrínseca como derivada, que nos llevan de centrar el énfasis en el capital humano –que “tiende a centrar la atención en la agencia de los seres humanos para aumentar las posibilidades de producción” (Sen, 2000: 350)– a hacerlo en las capacidades humanas. Para comprender el papel de éstas debemos tener en cuenta su importancia directa para el bienestar y la libertad de los individuos y el papel indirecto que desempeñan al influir en el cambio social y en la producción económica.

Desarrollo como libertad, cambio de paradigma que, lejos de la condena a permanecer encerrado en la caverna de las ideas de Platón, se convierte en pensamiento para la acción al sustentar el concepto de desarrollo humano y sus indicadores, su índice e informes elaborados por el PNUD configurados en necesario referente para la medición del desarrollo al tiempo que base conceptual del “contrato social de la humanidad” que suponen los objetivos del milenio y la hoja de ruta o estrategia para su consecución que propone para ello el Informe Sachs (2005) –*Invirtiendo en desarrollo. Un plan práctico para alcanzar los objetivos del Milenio*–, como gran pacto global para la erradicación de la pobreza, la supervivencia y la viabilidad de la nave espacial Tierra. Que, más allá de la incidencia en la transformación de la realidad que pueda acabar teniendo, nos demuestra que ideas y propuestas, *haberlas haylas*, no en publicaciones marginales, sino en los documentos e informes de

Naciones Unidas sometidos a la consideración de la cumbre de los gobernantes y líderes mundiales.

¿Dónde? Desarrollo holístico, al tiempo natural, humano, social y mundial –ámbitos o espacios en sí mismos y en la relación entre ellos–, sobre el que Galtung⁴ (2003: 256) afirma:

“La conclusión es clara: como programa, como teoría, como práctica, el desarrollo tiene consecuencias para todos los países del mundo. Mejor que la fórmula bipolar que sobrevivió al colonialismo (la de países más desarrollados y menos desarrollados –o desarrollados y en desarrollo–), sería que todos los países están mal desarrollados, pero de distintas maneras, y que el mal desarrollo aparece en todos los espacios”

Desarrollo, en definitiva, como reto de todos y para todos, intransitivo, afirmación en positivo de lo que al abordar las visiones clásicas señalábamos como ausencia. Desarrollo, también, en el tiempo, del tiempo, para el tiempo, el planeta y el mundo que vivirán nuestros nietos.

4. GALTUNG, Johan. *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 2003.

RESPUESTA MULTIDISCIPLINAR DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

GONZALO MOLINA IGARTUA*

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, cambio climático, fuentes renovables de energía, medio ambiente, sostenibilidad.

RESUMEN

Las estadísticas relativas al consumo mundial de energía primaria y a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero asociadas, responsables del cambio climático son preocupantes, por lo que de no tomar medidas para frenar el calentamiento global, se originarían impactos perniciosos para el planeta, reversibles y/o irreversibles, no todos de igual gravedad, pero que repercutirían negativamente en la economía mundial y, a la postre, en la humanidad. Tomando como punto de partida este contexto, el artículo analiza la postura de la Unión Europea ante el cambio climático.

ABSTRACT

The statistics relating to world primary energy consumption and emissions of Greenhouse Gases responsible for climate change are worrying, so not to implement measures to stop global warming would caused detrimental impacts to the planet, reversible and / or irreversible, not all of equal gravity, but with a negative impact on

* Profesor del Departamento MYMT de la UPV/EHU. Ex-jefe de la Unidad de Innovación y Desarrollo Tecnológico en Energía de la Dirección General de Energía y Transporte de la Unión Europea.

the global economy and, ultimately, on humanity. Starting from this context, the article analyzes the European Union's position on climate change.

RÉSUMÉ

Les statistiques relatives à la consommation mondiale d'énergie primaire et les émissions de gaz à effet de serre associé, responsable du changement climatique sont inquiétantes. À cause de cela, ne pas prendre des mesures pour freiner le réchauffement climatique causera des impacts néfastes à la planète, réversibles et / ou irréversibles, pas tous de la même gravité, mais avec un impact négatif sur l'économie mondiale et, en définitive, sur l'humanité. Prenant comme point de départ ce contexte, l'article analyse la position de l'Union européenne sur le changement climatique.

Informaciones sobre el cambio climático, que están en la base de las nuevas iniciativas de la Unión Europea (UE)

Las estadísticas relativas al consumo mundial de energía primaria, según las diversas fuentes de ésta, y a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) asociadas, responsables del cambio climático, pusieron de manifiesto grandes desviaciones entre la evolución prevista y los datos reales, tanto en cuantía como en reparto por zonas geográfico-políticas. Se consideran GEI a varios gases, entre ellos el CO₂ (dióxido de carbono) y CH₄ (metano), y su cantidad se expresa en toneladas equivalentes de CO₂ (tCO_{2e}), unidad que tiene en cuenta el efecto de cada uno de ellos sobre dicho efecto y, consecuentemente, sobre el calentamiento global.

A la vista de dichos datos, y en el caso de no tomar medidas para frenar el calentamiento global, se originarían impactos perniciosos para el planeta, reversibles y/o irreversibles, no todos de igual gravedad, pero que repercutirían negativamente en la economía mundial y, a la postre, en la humanidad.

Suponiendo que la temperatura media de la atmósfera aumentase en 1, 2, 3, 4 hasta 5°C, los impactos, desglosados por campos de afección y a grandes rasgos, serían, según el informe Stern:

- Cultivos: disminución de cosechas en muchas regiones, especialmente en las subdesarrolladas. Posible aumento en zonas de montaña, si el

incremento de temperatura no sobrepasase los 3°C. Si llegase a 5°C, disminución en las regiones desarrolladas.

- Agua: con un incremento de 1 a 2°C, desaparecerían pequeños glaciares y el suministro de agua resultaría amenazado en varias áreas. De 2 a 4°C, notable pérdida de reservas acuíferas en numerosos territorios, entre ellos, la cuenca mediterránea y África del Sur. Al llegar a los 5°C, la elevación del nivel marino sería tal que el Océano Pacífico cubriría muchos de sus atolones e incluso ciertas islas, y se anegaría gran parte de las costas en todos los continentes.
- Ecosistemas: hasta 2°C, algunos daños a los arrecifes de coral. De 2 a 5°C, crecería el número de especies en peligro de extinción.
- Meteorología: a medida que la temperatura se incrementase de 1 a 5°C, aumentaría la alternancia súbita e intensidad de tormentas y olas de calor, con el resultado de inundaciones frecuentes, sequías, incendios forestales...
- Riesgo de cambios irreversibles graves: a partir de un incremento entre 2 y 5°C, el clima global sufriría alteraciones irreversibles graves a gran escala.

Por todo ello, y tomando en cuenta los condicionantes de orden económico, la Unión Europea (2006) asume que es imperioso limitar el incremento de temperatura media a 2°C, cifra ésta orientativa, a modo de referencia. Bien, pero ¿cómo conseguir esa limitación?

Posición de la UE

Según el criterio de la UE, el cambio climático es el mayor reto al que se enfrenta actualmente la humanidad, y probablemente lo seguirá siendo a lo largo de lo que resta de siglo XXI. Se trata de una amenaza real, muy grave, que afecta al mundo entero, en especial a los países menos desarrollados, por lo que se requiere una respuesta mundial, urgente y multidisciplinar.

Una actitud pasiva ante el problema, la ausencia de medidas correctoras, tendría como resultado un coste de entre el 5 y el 20% del PIB global anual. Por otro lado, los costes necesarios para reducir las emisiones de GEI serían muy inferiores a los que se derivarían de la inactividad, y aunque ya se han producido algunos daños irreversibles, todavía hay tiempo de evitar los de mayor trascendencia, a condición de que se actúe de inmediato. Las acciones que a tal fin se emprendan en los próximos diez o veinte años, y las correspondientes inversiones financieras que se hagan, atenuarán notablemente las alteraciones del clima a partir de mediados del siglo actual y durante los venideros.

El presidente de la Comisión Europea, Sr. Durao Barroso, afirmó en 2008 que el coste de la acción para limitar el cambio climático será de 3€ por semana y habitante en la UE, desde ahora hasta el año 2020 (total superior a 1MM€), mientras que la inacción resultaría quince veces más gravosa, o sea, 45€ semanales por habitante. Ante tal disyuntiva es claro el camino a seguir, dado que, sin obviar la magnitud del desafío, hay que resaltar las oportunidades que traerá consigo en el campo de la investigación, empresas, empleo, etc., además de los beneficios para la salud de la población y la consiguiente rebaja en gastos para asistencia social, y otros. Así pues, cabe preguntarse: ¿estamos en los albores de la 3ª Revolución Industrial, basada en la protección medioambiental?

Actitudes de la UE y otros frente al cambio climático. Evolución desde la reunión de Kioto (1997) a la de Bali (2007)

El Consejo Europeo, formado por los Presidentes y Primeros Ministros de los países miembros, aprobó en marzo de 2007 el compromiso unilateral (independientemente de lo que hagan el resto de países) de la UE para reducir en su territorio las emisiones de GEI. La reducción, en el año 2020, debe ser del 20% con referencia a las cantidades emitidas en 1990. Esta posición de “liderazgo ético” ratificó a la UE en la vanguardia del movimiento contra el cambio climático. En la reunión de Bali (diciembre de 2007), China y EEUU se adhirieron, sin llegar a firmarlo, con algunos matices, al Protocolo de Kioto. Más concretamente, manifestaron estar dispuestos a asumir el compromiso “Kioto post-2012”; es decir, de 2012 en adelante. Tras la reunión, en declaraciones posteriores, China hizo pública la decisión de rebajar sus emisiones, pero indicó que los “países ricos” habrán de cumplir sus compromisos anteriores. Además añadió que, sobre las bases del Protocolo de Kioto, todos los países deben ayudar al desarrollo de los “países pobres”.

Para que se diese tal cambio de actitud en dos potencias de tamaño relieve, la UE, en coherencia con su ya logrado liderazgo ético, hubo de presionar con firmeza, posicionándose a favor del multilateralismo, y no del bilateralismo (exclusivamente los países desarrollados) defendido por EEUU.

Hacia la estructuración de una política energética en la UE. El “Paquete Energía”, Comunicación presentada por la Comisión Europea

A instancias del Consejo Europeo (otoño de 2005), la Comisión Europea presentó una Comunicación (enero de 2007), ante el Consejo y el Parlamento

denominada “Paquete Energía”. Al objeto de limitar el calentamiento global medio a 2°C, la actividad de la UE en los temas relativos a la energía, según el “Paquete” se habrá de apoyar en tres pilares:

Pilar 1: Proceso de Kioto

Para lograr que el avance conduzca a una situación sostenible, es decir, para establecer un modelo económico de desarrollo en el que los procesos emitan a la atmósfera la menor cantidad posible de GEI (abreviadamente: “economía baja en carbono”), se propone:

- Impulsar el empleo de energías renovables (solar, biomasa, eólica, geotérmica...) en todas sus aplicaciones.
- Estimular la producción de biocombustibles.
- Aumentar la aportación y facilitar el aumento de las energías renovables para generación eléctrica (producir “electricidad renovable”).
- Aplicar el “Plan de Acción sobre Eficiencia Energética” (19 de octubre de 2006).
 - Desarrollar tecnologías limpias para el aprovechamiento de los combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural).
 - Un “Programa Nuclear Ilustrativo”.

Pilar 2: Proceso de Lisboa

Busca un mejor funcionamiento del mercado interior, como base necesaria para el liderazgo económico de la UE, y toca los siguientes puntos:

- Mejora del grado de competitividad en el sector de la energía.
- Información permanente sobre el funcionamiento.
- Plan de interconexión prioritario. Se trata de que cada país miembro de la UE tenga acceso a las redes tras-europeas de transporte de energía.

Pilar 3: Proceso de Moscú

Aborda el tema de las relaciones exteriores con un objetivo doble: asegurar el suministro de recursos energéticos importados, y evitar los problemas causados por su importación, para todo lo cual se cuenta:

- Con un documento conjunto Comisión Europea-Alto Representante (AR)- Consejo Europeo (junio de 2006) y otro de la Comisión Europea (octubre de 2006); y se plantea:

- Un Mandato de Negociación que remodele y mejore los acuerdos con Rusia; y se propone dialogar con:
 - Las organizaciones exportadoras de crudo y los países ricos en yacimientos de combustibles fósiles: OPEP, Emiratos Árabes, Noruega, Argelia, países de la Cuenca del Caspio (“Bakú Process”), etc.
 - Los principales consumidores de energía: China, EEUU, India, Japón.

Además, la seguridad de abastecimiento, particularmente de gas natural y petróleo, según los datos de 2004, la UE-27 fue autosuficiente en el 37% de gas, importó de la Federación Rusa (29%), de Noruega (17%), de Argelia (13%), y de otros lugares cantidades residuales. La procedencia del petróleo fue como sigue: 18% de extracción propia, 27% importado de Rusia, 13% de Noruega, 9% de Arabia Saudita, 5% de Irán y el resto de varios países (Nigeria, Iraq...).

A la hora de identificar el origen de las emisiones de GEI, y por tanto del calentamiento global, la energía corre con el peor papel (80%), incluyendo transporte; la agricultura (9%), los procesos industriales (8%) y otras actividades de menor repercusión (3%). El 85% de los GEI corresponde a CO₂, y el 93% de las emisiones de este gas es imputable al uso de la energía.

De todos modos, si bien es fuerte consumidora de energía, la UE mantiene independiente y unilateralmente el mencionado compromiso de reducir con vistas al año 2020 sus emisiones de GEI, en un mínimo del 20% con respecto a los niveles del año 1990. Aún más, en el caso de que los países industrializados estén de acuerdo, propone fijarlo en el 30%, e incluso en el 60-80% para 2050.

Integración de políticas e instrumentos. Acción multidisciplinar inteligente de la UE

La UE está decidida a enfocar de forma multidisciplinar todos los temas relativos al cambio climático, lo que conlleva, en primer lugar, el acuerdo de sus miembros para la adopción de una política energética común, así como la creación de los medios o instrumentos (políticos, legislativos, tecnológicos, no-tecnológicos...) indispensables para la aplicación de aquella y el uso integrado de una y otros. En la actualidad ya dispone de gran cantidad de instrumentos, y la estrategia unitaria está en vías de lograrse.

A plazo corto, la política energética habrá de encaminarse a la resolución de los problemas y necesidades de la sociedad, mediante acciones en el mercado (Legislación y Programa EIE-CIP). Esto supone la previa existencia de

legislación y de programas de innovación tecnológica. El Programa EIE impulsa la difusión/promoción de nuevas tecnologías, eliminando las barreras no-tecnológicas que aparecen en el mercado, y facilita su abaratamiento. Por ejemplo, se pretende que las empresas cooperen (aprendan unas de otras), en cada sector, durante todas las etapas precompetitivas. Así se evitaría que abordasen cada una por su lado algunos cometidos que podrían realizar conjuntamente, tales como la búsqueda de información, la investigación básica y otros, lo que redundaría en la disminución de costes, sin que dicha cooperación sea óbice para que, una vez llegadas al mercado, se enfrenten en competencia mutua.

En la tabla siguiente se puede ver la interacción entre las piezas legislativas, clasificadas en FER (Renovables) y EE, en su aplicación, tanto en el suministro como en la demanda.

Instrumentos político-legislativos	Sector base		Suministro	Demanda		
	Fer	EE		Edificios	Transporte	Industria
Libro Blanco sobre FRE	X		X	X		X
Libro Blanco sobre Transporte					X	X
Plan de Acción de E.E. en la UE	X	X		X	X	X
Directiva Electricidad/FRE	X		X	X		X
Directiva Aparatos Domésticos		X		X		X
Directiva Edificios	X	X		X		
Directiva Cogeneración	X	X	X	X		X
Directiva Bio-combustibles	X		X	futuro	X	futuro
Directiva Servicios Energéticos	X	X		X	X	X
Directiva Diseño Ecológico		X		X	X	X
Otras: Iluminación, Informática	X	X		X		

Dentro de la política energética general, la dedicada a la investigación tiene por objeto, a plazo corto, el desarrollo y aplicación de tecnologías avanzadas, y a medio-largo, la preparación de futuras, que, en algunos años, podrían considerarse tecnologías del corto plazo. Las líneas maestras de la investigación en energía se definen en el 7º Programa Marco (2007-2013) de la UE, y entre ellas destacan las referidas a estas materias:

- Hidrógeno y “pilas de combustible”.
- Fuentes Renovables de Energía.
- Eficiencia Energética.
- Combustión Limpia del Carbón y Captura y Almacenamiento de CO₂.
- Redes Eficientes de Energía.
- Investigación Socioeconómica.

Por último, la interacción multidisciplinar de políticas e instrumentos puede resumirse así:

- Los *inputs* de Investigación y Legislación debieran ser en, principio, suficientes para la penetración de las tecnologías, que facilitan la mitigación del cambio climático, en el mercado. Sin embargo, existen barreras no-tecnológicas en la sociedad y en el mercado, que dificultan, cuando no impiden, dicha penetración. Para ello, el Programa EIE ayuda a la supresión de dichas barreras mediante la creación de una serie de nuevos instrumentos, tales como Campañas de Conocimiento acerca de las tecnologías avanzadas, de Asesoramiento a los consumidores para fomentar el cambio de hábitos, “Monitoring”, así como Programas de Formación, Financiación, Transformación de Mercados y otros.
- En función de los resultados obtenidos en la fase anterior, se procede a remodelar la integración de instrumentos y adecuarla a aquéllos, lo que permite revisar los *inputs* de Investigación y Legislación.
- Con la integración de instrumentos se desarrollan Acciones Clave, tales como:
 - Rehabilitación de Vivienda Social.
 - Mejora de la Eficiencia Energética en la Industria.
 - Aumento de la producción de combustibles alternativos para vehículos...

La UE, el cambio climático y la sostenibilidad

En relación a los retos energía/cambio climático, el Consejo Europeo de marzo de 2007 fijó tres mandatos de obligado cumplimiento, a partir de 2005 y hasta el año 2020 en la UE:

- 20% obligatorio de contribución de las Fuentes Renovables al consumo total de energía en la UE, lo que corresponde a diferentes objetivos por Estado Miembro (EM). Los EM pueden decidir la forma en que cada cual distribuye su cuota (cuánto de energía solar, de eólica, de biomasa, de geotérmica...), salvo en lo tocante a biocombustibles, en cuyo caso todos los estados han de alcanzar el 10% de lo que consuman en transporte.
- Reducción del 20% del consumo total de energía en la UE, por aplicación actualizada del Plan de Acción de Eficiencia Energética.
- Sobre las emisiones de GEI, de acuerdo al Protocolo de Kyoto, la tantas veces mencionada reducción unilateral del 20% con respecto al año

1990. Además, como también se ha visto, la UE estaría dispuesta a reducir hasta el 30%, si los países industrializados (Anexo I en el Protocolo de Kioto) acordasen hacer lo mismo.

El conjunto de estos tres mandatos de obligado cumplimiento se suele abreviar con el nombre de “mandato 20-20-20”.

Por otra parte, el 12/13 de diciembre de 2008, el Consejo Europeo aprobó los “Paquetes Energía/Cambio Climático” presentado por la Comisión Europea el 23 de enero del mismo año:

- Nueva Directiva Marco para alcanzar el 20% de contribución de las Fuentes Renovables de Energía y el 10% de biocombustibles.
- Nuevo Esquema de Comercio de Emisiones (ECE) de GEI, ajustado a la visión comunitaria, o sea, que sobrepasa a la meramente nacional, con el fin de reducirlas en el 21%.
- Nuevos objetivos nacionales para exigir la reducción media del 10% en las emisiones de GEI en los sectores no vinculados al ECE de la UE, o sectores no-ECE. La exigencia, que es de diferente grado para cada estado miembro, afecta por primera vez a los sectores difusos, especialmente edificios, terciario, transporte y agricultura.
- Un marco tecnológico-legislativo adecuado para las acciones de captura y almacenamiento de CO₂, o acciones CCS, en siglas inglesas.
- Nueva reglamentación relativa a las “Ayudas de Estado” que en cada uno se dedican a la protección del medio ambiente.
- Puesta al día del Plan de Acción de Eficiencia Energética.

Decisiones endosadas por el Consejo Europeo de 12/13 de diciembre de 2008. Detalle de la Directiva Marco sobre Fuentes Renovables de Energía

La nueva Directiva Marco incluida en el “Paquete Energía/Cambio Climático” y mencionada sucintamente en el apartado anterior merece ser expuesta de forma más detallada, ya que introduce medidas muy importantes para hacer frente al reto del cambio climático. He aquí las funciones principales que se contemplan en ella:

- Fijar objetivos a nivel nacional, obligatorios para todos los estados miembros de la UE, a fin de asegurar el cumplimiento de la contribución (20%) de las Fuentes Renovables al total de energía primaria en 2020. La obligación atañe también al 10% asignado a los biocombustibles.

- Establecer normas que certifiquen las llamadas “garantías de origen” (GO). Estas garantías son aval del carácter renovable de las fuentes de energía usadas en la generación de electricidad y/o calor, o como abreviadamente se dice, del “origen renovable” de la energía suministrada al consumidor, y su gestión quedará en manos de organismos independientes creados a tal fin, los cuales vigilarán el grado de cumplimiento.
- Habilitar la transferencia de las GO, de manera que los EM se valgan de ellas con flexibilidad, y así cada cual pueda alcanzar sus objetivos nacionales mediante el aprovechamiento fuera de sus fronteras de Fuentes Renovables de Energía más baratas.
 - Aquellos que excedan de la obligación prefijada podrán transferir GO extras a otros EM.
 - Las GO de instalaciones nuevas podrán ser transferidas por sus propietarios (“personas jurídicas”).
 - Los EM podrán crear sistemas de transferencia que requieran a priori el permiso del gobierno.
 - En general, las transferencias de GO harán que los EM opten por aprovechar fuentes renovables de energía más económicas en el exterior, antes que las suyas propias, de lo cual se seguirá un ahorro de entre 2000 y 8000 M€ en el coste total del cumplimiento de objetivos.
- Reformar, o exigir que cada EM derogue/reforme, las barreras administrativas y regulativas que restrinjan u obstaculicen el crecimiento del empleo de las Fuentes Renovables de Energía en su territorio.
- Instar que se facilite a los interesados, y al público en general, el acceso a los canales de información y medios de formación relativos a las Fuentes Renovables de Energía.
- Exigir a los EM mejoras en la reglamentación concerniente al acceso a la red de la electricidad generada a partir de fuentes renovables.
- Crear un régimen sostenible comunitario, en virtud del cual la producción de biocombustibles pueda acogerse a los Planes Nacionales de Apoyo vigentes en cada estado miembro.

En resumen, la Directiva Marco requiere que, para el conjunto de la UE-27, la aportación de las Fuentes Renovables de Energía habrá de pasar del 8,5% (año 2005) al 20% (año 2020), incluido el 10% del transporte correspondiente a los biocombustibles. A este respecto advertimos que el requerimiento no afecta por igual todos los estados, sino que se ha definido sobre bases de “equitabilidad y rentabilidad”

En cuanto a las emisiones de GEI, para el horizonte 2020, el Consejo Europeo fija los siguientes objetivos: reducción del 20% (Protocolo de Kyoto) por

debajo de las emisiones del año 1990, o lo que es lo mismo 14% por debajo de las emisiones del año 2005. Para ello, en el periodo 2005/2020:

- Para los sectores ECE de la UE la reducción ha de alcanzar el 21%.
- Para los sectores no-ECE, o difusos, la reducción se establece en el 10%, variando entre el -20% y el +20% para los diferentes EM.

Reflexiones acerca de las fuentes de energía. Consecuencias estratégicas de la explotación de energías fósiles y de renovables

Comúnmente se acepta que la energía, en sí misma, es una riqueza, un bien, un recurso esencial para el desarrollo material de la sociedad, cuya escasez tiene efectos funestos sobre el nivel de vida. Nada hay que objetar a este aserto, pero, de la mano de la experiencia, en especial de la acumulada a lo largo de los últimos tiempos, vistos los resultados del aprovechamiento desigual de las diversas fuentes de energía y de los impactos medioambientales asociados, ha de ser matizado.

Para empezar, analicemos su base de partida: ¿la energía es sólo riqueza? ¿Garantiza siempre el desarrollo? A este respecto es preciso hacer una distinción entre los dos tipos en que, grosso modo, se clasifican las fuentes de energía, a saber, las convencionales (fósiles y nuclear) y las renovables o alternativas, en función de sus características esenciales:

- Por su propia naturaleza, las fuentes de energía fósil son perecederas, y por su ubicación, están repartidas de forma muy irregular. En tanto que la primera característica aconseja restringir la explotación, para demorar el agotamiento, la segunda impide que la mayoría de los países puedan valerse directamente de ellas.
- Además, como constata la realidad, el consumo de fuentes fósiles de energía, lo que implica su combustión, daña al medio ambiente, si bien en diferente grado según cuáles sean las fuentes (el gas natural es el menos perjudicial, seguido por el petróleo y las diferentes clases de carbón) y las tecnologías empleadas. El impacto, el cambio climático, la contaminación de la atmósfera y de las aguas, la acumulación de residuos, la lluvia ácida... es, de inmediato, local, pero no tarda en extenderse a otros lugares, a causa del viento y las corrientes fluviales. En el caso de los GEI su difusión en la atmósfera hace que su impacto se considere fundamentalmente global.

De lo dicho se concluye que las fuentes de energía fósil, en principio fuente de riqueza para los países que las poseen, pueden conducir a la pobreza, o al declive, no sólo a ellos, sino también al resto del mundo.

En cambio, acerca de las fuentes renovables de energía cabe decir que en la práctica son inagotables, o que durarán tanto como el ser humano, puesto que su origen directo (energía solar para calor/frío y para producción de electricidad) o indirecto (energía eólica, de la biomasa, de las olas...) es el sol, con el concurso de la gravedad terrestre en el caso de la energía hidráulica, y la excepción de la geotérmica. En lo relativo a la disponibilidad, la mayor parte de las fuentes renovables, y de ellas las más importantes, están distribuidas casi homogéneamente por el planeta, lo que las hace accesibles en general a toda la humanidad. Adicionalmente, son "limpias", es decir, su explotación no tiene efectos nocivos para el medio ambiente. En el peor de los casos, se habla del impacto antiestético que producen aerogeneradores y/o grandes instalaciones para captación solar en parajes de interés paisajístico, como cordilleras, costa marina, valles, etc., punto éste cargado de subjetividad, y por ello muy discutible. Así pues, no es aventurado afirmar que las fuentes renovables de energía significarían única y exclusivamente riqueza, a condición de lograr una rebaja sensible en los costes de explotación.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, puede conjeturarse que el nuevo capital, la nueva riqueza de los países en vías de desarrollo, posean o no fuentes de energía fósil, provendrá de las "Reservas de Emisiones", ya que consumen muy poca energía y apenas generan emisiones, si bien tienen derecho a generarlas en una u otra proporción.

A título de ejemplo, en el mercado de emisiones, una empresa de un país anexo I, que emite más de la cantidad asignada, puede adquirir derechos de emisión de un país en desarrollo, quien no emite todo lo que le está permitido. Esto se conoce como Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y la empresa debe suministrar tecnologías energéticas de "bajo carbono", o proceder a la repoblación forestal, lo que equivale a instalar sumideros de CO₂ (los árboles son stocks de carbono). Este mecanismo, en principio, al mismo tiempo que impulsaría el desarrollo sostenible, facilitaría el cumplimiento de los objetivos de Kioto, en beneficio del mundo entero.

Claro es que ese mercado da pie a la especulación, ¿sin embargo, qué mercado está libre de ella? Para soslayar, o al menos dificultar, la volatilidad del precio de las emisiones, la UE propone un mercado de emisiones basado en subastas.

Otra consecuencia estratégica de la explotación desigual de las fuentes de energía es la eventual aparición de tensiones en los mercados de ésta, o mejor

dicho, el agudizamiento de las existentes. Aun sin obviar la responsabilidad histórica de los países hoy industrializados, el incremento desmesurado de las emisiones de GEI se achaca al crecimiento de consumo en los emergentes y en los que aspiran a desarrollarse, a causa de lo cual se agravan las tensiones. Algo hay de verdad en ello, pero no cabe duda de que el nivel de tensión será diferente según cómo se plantee el modelo de desarrollo y que, en cualquier caso, afectará a los precios de la energía.

A fin de que los resultados de estas tensiones no empeoren el estado actual, de suyo preocupante, conviene insistir en las ideas siguientes:

- La explotación de las fuentes de energía convencional deberá ser lo más limitada posible de manera que se reduzca a las aplicaciones en las que por el momento es insustituible. Esto atañe especialmente a los países escasos en dichas fuentes, pero también a aquellos cuya situación económica les permita importar combustibles fósiles.
- El crecimiento del consumo (recuérdese lo apuntado acerca de los países emergentes y los en vías de desarrollo) habrá de satisfacerse recurriendo con preferencia a las fuentes renovables, lo cual repercutirá en los costes de su explotación, sí, mas ¿en qué sentido?, ¿abaratamiento o encarecimiento? Aparte de las puras reglas del mercado, la intervención pública debería facilitar su uso masivo.

Al hilo de lo anterior: ¿es seguro que vayan a aparecer tensiones en los mercados de la energía y de las emisiones? La respuesta es meramente hipotética, pero se puede adelantar que:

- Aparecerán, y a consecuencia de ellas aumentarán los precios, tanto de la energía como de la tonelada de CO₂ equivalente.
- El comercio de CO₂, la compraventa de derechos de emisión, si se hace con criterios de equidad, ayudará al desarrollo sostenible de los países pobres.
- Pronto se empezará a hablar en forma conjunta de los mercados de energía y de emisiones, puesto que su interrelación es evidente. Este nuevo criterio sería de gran importancia para el enfoque multidisciplinar de los temas relativos al desafío del cambio climático.

Ante estas previsiones es de esperar que se emprenda una actuación a nivel político. Parece claro que los poderes públicos habrán de tomar cartas en el asunto, dado que, por un lado, las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto son aplicables a todos los países, y por otro, la entrada con gran fuerza del comercio de emisiones provocará tensiones en los mercados, tanto en el

de éstas como en los de la energía, especialmente del petróleo y del gas natural. Es muy improbable que problemas de tal magnitud puedan resolverse sobre la pura base de las leyes del mercado.

Se puede predecir que la acción internacional multidisciplinar necesaria de las autoridades políticas deberá desarrollarse forzosamente:

- Tratando de buscar soluciones a través del diálogo permanente, en el que la “diplomacia verde” (basada en la exigencia de requisitos ambientales en la acción internacional) jugará su papel.
- Los principales actores, o grupos de actores, serán:
 - Rusia, los poseedores de fuentes de energía fósil (Arabia Saudita, Argelia, países de la Cuenca del Caspio...) y las asociaciones de éstos (citar alguna).
 - Los emergentes más consumidores de energía (India, China, Brasil...).
 - Los países industrializados. Todo apunta a que tendrá lugar una gran competencia entre EEUU/Japón y la UE, en la que también intervendrá China.
 - Los países en vías de desarrollo que consiguen ciertas ventajas (por ejemplo los MDL), gracias a las cuales salen más beneficiados que otros.
 - Las instituciones supranacionales, quienes habrán de asumir la importante labor de moderadoras en los diálogos y en los no pocos conflictos que, con toda probabilidad, se suscitarán.

La sociedad, en tanto que conjunto organizado de ciudadanos, ha de concienciarse en los temas de la energía

Entre las acciones multidisciplinarias que pueden ayudar a recortar el consumo excesivo de energía, destacaremos aquellas cuya finalidad es hacer que los ciudadanos pasen de la actitud del consumidor pasivo a la del ahorrador activo. Antes de nada, se debe aclarar que aquí el término “ciudadano”, sin excluir el significado de “individuo”, va más allá de éste, para incluir las instituciones-entidades-personas más próximas a él, tales como el municipio, las comunidades de vecinos, asociaciones de diversos tipos (culturales, recreativas...), arquitectos, promotores..., etc.

Lo que, sin entrar en todos los pormenores, se expone a continuación tiene por eje el aforismo inglés “*Think globally, act locally*”, o sea, “Hay que pensar en comunitario para actuar localmente”, y si bien es válido con carácter general para cualquier país, y bueno sería que muchos lo asumieran, nos limitaremos al caso de la UE, el más cercano a nosotros, aunque no siempre el mejor conocido.

Las razones que justifican este “pensar en comunitario” son las siguientes:

- La legislación es comunitaria y obliga a todos los EM, siendo el último garante de su cumplimiento (al igual que de los Tratados Comunitarios), la Comisión Europea.
- Se ha de actuar mediante la integración de instrumentos, tanto los generados a nivel comunitario como por los EM.
- Así se logrará dar a las intervenciones el valor añadido comunitario.

Al llevar a cabo la actuación local -trabajo en red-, al entrar en contacto con la sociedad, con los actores reales, los ciudadanos, se podrán conocer las necesidades que hay de información, conocimiento, financiación, etc. De ahí se verá la conveniencia de crear Programas tipo “Managenergy” y otros a fin de satisfacer las necesidades mencionadas. Así, en principio, se conseguiría el fin propuesto, es decir, la participación de los ciudadanos, convertidos en sujetos de las decisiones importantes, y, consecuentemente en ahorradores activos. De hecho, esta forma de actuación sería una buena práctica de “Gobernanza”

Conclusiones finales

Basándose en el análisis de la evolución a lo largo de los últimos años y en el conocimiento de la posición actual de la UE, se puede predecir que las tendencias políticas que serán reforzadas hasta el año 2020 se darán en relación a:

- La legislación. Se irá haciendo día a día más exigente, tanto en lo tocante a los objetivos como a los plazos y formas de alcanzarlos.
- El cambio climático. Las Instituciones comunitarias, Comisión, Parlamento y Consejo Europeo, están muy preocupadas por la gravedad de este problema, y han demostrado liderar en la práctica el Protocolo de Kioto. Prueba de ello son los instrumentos desarrollados tal como se ha indicado anteriormente.
- La acción local obtendrá un gran protagonismo, según lo explicado en el apartado anterior.
- El “partenariado” público/privado será reforzado.
- La colaboración entre los EM y la Comisión Europea se mejorará y robustecerá, para aunar las iniciativas políticas de los primeros con las lideradas por la segunda.
- La cooperación internacional se intensificará en la búsqueda de soluciones.
- Se elevará el grado correspondiente a la participación de los ciudadanos en las decisiones y se mejorará la “Gobernanza”.

En resumen, vistas las intenciones de la UE relativas a su actuación política, de ellas se extrae una conclusión esperanzadora:

- A pesar de que el cambio climático no deja de ser una amenaza seria, cabalmente afrontado podría dar inicio, a nivel mundial, a una nueva era, la era de una “Nueva economía baja en carbono”, asociada al desarrollo sostenible.
- Si así se hiciese, los EM no serían los únicos beneficiados, sino que también mejoraría la situación del mundo entero. Claro está que para ello no bastarán las solas iniciativas de la UE, por más racionales e intensas que sean, ya que de no sumárseles otras de la misma línea en los restantes países, el resultado no será el necesario.
- En todo caso, sea cual fuere la respuesta internacional, es innegable que con el enfoque multidisciplinar del problema la UE muestra el camino a seguir y, en consecuencia, es digna de ostentar el liderazgo ético.

A las personas que deseen profundizar en las materias tratadas

Se aconseja accedan a la página de ManagEnergy, www.managenergy.net, donde encontrarán diversos *links* con información acerca de:

- DG TREN (Dirección General de Transporte y Energía): Energía y Cambio Climático.
- DG ENV (Dirección General de Medioambiente): Cambio Climático.
- Directivas sobre Energía y Cambio Climático.
- CORDIS: Web de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
- CIP: Programa para la Competitividad y la Innovación, que incluye el Programa Energía Inteligente. Europa (EIE).
- Otros temas.

Bibliografía

Comunicación de la Comisión: Energía para el futuro: fuentes de energía renovables. Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios. COM (97) 0599 final.

Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo relativa al 7º Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007/2013) 2006/1982/CE 18/12/2006.

- Decision of the European Parliament and the Council concerning the 7th Framework Programm (2007/2013) PE-CONS 3666/06 11/12/2006 Anexo 1 Páginina 36.
- Decision of the European Parliament and the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programm (CIP) (2007/2013) 1639/2006/EC 09/11/2006 (ver capítulo III artículo 37).
- Decision of the European Parliament and the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programm (CIP) (2007/2013) 1639/2006/EC 09/11/2006.
- Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An energy policy for Europe. COM(2007) final 10/01/2007.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Limitar el calentamiento global a 2°C. COM (2007) 2 final 10/01/2007.
- Presidency Conclusions of the Council 7th and 8th March 2007 7224/1/07 02/05/2007.
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables. COM(2008)19final 23/01/2008.
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE. COM(2008)16final 23/01/2008.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la evaluación de los planes nacionales de acción para la EE exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. COM (2008) 11 final 23/01/2008.
- Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los EM para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. COM(2008)17 final 23/01/2008.
- Informe de la Comisión y el Secretario General y Alto Representante al Consejo Europeo: El Cambio Climático y la Seguridad Internacional. 7249/0/03/03/2008.
- Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de Diciembre 2008. Conclusiones de la Presidencia.
- Propuesta de del Paquete 23/01/2008.
- Libro Blanco: La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. 2001 0370 final.
- Communication from the Commission: Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential COM(2006) 545.
- Directiva sobre el etiquetado energético de aparatos electrodomésticos (92/75/EEC).

SECCIONES FIJAS

APUNTES SOBRE LA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, SEGUNDO SEMESTRE 2009

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional para el desarrollo, crisis económica, política y sanitaria.

RESUMEN

Ante el ocaso del 2009 la agenda de cooperación internacional al desarrollo cierra sus actividades dando una sensación de mezcla entre ciertos avances en temas específicos, junto con el déficit de logros suficientes para enfrentar los efectos negativos de la crisis económica global, así como de otros añejos y complejos problemas globales, entre ellos los ODM. La característica más evidente de este periodo es la expresa aceptación por parte de Estados Unidos de resultar incapaz de conducir por sí mismo la agenda internacional, junto con el hecho de que nuevos países han apostado por ampliar su actuar e incidencia en el sistema de ayuda al desarrollo.

ABSTRACT

On the frame of the twilight of 2009, the agenda of international development cooperation closes its activities characterized by a mixture

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla, México, especialista en cooperación internacional para el desarrollo. Juan.prado@fdcs.buap.mx.

between some progress on specific items, along with the insufficient efforts to face the negative effects of the current global economic crisis, mainly the MDGs. The most evidents feature of this period is the express acceptance by the United States to be unable to drive by itself the international agenda challenges, together with the fact that new countries have opted to extend its influence in the aid for development international system.

RÉSUMÉ

À la fin du 2009 l'agenda de la coopération internationale pour le développement ferme ses activités en donnant une sensation de mélange entre certains progrès sur des questions spécifiques, le déficit de réussites suffisantes pour faire face aux effets négatifs de la crise économique mondiale, et d'autres problèmes complexes, ancestraux et globaux, comme ceux des ODM.. La caractéristique la plus évidente de cette période est l'acceptation exprimée par les États-Unis d'être incapable de conduire par lui même l'agenda international, et la décision de nouveaux pays de s'impliquer plus activement dans le système d'aide au développement.

Introducción

En septiembre de 2009, en el marco de la 64 Sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el presidente Barak Obama presentó una serie de señalamientos y posturas sin precedente alguno en cuanto a la postura de Estados Unidos en torno a la participación de este país en la conducción de la agenda de cooperación internacional global.

En esa ocasión, Obama señaló que “aquellos que critican a Estados Unidos por actuar solo en el mundo, no pueden ahora hacerse a un lado y esperar a que resuelva solo los problemas globales [...] Este es el momento en que cada país asuma su parte de responsabilidad para una respuesta global a los problemas del mundo”. En esta misma línea, Obama resaltó también que su país “está listo para abrir un nuevo capítulo en la cooperación internacional, pero un futuro de paz y prosperidad sólo será posible si reconocemos que todas las naciones tienen derechos, pero también responsabilidades”.

Reflejo de tales planteamientos, que explícitamente señalan (y aceptan con actitud sensata) la incapacidad de Washington por fungir frente a la presente

crisis económica y otros retos mundiales como el principal eje rector y promotor del devenir del sistema internacional, en el segundo semestre del 2009 diversos actores han apostado por ejercer una mayor presencia e influencia cada vez más activa en los múltiples asuntos que engendra la agenda global actual.

Empero, tal circunstancia, que no significa que Estados Unidos haya dejado de ejercer un peso fundamental en los asuntos mundiales, si bien insufla nuevos bríos a los esfuerzos necesarios para poner en marcha acciones colectivas en aras de enfrentar los grandes problemas de incidencia planetaria, parece aún carecer de un contenido de fondo que pretenda reducir la creciente brecha de inequidad entre el Norte y el Sur.

Con base en la consideración anterior, este ensayo se dedica a hacer un recuento de los acontecimientos más relevantes en cuanto a la agenda y estatus de cooperación internacional para el desarrollo en el transcurso de la segunda mitad de 2009, haciendo énfasis en el actuar de una multiplicidad representativa de Estados y otros actores públicos o privados en este periodo, en torno a la construcción (o reconstrucción) de un entorno global capaz de enfrentar la crisis financiera global y, tras ello, retomar el sinuoso camino hacia el impulso de la agenda del desarrollo.

Nuevos retos, renovadas estrategias de cooperación internacional para el desarrollo

Como si la prevalencia del desbordamiento del énfasis a favor de la seguridad en su sentido restrictivo por parte de varios Estados, junto con el embate a la crisis económica global (o la ya olvidada crisis alimentaria), no fuesen retos suficientes para la cooperación internacional, la irrupción del Virus de la Gripe A (H1N1) en cada vez más personas y países ha obligado a gobiernos, organismos multilaterales y otros actores trasnacionales a volver la mirada hacia asuntos encumbrados en el frecuentemente olvidado precepto de la seguridad humana, específicamente en cuanto a la salud pública se refiere.

De esta manera, ante una nueva e inesperada enfermedad, que como las demás no conoce de fronteras políticas, y que súbitamente ha trastocado las fibras más sensibles de las sociedades (su salud), independientemente a su adscripción hemisférica, su condición política o su estatus económico, hemos asistido a una ola de incuantificables ejercicios de cooperación internacional que pasa desde aquella de orden político-diplomático, hasta la de perfil técnico, financiero, científico y humanitario, que ha pretendido aminorar las causas y efectos de este inédito mal público global.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), como no podía ser de otra manera, ha comandado las actividades a este respecto, institución que informó que a partir de noviembre suministrará a aproximadamente 100 países del Sur la vacuna correspondiente, mismas que fueron donadas por los laboratorios GlaxoSmithKline y Sanofi.

Igualmente, ha sido satisfactorio saber que Estados Unidos se ha pronunciado por ceder el 10% de su reserva de vacunas contra la gripe A (H1N1) a los países en desarrollo a través de la OMS, sumándose a los esfuerzos afines emanados de otros países como Australia, Brasil, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza o el Reino Unido, entre otros.

Lo anterior es relevante, máxime si se considera que en buena medida los esfuerzos de cooperación emanados de distintas fuentes, sean estas públicas o privadas, han sido canalizados por la vía multilateral, vía la OMS¹, lo cual constituye una alentadora noticia en cuanto al reforzamiento de las acciones colectivas coordinadas entre los actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo, con miras a enfrentar de manera coordinada esta situación.

Tal experiencia, que aún no es adecuado catalogar de exitosa (ya que, por ejemplo, la OMS estima que el número de afectados y muertes², continúan en preocupante ascenso, estimándose un repunte para el invierno 2009-2010), puede ser percibida como un novedoso ejercicio de cooperación internacional sanitaria de amplia envergadura y proyección prácticamente planetaria.

Asimismo, no sobra señalar que dicha pandemia ha recordado a los mandatarios del mundo que la endeble seguridad internacional depende, en una dimensión mayor respecto a la frecuentemente percibida, de la también vulnerable salud de las personas, la cual en un mundo globalizado e interdependiente amerita de cuidados y tratamientos intensivos y colectivos, que no pueden dejar de considerarse prioritarios ni por ende dejar de ser atendidos mediante acciones globales, tanto preventivas como correctivas.

Pasando a un tema distinto, el 28 de octubre Hillary Clinton, secretaria de Estado norteamericana, en visita oficial a Pakistán, ofreció ayudas a ese inestable país centroasiático por más de 270 millones de euros, enmarcadas en un apoyo presupuestario quinquenal estimado en algo más de 5.000 millones de

1. Lo cual le significó recibir en 2009 el Premio Príncipe de Asturias, en el ámbito de la cooperación internacional (junto, por cierto, con la Universidad Nacional Autónoma de México, esta última en cuanto en el rubro de Comunicación y Humanidades).

2. Que según el último reporte de la OMS, al 25 de octubre de 2009 asciende a 440.000 personas infectadas y 5.700 muertos por dicha enfermedad.

euros. Pakistán, que desde la salida del general Musharraf del poder el año pasado ha caído en manos del terrorismo talibán, y bastión estadounidense en su avanzada militar en Afganistán e Irak, se ha convertido en un receptor relevante de ayuda internacional de dicho país y otras entidades (por ejemplo, el 18 de junio, la Unión Europea le prometió 124 millones de euros en ayuda, especialmente para los más de 2,5 millones de desplazados), a efecto de intentar evitar que entre formalmente al club de Estados fallidos.

En su discurso, Clinton señalaba que Estados Unidos estaba “comprometido a ayudar a que Pakistán se convierta en una democracia estable y sostenible”; planteamiento incoherente respecto al decidido apoyo que el Pentágono (en la Administración anterior) le otorgó a dicho mandatario, quien en 1999 llegó al poder mediante un golpe de Estado, mismo que debido a su sumisa alianza con Washington fue generosamente retribuido con apoyo político, militar y, naturalmente, con jugosos montos de ayuda al desarrollo. No hay duda que Pakistán es un claro ejemplo de la imbricación entre la agenda de la seguridad y de la cooperación al desarrollo, de cuya eficacia de sendas estrategias, divididas por una tenue línea ente sí, depende en cada vez mayor medida la estabilidad política, económica y social del único Estado nuclear musulmán del planeta.

Esta circunstancia, que se reproduce en varios países, ha ocasionado que importantes recursos de ayuda al desarrollo sean reorientados hacia zonas hace algunos años no prioritarias (en varias ocasiones premeditadamente destruidas mediante invasiones militares propinadas por los mismos donantes), en detrimento de organizaciones y países con igual o mayor necesidad de estos apoyos. Quizás lo anterior contribuya a explicar, en cierta medida, que el 21 de julio el subsecretario de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios John Holmes señalara que esta Organización sufre un déficit de financiamiento de 4.800 millones de dólares para sus proyectos de ayuda, tanto en el ámbito del desarrollo como en aspectos humanitarios.

Una noticia alentadora: el 25 de mayo, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, señaló que su país pretende alcanzar en el 2012 el objetivo de destinar el 0,7% de su PIB a la ayuda al desarrollo, a pesar de que el conjunto de la UE tiene previsto lograrlo hasta tres años después. En este sentido Rodríguez estableció que cuando España ocupe la presidencia de la UE en el primer semestre de 2010, se destinará el 0,56 por ciento de su PIB a cooperación al desarrollo, lo cual es de destacarse, en particular frente un contexto financiero nacional y mundial adverso. Ahora, conforme a los lineamientos del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra, el reto será canalizar dichos recursos eficazmente en donde se requieran, a efecto de que cumplan con sus objetivos formalmente planteados.

De conferencias globales, regionales e Informes sobre desarrollo

En el marco de la Cumbre del G-8 en L'Aquila, Italia, realizada del 8 al 10 de julio, los líderes de este selecto grupo se reunieron como lo hacen periódicamente para analizar y acordar compromisos conjuntos en torno a los temas más relevantes de la agenda mundial.

En materia de cooperación internacional para el desarrollo, salta a la vista la ausencia de formulación de compromisos novedosos acuerdos con los grandes retos que afronta el entorno global, siendo únicamente el señalamiento respecto a que líderes de 40 países y organismos internacionales, en el marco de la "Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria", otorgarán en el transcurso de los siguientes tres años 20.000 millones de dólares de ayuda a los países más necesitados³ (G8 Chair's Summary, 2009: 7-8).

El 14 de septiembre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) presentó el estudio de costes –elaborado junto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)– para alcanzar las Metas Educativas 2021, en el que se establece que se requieren 55.000 millones para acabar con las desigualdades en América Latina. Si bien esta cifra parece inalcanzable, el Informe asevera la posibilidad de lograr un clima de igualdad en la región en un periodo de 10 años, siempre y cuando exista la voluntad política de varios actores regionales a favor de tal aspiración. Empero, por ejemplo, ese mismo día Venezuela anunciaba la compra a Rusia de 92 tanques T-72 y una cantidad indeterminada de misiles antiaéreos, aprovechando el crédito que para la adquisición de armamento a Rusia con un valor de 2.200 millones de dólares, Moscú le había otorgado a Caracas. Ello se corresponde con la tendencia de países de la región latinoamericana de emprender una nueva avanzada armamentista, como reacción al próximo control estadounidense de las siete bases militares colombianas en dicho país sudamericano.

En cuanto a este último punto, es destacable que se calcula que los países sudamericanos gastaron más de 51.000 millones de dólares en defensa en 2008 (esto es, prácticamente, la mitad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo –AOD– mundial), sin contabilizar el acuerdo de septiembre pasado mediante el cual Francia proveerá a Brasil de 12.300 millones de dólares en equipo militar (especialmente aéreo).

3. Es de destacar que en ninguno de las Declaraciones Conjuntas emanadas de esta reunión relacionados con el desarrollo ("Promoting the Global Agenda" y "A Stronger G8-Africa Partnership on Water and Sanitation"), se señalen compromisos concretos en temas de desarrollo, sino únicamente declaraciones diplomáticas y los tradicionales buenos deseos para animar a las partes a incentivar esfuerzos en aras de atender los asuntos más urgentes que depara el mundo actual.

Con estas desalentadoras cifras, parece que la reducción de la falta de equidad en América Latina y el desarrollo continúan siendo objetivos secundarios, al menos respecto a la escalada militar que hoy en día se vive en esta región.

Mientras tanto, otros problemas de alcance global y de antigua presencia como efecto de la actual crisis económica se han agravado. Ejemplo de ello es que el 16 de septiembre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU anunció que el número de personas que pasan hambre en el mundo ha superado los 1.000 millones, lo que supone un fuerte retroceso en torno al Objetivo 1, así como a las Metas 2 y 3 de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con ese asunto.

Los días 24 y 25 de septiembre se llevó a cabo la Cumbre del G20 en Pittsburgh, Estados Unidos. Una vez más, los compromisos necesarios (y urgentes) en materia de desarrollo se diluyeron en declaraciones de buenas intenciones, en donde caben todos los temas relevantes de la agenda internacional, así como la posibilidad de evitar obligaciones concretas en estos temas.

Posiblemente el punto a favor más relevante de esta reunión fue el contenido en el punto 19 de la Declaración Final, en donde se designa al G-20 como el principal foro mundial en donde se sienten las bases de la cooperación económica internacional (G20 Leaders Statement, 2009). Con ello se pretende ampliar a un grupo modestamente más amplio de países la toma de las decisiones que determinan el devenir de la agenda política, económica y del desarrollo a nivel mundial, sin que ello –en absoluto– signifique democratizar a este *sui generis* órgano decisorio; éste, designado por los países más poderosos del planeta (el G-7), dista de fungir como una instancia representativa de la mayoría de países que no han sido convocados a sumarse a este selecto grupo de naciones.

Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano 2009 difundido en octubre y titulado “Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos”, ha integrado en su análisis habitual el tema de la migración, intentando examinar cómo se podría mejorar el desarrollo humano mediante políticas más eficientes en esta materia, cuáles son las razones por las que los gobiernos deben reducir las restricciones al desplazamiento dentro y fuera de sus fronteras –para que se amplíe la libertad de los habitantes– invitando a tomar medidas prácticas para mejorar la situación de llegada de migrantes.

Se considera a este Informe innovador debido a que contempla por vez primera a la migración como parte fundamental dentro del desarrollo humano, proponiendo una serie de propuestas a efecto de incluir a este tema como parte inherente a las políticas en materia de cooperación internacional al desarrollo.

Por su parte, el Informe de la ONU sobre el estado de los ODM publicado a mediados de año señala que ante la crisis económica mundial, la posibilidad de que estos propósitos sean cumplidos se ha reducido, afectando logros conseguidos en años anteriores.

A este respecto, dicho Informe enfatiza lo siguiente: “Es probable que los importantes avances en la lucha contra la extrema pobreza logrados entre 1990 y el 2005, por ejemplo, se hayan estancado. Durante ese periodo, el número de personas que vivían con menos de 1,25 dólares al día disminuyó de 1.800 millones a 1.400 millones. En el 2009, se estima que entre 55 a 90 millones de personas más que lo previsto antes de la crisis estarán viviendo en condiciones de pobreza extrema” (ONU, 2009: 4).

Asimismo, el Informe hace mención a que en el 2008 los desembolsos netos de AOD aumentaron un 10,2%, llegando a los 119.800 millones de dólares; esto es la cuantía más alta registrada de este indicador, lo que equivale al 30% del ingreso nacional combinado de los países desarrollados. A este respecto se indica que los gastos en programas y proyectos de ayuda bilateral se han también incrementado en los últimos años, aumentando un 12,5% en valores reales entre el 2007 y 2008, lo cual es considerado un indicio de que los donantes están ampliando sus principales programas de ayuda (Ibídem, p. 48). Aunado a lo anterior, el documento señala que en buena medida la AOD continúa estando dirigida a los países de bajos ingresos o de ingreso mediano bajo, siendo los 49 países menos adelantados (PMA), quienes reciben cerca de la tercera parte de los flujos de ayuda total (Ibídem, p. 49).

Dada la fecha límite para que los ODM deban ser cumplidos, y en especial que en términos generales aún falta mucho camino que recorrer en tiempo record, en agosto pasado la ONU publicó el segundo informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM⁴ titulado “Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis”.

Su contenido, de perfil mucho más analítico y crítico respecto al referido Informe anual de los ODM, hace énfasis en las presentes necesidades globales en el ámbito del desarrollo, de cara a los compromisos que los propios donantes han establecido en foros regionales o multilaterales. Por ejemplo, entre su contenido, se incluyen interesantes señalamientos como el siguiente:

4. Este Grupo de Tareas ha sido designado por el Secretario General de la ONU, el cual reúne a más de 20 agencias de la ONU, junto con el FMI, BM, OMC y la OCDE. Su responsabilidad principal a este respecto consiste en hacer un seguimiento del octavo objetivo de los ODM, dedicado al fomento de una asociación global para el desarrollo.

“Aunque la asistencia al desarrollo se elevó a niveles récord en 2008, los donantes se están quedando cortos en 35.000 millones de dólares estadounidenses cada año con respecto al compromiso de flujo anual de ayuda de 2005 hecho por el G-8 en Gleneagles, y en 20.000 millones al año con respecto a la ayuda a África, según los cálculos de la ONU” (ONU, 2009b).

La irrupción de Brasil y China como actores de importancia creciente en el sistema internacional de cooperación al desarrollo

En años recientes Brasil y China han decidido emprender un camino hacia su cada vez mayor participación e influencia en el sistema internacional, siendo la agenda de desarrollo un aspecto clave en este sentido. Muestra de ello es que el 9 de junio Brasil anunció que otorgaría 10.000 millones de dólares al FMI, para conseguir “la autoridad moral para seguir presionando a favor de cambios que son necesarios en dicho organismo”.

Hay que recordar que Brasil no es el único mercado emergente que ha contribuido a capitalizar el FMI, ya que China ha prometido 40.000 millones de dólares para el organismo, mientras que Rusia acordó entregar 10.000 millones, lo que evidencia que este tipo de acciones configuran una novedosa gama de estrategias instrumentadas por países emergentes que pretenden acceder a un mejor estatus en el seno de las instituciones más relevantes de la organización internacional, procurando tras ello impulsar reformas de las mismas.

Así, dada la activa política exterior brasileña en una amplia gama de foros (lo que, por ejemplo, ha contribuido a que Brasil —emulando los pasos de China— haya logrado conseguir la sede de los Juegos Olímpicos del 2016), el presidente Obama definió a su homólogo brasileño como “el político más popular del mundo”, refiriéndose a él como el candidato ideal para presidir el Banco Mundial.

En cuanto a China, tercera potencia económica del planeta, a mediados de año inició una serie de diálogos de alto nivel con Estados Unidos sobre los problemas económicos y estratégicos de ambos países, que pretende una remodelación del mundo acorde a la visión e intereses de ambos.

En esta reunión Obama señaló que “las relaciones entre Estados Unidos y China determinarán el siglo XXI” y estableció que si ambos países consiguen “defender sus intereses a través de la cooperación, el mundo saldrá beneficiado”. En esa misma reunión, Beijing y Washington D.C pactaron sobre comercio, medio

ambiente y seguridad internacional; y mostraron la voluntad política de ambos para instituir un foro de debate permanente y con una agenda conjunta.

En materia de cooperación entre estos dos países, en una reunión entre el presidente chino, Hu Jintao y Luiz Inácio Lula da Silva celebrada en territorio chino en mayo de 2009, en donde fueron firmados una docena de acuerdos, se informó de la concesión por parte del Banco de Desarrollo de China de un crédito a Petrobras de 7.300 millones de euros durante 10 años para financiar la exploración petrolífera, con el compromiso del grupo estatal brasileño de suministrar 150.000 barriles diarios de crudo a China en 2009 y 200.000 en los siguientes nueve años. Estas experiencias de colaboración Sur-Sur hablan de un férreo fortalecimiento de las relaciones estratégicas entre estos dos hegemones de sus respectivas regiones, sin que las gigantescas distancias geográficas entre ambos mermen su voluntad política de colaborar entre sí.

Ahora bien, en cuanto a la cooperación emanada de sendos países hacia terceros Estados, es destacable su cada vez más activa actuación en el continente africano. Por ejemplo, el 22 de julio el presidente Lula firmó una serie de acuerdos con su homólogo de Mozambique, Armando Emilio Guebuza, en materia de servicios aéreos, formación profesional y tecnología social. Por su parte, para finales de junio, China otorgó al gobierno de Zimbabue (sancionado por los donantes de ayuda al desarrollo, dado el déficit democrático y de derechos humanos, el cual es presidido por el dictador Mugabe) créditos por 675 millones de euros. A este respecto, las autoridades del gigante asiático han anunciado que “alentarán y facilitarán la llegada de más compañías chinas para que busquen el desarrollo de Zimbabue”, lo que significa un explícito desafío a las potencias occidentales que pretenden (sin mucha determinación, por cierto) presionar a Mugabe para que deje el poder, el cual ostenta desde 1987.

Posiblemente uno de los mecanismos de cooperación más activos y que han generado creciente interés por parte de la comunidad internacional sea el denominado Grupo BRIC, conformado por Brasil, Rusia, India y China, quienes representan a la mitad de la población, el 23% del PIB mundial y más del 40% de la superficie de la Tierra. De ahí que el pasado 16 de junio en la ciudad rusa de Ekaterimburgo el mundo siguiese con atención los acuerdos concertados en dicho evento, que pretende reforzar la colaboración realizada entre sí, la cual ha logrado que el comercio entre estos países haya aumentado un 500% desde 2003, así como que en la actualidad el BRIC aporte el 65% del crecimiento mundial, desplazando a las potencias tradicionales del monopolio del motor de crecimiento mundial.

La crisis hondureña: un reto latente de la cooperación internacional

Si la cooperación internacional ya sea en su ámbito político o en cuanto al fomento al desarrollo considera a la protección de la democracia y los derechos humanos actividades relevantes y prioritarias, la incapacidad de este instrumento para contribuir a la resolución de la crisis en Honduras pone en duda la viabilidad de este instrumento para cumplir con dichos propósitos.

Si bien tras el golpe de Estado del 28 de junio donde fue depuesto el presidente Manuel Zelaya, la reacción de la comunidad internacional ha hecho presencia, por ejemplo, congelando por parte de la UE el envío de 65,5 millones de euros de ayuda presupuestaria a Honduras, así como de 180 millones de dólares por parte de Estados Unidos, parece ser que esas medidas han sido incapaces de fungir como un elemento lo suficientemente eficaz como para incentivar un clima de diálogo y entendimiento en este país centroamericano. El caso hondureño, el cual por cierto ha puesto en serios aprietos (algunos señalan en crisis) a la Organización de los Estados Americanos debido a las constantes desavenencias entre sus miembros respecto a la mejor manera de reaccionar, repite el añejo dilema de la aplicación de sanciones internacionales (entre éstas a la ayuda al desarrollo) como estrategias punitivas diseñadas para la inducir al gobierno receptor que trasgrede normas o principios fundamentales en torno a la democracia o los derechos humanos, a efecto de que reconduzca el camino. Ello en el sentido de ser aplicadas por la comunidad internacional como medidas para sensibilizar y presionar al gobierno objeto mediante el castigo económico (en ocasiones también congelando la AOD), el cual como se ha constatado afecta en mayor proporción a la población civil (en especial a la más vulnerable) a la que la ayuda al desarrollo va dirigida.⁵ No cabe duda que la respuesta a una crisis de esta magnitud no es una tarea fácil de abordar, sin embargo lo que salta a la vista es la incapacidad de las estructuras y procedimientos de la organización internacional del siglo XXI para enfrentar con mayor capacidad este tipo de situaciones, como la que se encuentra presente en este país latinoamericano.

Consideraciones finales

En el segundo semestre del 2009 la agenda de cooperación internacional para el desarrollo cierra sus actividades dando una sensación de mezcla entre ciertos avances sobre todo en cuanto a la inserción de nuevos actores decididos a

5. Sobre este tema, véase Juan Pablo Prado Lallande, El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

incidir activamente en el sistema internacional, junto con el déficit de logros suficientes para enfrentar los efectos negativos de la crisis económica global, así como de otros añejos y complejos problemas.

La aceptación por parte del presidente de Estados Unidos respecto a que es incapaz de enfrentar por sí mismo la crisis y el devenir del sistema internacional, viéndose obligado a ceder terreno a otros países en la conducción del devenir del mundo, así como la apuesta por parte de varios Estados de tomarle la palabra a Barak Obama a este respecto, muestra la gradual pérdida del unipolarismo y unilateralismo estadounidense de los últimos años. Este suceso ha permitido pasar gradualmente a la conformación de un incipiente entorno multipolar de renovado (aunque aún insuficiente) multilateralismo regional y global, el cual parece ser el espacio más propicio en cuanto a la construcción de la asociación internacional para el desarrollo contenida el punto ocho de los ODM.

Posiblemente una de las lecciones más evidentes que se desprenden de la propagación del virus H1N1 es que hoy más que nunca se constata que, para problemas de compleja resolución que sobrepasan capacidades locales, estatales, regionales e inclusive globales, la cooperación internacional funge como el instrumento más eficaz para contribuir a la resolución de este tipo de retos que ponen en peligro la seguridad colectiva (en el sentido amplio del concepto), que en lo individual los actores sociedad internacional son incapaces de enfrentar.

El tiempo corre veloz y el 2015, año en que los ODM deben cumplirse, se aproxima, en un entorno internacional permeado por la crisis financiera global que como se ha señalado en este escrito, se encuentra afectando de manera negativa –y de forma sensible– a los logros que a este respecto se habían conseguido en años anteriores.

Referencias

- G-8 (2009): The Pittsburgh Summit 2009, Pittsburgh, 24-25 septiembre, 2009. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>
- G-8 (2009): Chair's Summary, L' Aquila, 10 July 2009.
- G-20 (2009): Leaders Statement. Te Pittsburgh Summit, Septiembre 24-25, 2009. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>
- ONU, (2009): *Objetivos de desarrollo del Milenio*, Nueva York, 2009.
- ONU (2009b): *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis*, Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, Nueva York.
- PNUD (2009): *Informe de Desarrollo Humano 2009*, Nueva Cork.

COHERENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DEL TRATADO DE LISBOA: LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD¹

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO*

PALABRAS CLAVE

Acción exterior UE, coherencia, desarrollo, eficacia, seguridad, Tratado de Lisboa.

RESUMEN

Como consecuencia de la ampliación de los instrumentos de su política exterior, la Unión Europea se considera en óptimas condiciones para asumir un mayor protagonismo en la gestión de uno de los fenómenos a los que más atención se viene prestando en el panorama de la cooperación internacional en los últimos años: la interacción entre seguridad y desarrollo. Es éste un ámbito particularmente sensible, a la vez que atractivo, a efectos de su análisis desde el punto de vista de la coherencia y eficacia de la acción exterior europea, y en relación con el cual conviene preguntarse hasta qué punto el Tratado de Lisboa puede contribuir a corregir las deficiencias y las dificultades que se han manifestado hasta ahora en la práctica.

1. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz" (DER2008-05419/JURD), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El autor también está integrado en el Grupo investigador de Excelencia (GR 247) reconocido por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León. Las reflexiones que siguen a continuación constituyen una versión revisada de las expuestas en el marco del curso "La Política Exterior Europea: perspectivas tras la vigencia del Tratado de Lisboa", organizado conjuntamente por la Fundación Pablo Iglesias y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en la sede de esta última en Santander en septiembre de 2008.

* Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca.

ABSTRACT

As a result of the broadening of its instruments for foreign policy, the European Union is considered to be in an optimum condition to take on a more leading role in managing one of the most important phenomena to have arrived on the panorama of international cooperation in recent years: the interaction between security and development. This is a particularly sensitive as well as attractive area to analyse from the point of view of the coherence and efficacy of the EU's external action. In relation to this it should be asked to what extent the Lisbon Treaty can help to correct the deficiencies and difficulties manifested to date in the practice.

RÉSUMÉ

Comme suite à l'aplanation des instruments de sa politique extérieure, l'Union Européenne se trouve en mesure d'assumer un rôle plus important dans la gestion d'un des phénomènes qui attire le plus l'attention dans le cadre de la coopération internationale: l'interaction entre sécurité et développement. L'analyse de cette relation résulte un domaine très sensible et attirant du point de vue de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure européenne. Dans ce sens, il convient de se demander à quel point le Traité de Lisbonne peut contribuer à corriger les déficiences et les difficultés qui se sont manifestés jusqu'à nos jours dans la pratique.

Introducción

La ineficacia y la falta de coherencia, que por fuerza terminan minando la credibilidad y la capacidad de influencia de cualquier actor en la escena internacional, no son atributos privativos de la política exterior europea. Ni siquiera aquéllos mejor dotados en este terreno son ajenos a ese tipo de problemas². Bien es cierto, sin embargo, que la Unión Europea se muestra especialmente vulnerable a

2. En su intervención en el Real Instituto Elcano ("Leadership and American Foreign Policy"), Joseph S. Nye Jr. aludía en los siguientes términos a las dificultades a las que se ve confrontado el Gobierno de los Estados Unidos para combinar instrumentos de distinta naturaleza en su política exterior, en particular en materia de lucha contra el terrorismo: "Right now we have no integrated strategy for combining hard and soft power. Many official instruments of soft power –public diplomacy, broadcasting, exchange programs, development assistance, disaster relief, military to military contacts– are scattered around the government and there is no overarching strategy or budget that even tries to integrate them with hard power into an overarching national security strategy", *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 54, junio de 2008, p. 5.

este respecto. Su propia estructura constitucional, por un lado, y la inevitable “cohabitación” a la que se ve abocada con las políticas e intereses exteriores específicos de sus Estados miembros, por otro, conforman un escenario extremadamente complejo en el que se multiplican las dificultades a la hora de garantizar un mínimo de coherencia, eficacia y visibilidad en su proyección exterior.

No puede extrañar, pues, que la preocupación por corregir estas deficiencias haya ocupado un lugar central en el desarrollo del debate constitucional de la última década, tal y como apuntaba ya claramente la Declaración de Laeken a finales de 2001. Pero no sólo en el largo y tortuoso proceso constitucional, que en principio cerrará, una vez salvados los escollos irlandés y checo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Aquella preocupación se ha manifestado también durante este periodo en la práctica de la acción exterior europea, provocando interesantes desarrollos que en algún caso, y sin necesidad de reforma alguna de los tratados, se han traducido en la adopción de iniciativas tendentes a paliar los mencionados problemas.

Por ello, a la hora de reflexionar sobre los conceptos de coherencia y eficacia en la política exterior europea a la luz del Tratado de Lisboa, me ha parecido oportuno hacerlo a partir de la experiencia acumulada por la Unión en un sector concreto de actividad: aquel en el que se solapan los objetivos atinentes al desarrollo y a la seguridad de terceros países. Es éste, como veremos a continuación, un ámbito particularmente sensible, a la vez que atractivo a efectos de este tipo de análisis, que ha concitado con fuerza la atención de las instituciones y de los Estados miembros en estos últimos años, y en relación con el cual cabe plantearse, pues, hasta qué punto las novedades que introduce el Tratado de Lisboa en materia de acción exterior pueden contribuir a corregir las deficiencias y dificultades que vienen manifestándose en la práctica.

Desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE: hacia la definición de un nuevo marco de actuación

Aunque el protagonismo de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo es indiscutible desde hace décadas³, la capacidad de la Unión para complementar los

3. Como se recuerda en el *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (COM (2007) 72 final de 28.2.2007, p. 5), este protagonismo tiene su reflejo en términos cuantitativos en el hecho de que la Unión Europea (CE + Estados miembros) no sólo viene gestionando desde hace tiempo más de la mitad (52% en 2006) de la ayuda oficial al desarrollo, sino que representa el 80% del incremento global de esta ayuda comprometido con vistas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el horizonte del año 2015.

programas e instrumentos de ayuda con medidas destinadas a fortalecer en todas sus dimensiones la seguridad de los países beneficiarios, en muchos casos afectados por situaciones de inestabilidad crónica, cuando no por conflictos de distinta intensidad, es relativamente reciente.

No ha sido en efecto hasta comienzos de esta década cuando, a raíz de las decisiones tomadas en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki (1999) en relación con el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, se ha iniciado el proceso tendente a dotar a la Unión de los medios y capacidades necesarios para poder llevar a cabo una actuación consistente en este terreno, más allá de las iniciativas, por fuerza limitadas en cuanto a sus repercusiones en materia de seguridad, que la Comisión venía adoptando en el marco de la política de cooperación. Todo ello con la ambición de convertir a la UE en un actor global, en particular por lo que se refiere a la gestión internacional de crisis, cuyo rasgo distintivo o valor añadido respecto de otros actores consistiría precisamente en su capacidad de combinar a tal fin instrumentos de distinta naturaleza: muchos de ellos ya existentes, como la propia política de cooperación; otros de nuevo cuño, al menos en cuanto a su adscripción a la UE, como los medios de carácter militar.

Este proceso ha coincidido en el tiempo, además, con un replanteamiento global de la política comunitaria de cooperación⁴. Un replanteamiento motivado fundamentalmente por razones de eficacia, que ha dado lugar a una amplísima renovación de sus instrumentos y en el que la preocupación por reforzar la coherencia de esta política con el resto de facetas de la acción exterior de la UE ha ocupado un lugar preeminente⁵.

Con este telón de fondo y bajo el impulso propiciado en este sentido por la Cumbre Mundial de 2005⁶, resulta comprensible que el fortalecimiento de la coherencia entre desarrollo y seguridad haya adquirido una presencia cada vez más destacada en la agenda de la acción exterior europea. Hasta el punto de provocar por primera vez en noviembre de 2007 la reunión conjunta en el

4. Entre otras obras generales en las que se aborda el estudio de estas transformaciones, vid. GRANELL, F.: *La coopération au développement de la Communauté européenne. Le droit de la CE y de l'Union européenne*, vol. 13, 2ª ed., Bruselas, Ed. de l'ULB, 2005; SOTILLO LORENZO, J. A.: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2006.

5. Vid. en último término, a este respecto, el documento de trabajo de la Comisión *Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*, COM (2007) 545 final de 20.9.2007; igualmente, los seis informes conjuntos de evaluación, también hechos públicos en 2007, respecto de distintos aspectos de "las tres ces" (coordinación, complementariedad y coherencia), elaborados por el Grupo de Directores de los Servicios de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo de los Estados miembros y de la Comisión Europea (disponibles en www.three-cs.net).

6. Cuyo documento final (A/RES/60/1 de 24.10.2005) retoma en gran medida los postulados planteados a este respecto por el Secretario General de NU en su informe, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, de 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

seno del Consejo de los ministros de desarrollo y defensa de los Estados miembros, que con tal motivo aprobaron un texto específico de “Conclusiones sobre Seguridad y Desarrollo”, identificando ya áreas concretas de trabajo y encomendando a la Comisión y a la Secretaría General del Consejo, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la elaboración de un Plan de acción al respecto⁷.

Este documento parte de la premisa, ya evocada tanto en la Estrategia Europea de Seguridad como en el Consenso Europeo sobre Desarrollo⁸, de que la seguridad es una condición previa para el desarrollo, del mismo modo que sin desarrollo y sin avances significativos en la lucha contra la pobreza resultará prácticamente imposible garantizar la paz en muchas regiones del planeta. La UE, habida cuenta de su bagaje y de las transformaciones antes mencionadas, se considera ahora especialmente equipada para abordar esta problemática en toda su complejidad, sobre la base de un enfoque integral que quizás otros actores no estén en condiciones de ofrecer. Tanto es así que la relación entre seguridad y desarrollo ha merecido ya una atención especial e individualizada en el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008⁹.

Pero, para ello, debe ser capaz de organizar y desplegar coherentemente una pluralidad de instrumentos de muy distinta naturaleza y que obedecen también a lógicas distintas en el marco del proceso de integración: comunitaria, intergubernamental o estrictamente nacional. Sólo así podrá alcanzarse el grado de eficacia que convierta a la UE en el actor decisivo que aspira a ser en este contexto, otorgando a su actuación la relevancia y visibilidad que teóricamente le corresponden en razón del volumen de recursos y de la diversidad de medios con los que cuenta.

Pues bien, en paralelo al debate constitucional al que hemos asistido en los últimos años, la UE ha tratado de ir avanzando en esta dirección mediante la

7. Sesión del Consejo nº 2831 (Relaciones Exteriores), 20 de noviembre de 2007; doc. 15240/07, pp. 35 ss. En esta misma sesión, y tras llevar a cabo un intercambio de puntos de vista con el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, los ministros aprobaron también una serie de conclusiones sobre la “respuesta de la UE a las situaciones de fragilidad” en la que se encuentran en buen número de países terceros y que constituyen un desafío fundamental para el desarrollo sostenible y para la paz (pp. 42 ss.). Previamente, la Comisión había presentado una comunicación al respecto (COM (2007) 643 final de 25.10.2007).

8. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 (doc. 15895/03), y Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (“Consenso europeo sobre desarrollo”), DO C 46 de 24.2.2006.

9. En un tono más proactivo que el de la propia EES, el Informe lleva por subtítulo “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” (doc. 17104/08). Para un análisis de su contenido, vid. FERNÁNDEZ SOLA, N.: “A New European Security Strategy for 2009?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 36/2009, 13.4.2009).

renovación de algunos de sus instrumentos de actuación y la adopción de otro tipo de medidas tendentes a salvar las dificultades derivadas, por un lado, de la propia estructura en pilares que determina la distinta naturaleza de sus políticas de desarrollo y de seguridad, y, por otro, de la renuencia de los Estados miembros a implicarse de un modo efectivo en la lógica de la coordinación¹⁰.

Gran parte de estos esfuerzos se ha centrado en el continente africano, donde la presencia de la cooperación europea, tanto en términos financieros como institucionales —a través de la red de delegaciones de la Comisión—, ha sido siempre más destacada, y donde la persistencia de numerosos conflictos y de una situación de inseguridad endémica ha impulsado a la Unión a asumir compromisos concretos en materia de gestión de crisis mediante el despliegue de diversas operaciones en el marco de su política de seguridad y defensa¹¹. Esta creciente preocupación por el vínculo entre seguridad y desarrollo aparece claramente reflejada en la nueva Estrategia conjunta África-UE, aprobada en la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007, y en el Plan de Acción 2008-2011 a través del cual pretenden desarrollarse en una primera etapa los objetivos de la asociación estratégica entre ambas regiones¹².

Varios años antes, el propio Convenio de Cotonú ya había identificado este ámbito como uno de los ejes prioritarios del renovado esquema de cooperación entre la Unión Europea y los países ACP, apostando en su artículo 11 por la puesta en práctica de “una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación”¹³. Una política que habría de centrarse fundamentalmente “en el desarrollo de la capacidad regional, subregional y nacional y en la prevención de los conflictos violentos en una fase temprana actuando directamente sobre sus causas profundas y combinando adecuadamente todos los instrumentos

10. Como en última instancia, y después de todos los esfuerzos desplegados al respecto desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, continúan poniendo de manifiesto los informes mencionados en la nota nº 4. La persistencia de estos problemas ha estado en el origen de la aprobación del Código de conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, también mencionado *supra* (nota nº 2).

11. Más de un tercio de las misiones PESD aprobadas hasta la fecha se desarrollan o se han desarrollado en el continente africano. Desde la operación *Artemis* en República Democrática del Congo, primera misión africana de la PESD en el verano de 2003, hasta la mucho más compleja EUFOR Chad/RCA que, tras un año de trabajo sobre el terreno, cedió el testigo a una operación de Naciones Unidas (MINURCAT) en marzo de 2009. Junto a éstas y algunas otras misiones que comportan o han comportado el despliegue de un buen número de tropas o personal policial, revisten también una enorme relevancia desde el punto de vista de la relación entre seguridad y desarrollo las operaciones dirigidas a apoyar a países africanos en sus procesos de reforma del sector de la seguridad, como EUSEC RD Congo o, la más reciente, EUSSR Guinea-Bissau.

12. La primera de las áreas de intervención que se identifica en estos documentos es precisamente la de la paz y la seguridad. Ambos documentos, así como toda la información relevante sobre la Asociación Estratégica África-UE, puede consultarse en www.europafrica.org.

13. El Acuerdo de Cotonú fue firmado el 23 de junio de 2000 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante Decisión 2003/160/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 (DO L 65 de 8.3.2003). Entró en vigor el 1 de abril de 2003.

disponibles”. Sin duda, la expresión más tangible de este compromiso con el fortalecimiento de las capacidades africanas en materia de gestión de crisis ha venido dada por la creación a finales de 2003, y a petición de la Unión Africana, del Fondo de Apoyo para la Paz en África, más conocido como “African Peace Facility”¹⁴. Es éste un instrumento financiero, integrado en el Fondo Europeo de Desarrollo y gestionado, en consecuencia, por la Comisión, a través del cual se ha venido, por ejemplo, prestando apoyo a la Unión Africana desde 2004 para que ésta pudiera garantizar una presencia internacional en Darfur/Sudán mediante las operaciones de mantenimiento de la paz AMIS I y II¹⁵, o en Somalia a través de AMISOM.

A esta misma lógica obedece, aunque con una perspectiva mucho más amplia tanto en términos geográficos como materiales, el nuevo *Instrumento de Estabilidad* del que se ha dotado a la política comunitaria de cooperación con motivo de la reforma operada para adaptarla al marco financiero plurianual 2007-2013¹⁶. Este Instrumento reemplaza a toda una serie de iniciativas o programas dispersos, entre otros el “Mecanismo de Reacción Rápida” adoptado en el momento en el que la PESD daba sus primeros pasos¹⁷, mediante los que se pretendía dar respuesta en clave de desarrollo a problemas de inestabilidad o inseguridad que no encajaban en el patrón clásico de las políticas de cooperación (acciones de rehabilitación y reconstrucción post-conflicto, acciones contra las minas terrestres antipersonal, etc.)¹⁸. Corresponderá al Consejo y a

14. El Fondo de Apoyo a la Paz para África se creó el 17 de diciembre de 2003 en virtud de la Decisión nº 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE (DO L 345 de 31.12.2003, p. 108). Sus recursos pueden utilizarse para financiar los costes en los que incurren los países africanos a la hora de aportar tropas a operaciones de mantenimiento de la paz en el propio continente africano; excepción hecha, claro está, de la adquisición de armamento u otro material militar. La dotación financiera inicial del Fondo para un periodo de tres años fue de 250 millones de euros. Durante el periodo 2008-2010, el Fondo cuenta con 300 millones de euros procedentes del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión de 16 de junio de 2008.

En esta misma línea, aunque en el marco de la política de seguridad y defensa, la UE ha puesto en marcha en 2008, sobre la base de la experiencia francesa previa, el programa EURO RECAMP, que es el principal instrumento de aplicación del plan de formación de la Fuerza Africana de Intervención Rápida, adoptado en marzo de 2008, y apoya la creación de capacidades en la División de Operaciones de Paz y Seguridad de la Unión Africana. (Conclusiones del Consejo sobre la PESD de 26 de mayo de 2008; doc. 9841/08, Anexo, p. 18).

15. Apoyo que se ha visto complementado, entre otras medias, con una modesta misión de carácter mixto (civil-militar) en el marco de la PESD. Esta operación ha estado integrada, como media, por unos treinta oficiales de policía y una quincena de expertos militares. La operación AMIS II fue reemplazada a comienzos de 2008 por la primera misión híbrida desarrollada conjuntamente por NU y la Unión Africana: UNAMID.

16. Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 (DO L 327 de 24.11.2006).

17. Reglamento (CE) nº 381/2001 de 26 de febrero de 2001 (DO L 57 de 27.2.2001). A propósito del contexto en el que fue adoptado, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n 9, 2001, p. 218.

18. En su primera año de aplicación, el 40% de los recursos disponibles de destinaron al continente africano. Un magnífico repaso de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Instrumento de Estabilidad puede encontrarse en los dos volúmenes editados por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, *From early warning to Early Action? The debate on the enhancement of the EU's Crisis Response capability continues* y *From Warning to Action*, OPOCE, Luxemburgo, 2008.

la Comisión, tal como se recuerda en la exposición de motivos del Reglamento 1717/2006, garantizar la complementariedad y la coherencia de las actuaciones que se financien en virtud de este Instrumento con las medidas adoptadas por la UE para perseguir los objetivos de su política exterior y de seguridad común.

Son muchas y muy variadas, en definitiva, las vías a través de las cuales la UE está tratando en estos últimos años de reforzar su capacidad para hacer frente con la máxima coherencia y eficacia al desafío que plantea la interacción entre seguridad y desarrollo. Estos esfuerzos se ven, no obstante, sistemáticamente confrontados a la realidad de dos políticas de distinta naturaleza conforme a la actual estructura de la Unión, entre las que no resulta sencillo tender puentes más allá de las declaraciones programáticas o los instrumentos de *soft law*. No en vano los resultados alcanzados hasta la fecha responden indefectiblemente al modelo, bien de una iniciativa que se sitúa en el ámbito de la política de seguridad sin perjuicio de que pueda favorecer también los objetivos del desarrollo, bien de una iniciativa adoptada en el marco de la política de cooperación con la aspiración de que despliegue ciertos efectos en el campo de la seguridad. Y aún así no han podido evitarse las tensiones, llegando incluso en algún caso, como veremos a continuación, a requerirse la intervención del Tribunal de Justicia para resolverlas.

¿Qué cabe esperar en este contexto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa?

Es bien sabido que, conforme a la lógica del rescate masivo de contenidos de la “nave constitucional”¹⁹ que poco a poco se fue abriendo paso entre los Estados miembros en la primavera de 2007, el Tratado de Lisboa retoma prácticamente todas las novedades que el Tratado Constitucional proponía en materia de acción exterior, la mayor parte de las cuales iba dirigida precisamente a fortalecer la coherencia, eficacia y visibilidad de la presencia de la UE en la escena internacional. Las mermas han sido, en efecto, muy escasas y de naturaleza más formal que material, como ha ocurrido con la sustitución de la denominación “Ministro de Asuntos Exteriores” por la mucho más aséptica y familiar de “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el planteamiento de ambos textos en cuanto al modelo de proyección exterior, y en particular a la reclamada desaparición

19. Imagen utilizada por MANGAS MARTÍN, A.: “El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?”, *ARI* n° 17/2007, www.realinstitutoelcano.org.

de la estructura en pilares de la Unión, sea exactamente el mismo. Como ya hemos tenido ocasión de subrayar en otro lugar, el Tratado de Lisboa presenta en este punto un carácter claramente regresivo respecto de la propuesta recogida en el Tratado Constitucional, propiciando un descarado “reflotamiento”, cuando no fortalecimiento e incluso blindaje de cara al futuro, del componente intergubernamental de la acción exterior de la Unión²⁰. No es que la Constitución Europea eliminase, ni mucho menos, la especificidad de este último, pero sí articulaba de un modo más coherente su inserción en la nueva arquitectura de la UE.

De todo ello cabe, como es obvio, esperar consecuencias concretas sobre la esfera de actividad objeto de análisis en el presente trabajo.

En el plano meramente conceptual, la coherencia entre seguridad y desarrollo sale en teoría reforzada por el hecho de que el nuevo Tratado de la Unión enuncie por primera vez de forma global y sistemática los principios o valores y los objetivos que inspiran la acción de la Unión Europea en la escena internacional²¹. Hasta ahora estos objetivos han aparecido siempre definidos de modo disperso y fragmentario en diversas disposiciones de los tratados, como el art. 177 TCE por lo que se refiere a la política de cooperación y el art. 11 TUE en lo atinente a la política exterior y de seguridad común. Su tenor literal es, no obstante, casi idéntico al actual, como también lo es el de la referencia a la obligación de velar por la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión que cierra la redacción del art. 21 del nuevo TUE (ahora recogida en el art. 3 TUE). Así pues, el alcance de esta innovación es en sí mismo muy limitado, máxime si consideramos que la regulación de ambas políticas, seguridad y desarrollo, no es que conserve su autonomía, como no podía ser de otro modo, sino que se mantiene separada en los dos nuevos textos constitutivos (TUE y Tratado de Funcionamiento), a diferencia de lo que ocurría en el Tratado Constitucional.

Descendiendo al terreno de las aportaciones más concretas, la que sin duda suscita mayores expectativas en cuanto a su potencial transformador es la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por mucho que haya perdido el rango ministerial, que no las funciones, que le asignaba el Tratado Constitucional²². Es cierto que la

20. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: “¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, 2008, p. 394.

21. Art. 21 TUE. Ésta es una de las dos únicas disposiciones generales y, por tanto, comunes a la regulación del conjunto de la acción exterior de la Unión recogidas en el nuevo TUE. El resto de preceptos que integran su Título V está dedicado específicamente a la política exterior y de seguridad común, incluida la política de seguridad y defensa.

22. Sobre esta figura y sus funciones puede consultarse, entre otros muchos, el análisis de SOBRINO HEREDIA, J. M.: “Article I-28”, en BURGORGUE-LARSEN, L.; LEVADE, A.; PICOD, F. (dirs.): *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Tome 1, Bruxelles, 2007, pp. 367 ss.

persona que desempeñe este cargo no estará directamente al frente de la política de cooperación, pero sí asumirá en el seno de la Comisión, en tanto que Vicepresidente/a de la misma y Comisario/a de Relaciones Exteriores, la responsabilidad de coordinar la labor del conjunto de servicios implicados en la gestión de la acción exterior. Simultáneamente se situará, como establece el art. 18 del TUE reformado, al frente de la política exterior y de seguridad común, presidiendo de modo permanente el Consejo de Asuntos Exteriores, pero también cuando resulte necesario las reuniones del Comité Político y de Seguridad²³, órgano encargado de la dirección política de las operaciones de gestión de crisis de la Unión, e incluso la Agencia Europea de Defensa.

Ingente tarea, pues, la que espera a la persona que asuma este cargo, lo que inevitablemente provocará un cierto escoramiento en su actividad hacia determinadas cuestiones, que bien podrían ser, aunque sólo fuera por inercia, las relativas a la PESC. El propio Tratado de la Unión parece corroborar esta idea cuando, entre otras muchas referencias, señala en su art. 22.2 que, “[el] Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo”. Dando a entender que, si bien el Alto Representante participará, en tanto que miembro de la Comisión, en el debate y la preparación de estas propuestas en su seno, lo que en el fondo continúa definiendo su posición institucional es la especificidad y el carácter privativo de sus funciones en la esfera de la PESC.

Resulta evidente, por otro lado, que el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia conjunta de las políticas de desarrollo y seguridad pasa, en primer término y antes que nada, por intensificar la colaboración entre las distintas instancias del Consejo, los servicios de la Comisión y los Estados miembros en todas las fases del proceso de planificación estratégica de la acción exterior de la Unión, ya se manifieste ésta a través de instrumentos propios de la política de cooperación, como los documentos de estrategia por país o por región, ya lo haga mediante actividades específicas de la política de seguridad y defensa²⁴. Una dinámica en la que ya se está trabajando y que podría, desde luego, verse favorecida por la nueva figura del Alto Representante, pero que no arrojará automáticamente resultados más satisfactorios por la mera aparición de

23. Vid., en este sentido y por lo que se refiere al actual Alto Representante, el Anexo de la Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad (DO L 27 de 30.1.2001). La disposición de referencia en el TUE reformado es su art. 38.

24. Así se establece claramente en las Conclusiones del Consejo sobre “Seguridad y Desarrollo”, antes mencionadas, cuando se identifican las acciones prácticas que deben abordarse de inmediato (doc. 15240/07, pp. 36-37).

este último²⁵. Máxime si consideramos que los servicios en los que habrá de apoyarse continuarán en general repartidos entre el Consejo y la Comisión. Del mismo modo que la financiación de ambas políticas continuará obedeciendo también a patrones distintos²⁶.

El nuevo Tratado de la Unión contempla ciertamente la creación de un Servicio europeo de acción exterior, “compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”, y destinado a apoyar al Alto Representante en el ejercicio de su mandato²⁷. Pero, por lo que se refiere a la Comisión, no se contempla ni mucho menos un trasvase completo al nuevo Servicio de todos los recursos humanos que están detrás de las distintas políticas comunitarias de dimensión externa. No parece que vaya a ser el caso, desde luego, de los que se ocupan, al menos en Bruselas, de la política de desarrollo. Cuestión distinta será la del personal que presta sus servicios en las delegaciones de la Comisión en terceros países, que pasan a ser ahora “Delegaciones de la Unión” situándose bajo la autoridad directa del Alto Representante (art. 221 del Tratado de Funcionamiento).

Baste recordar, a este respecto, que la creación del Servicio europeo de acción exterior no aparece contemplada en las disposiciones generales sobre acción exterior del TUE, sino entre los preceptos específicos dedicados a la regulación de la PESC. De hecho, en el curso de los trabajos preparatorios con vistas a su establecimiento, que se iniciaron inmediatamente después de la firma del Tratado Constitucional, uno de los aspectos más controvertidos fue precisamente el relativo a la determinación de su ámbito de actuación que, a juicio de no pocos Estados miembros, no debería coincidir con el de la acción exterior de la Unión en su conjunto²⁸. Este debate continúa abierto en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

25. De hecho, y sin que ésta se haya producido aún, se ha procedido a nombrar a Koen Vervaeke tanto Representante Especial de la UE para la Unión Africana como Jefe de la Delegación de la Comisión en Addis Abeba, unificando así la representación del Consejo y de la Comisión ante la organización africana. Vid., a este respecto, PIROZZI, N.: “EU support to African security architecture: funding and training components”, *Occasional Paper* nº 76, febrero 2009, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE.

26. Pese a las novedades que el Tratado de Lisboa introduce a este respecto en el art. 41 del nuevo TUE, que pasan fundamentalmente por la creación de un “fondo inicial” para la financiación de los preparativos de las misiones de gestión de crisis que no se financien con cargo al presupuesto de la UE. Esto no altera, en todo caso, la especificidad del régimen de financiación de la PESC, en general, y de la política de seguridad y defensa, en particular.

27. Art. 27.3 y Declaración nº 15 relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea.

28. Vid., en este sentido, el *Informe de situación* presentado al Consejo Europeo en junio de 2005 (doc. 9956/05 ANEXO I). Sobre la creación del Servicio europeo de acción exterior, entre otros trabajos, PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: “Hacia el complejo establecimiento de un *Servicio Europeo de Acción Exterior*: las futuras embajadas de la Unión Europea”, en PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 58 ss.

Si nos trasladamos ahora al campo de la política de seguridad y defensa, las novedades que aporta este Tratado son sin duda muy relevantes, si bien alguna de ellas se ha hecho realidad en la práctica sin necesidad de aguardar a su entrada en vigor²⁹. En la medida en que van dirigidas en general a reforzar las capacidades, sobre todo militares, de la UE y a facilitar su despliegue en el marco de operaciones de gestión de crisis, cabe aventurar que estas innovaciones, ampliamente inspiradas por la lógica de la flexibilidad, podrían tener a la larga un impacto positivo sobre la coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión allí donde ésta se enfrenta a escenarios complejos en los que confluyen inseguridad y subdesarrollo. No en vano las dificultades para reunir los medios y capacidades requeridos, tanto civiles como militares, han estado ya en el origen de importantes retrasos en la aprobación y despliegue de este tipo de misiones sobre todo en el continente africano³⁰. Del mismo modo, el propio concepto ampliado de operaciones de gestión de crisis del art. 43 TUE es mucho más acorde con las exigencias que plantea la interacción entre desarrollo y seguridad, al incorporar por ejemplo las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de prevención de conflictos o las de estabilización al término de los mismos³¹.

Ahora bien, uno de los aspectos decisivos para mejorar la aportación de la política de seguridad y defensa al tratamiento de crisis complejas por parte de la UE radica en la coordinación a tal fin de sus capacidades civiles y militares³². Sobre ello se viene trabajando en estos últimos años en la Secretaría General del Consejo, donde finalmente pudo crearse en 2007 una capacidad específica para la planificación de los aspectos civiles de la gestión de crisis (*Civilian Planning Conduct Capability*, CPCC), basada en un sistema comparable al de la cadena de mando militar³³. Y así continuará siendo, sin que quepa esperar transformaciones o avances significativos como consecuencia directa de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estos dependen fundamentalmente de la voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros, que son quienes alimentan, en definitiva, los catálogos de capacidades tanto civiles (funcionarios de policía, jueces, fiscales, miembros de las distintas administraciones civiles del Estado...) como militares de la Unión, y quienes autorizan en cada caso su utilización para la gestión de una crisis concreta.

29. Así, por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa creada en julio de 2004. Para un análisis global de estas novedades, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: "Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 7, mayo 2005.

30. Por ejemplo, y de un modo especialmente llamativo, en el caso de la operación EUFOR Chad/RCA a comienzos de 2008.

31. En realidad, la UE venía desarrollando ya en el marco de la PESD operaciones de esta naturaleza, pese a la definición mucho más restrictiva del art. 17 del TUE en su versión actual.

32. Conclusiones del Consejo sobre "Seguridad y Desarrollo", cit. *supra*, pp. 36-37.

33. Vid., a este respecto, los comentarios del Presidente del Comité Militar de la UE, Henri BENTÉGEAT ("The steps needed to move ESDP from theory to fact", *Europe's World*, nº 9, summer 2008, p. 75).

Volvemos a toparnos, pues, con el problema de fondo resultante de la distinta naturaleza, comunitaria e intergubernamental, de las políticas de desarrollo y seguridad de la Unión. Algo que tampoco va a cambiar a fin de cuentas, y pese a la aparente desaparición de la estructura en pilares, con la aplicación del Tratado de Lisboa. Aunque ahora ambas competencias pertenezcan formalmente a la Unión, puesto que la CE desaparece en cuanto tal, entre sus respectivos ámbitos de actuación continuará existiendo una frontera que, en caso de conflicto, corresponderá preservar al Tribunal de Justicia, como recientemente se ha visto llamado a hacer en el marco de un litigio que ha enfrentado a la Comisión y al Consejo³⁴. Se trataba de determinar en este asunto si la decisión de apoyar, mediante ayuda económica y asistencia técnica, a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en la aplicación de una moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre, que el Consejo había adoptado en el marco de la PESC, no debería en realidad haber sido aprobada sobre las base de las disposiciones del Tratado CE en materia de cooperación al desarrollo.

Al margen de propiciar un interesante análisis por parte del TJCE acerca de hasta qué punto una medida de cooperación al desarrollo puede, sin dejar de serlo, adentrarse en el campo de la seguridad³⁵, esta sentencia ilustra a la perfección los límites jurídicos, o mejor dicho constitucionales, a los que se enfrenta el discurso de la coherencia entre desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE. La naturaleza radicalmente distinta de las competencias, hoy de la CE en un caso y de la Unión en el otro, sobre ambas esferas de actuación obliga a proteger a la una frente a las incursiones provenientes de la otra. Y a ello es a lo que se libra el Tribunal en este asunto interpretando y aplicando el actual art. 47 del TUE: velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE y que pueden producir efectos jurídicos (decisión PESC sobre la moratoria de armas ligeras y de pequeño calibre), no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo³⁶.

34. TJCE, sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05.

35. Sobre esta misma cuestión, aunque desde otra perspectiva y llegando también a una conclusión distinta en cuanto a la naturaleza de la medida controvertida, se ha pronunciado el TJCE en su sentencia de 23 de octubre de 2007, *Parlamento Europeo c. Comisión*, C-403/05. En este caso se trataba de determinar si la Comisión había actuado dentro del margen de sus competencias de ejecución al aprobar, sobre la base de uno de los Reglamentos de la política de cooperación, un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, cuyos objetivos estaban más vinculados a la lucha contra el terrorismo que al desarrollo.

36. El TJCE también ha tenido ocasión en estos últimos años de interpretar este precepto en relación con medidas adoptadas en el marco del tercer pilar (aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia penal) en distintos asuntos: TJCE, sentencias de 13 de septiembre de 2005, *Comisión c. Consejo*, C-176/03; y de 23 de octubre de 2007, *Comisión c. Consejo*, C-440/05.

Pues bien, esta operación seguirá siendo necesaria tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así se contempla en el art. 40 del TUE reformado, con la particularidad de que ahora, precisamente porque todas las competencias se atribuyen a la Unión, el mecanismo de protección no funcionará en una sola dirección sino en ambas: la PESC no podrá afectar el alcance de las competencias reguladas en el Tratado de Funcionamiento y viceversa, las políticas que se fundan sobre estas últimas, es decir, todas las demás incluida la de cooperación, no podrán invadir el ámbito de actuación de la política exterior, de seguridad y defensa de la Unión³⁷.

En definitiva, y a modo de conclusión, este breve análisis de la relación entre seguridad y desarrollo a la luz de la práctica más reciente de la UE, pone de manifiesto las posibilidades que sin duda ofrece el Tratado de Lisboa para avanzar en el fortalecimiento de la coherencia, eficacia y visibilidad de su acción exterior, pero también revela con absoluta nitidez que las aportaciones de esta última reforma distan mucho de ser la panacea para resolver estos problemas, que inevitablemente continuarán acompañando a la Unión Europea en su proyección internacional.

37. Conforme al art. 40 del TUE reformado, “[l]a ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo”.

SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: PRESENTACIÓN

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur Sur, Task Team on South-South Cooperation, Cumbre América del Sur-África, eficacia de la Cooperación Internacional, Banco del Sur.

RESUMEN

En esta oportunidad la sección de seguimiento de la Cooperación Sur-Sur se centra en dos eventos significativos que tuvieron lugar en la segunda mitad del año 2009: la puesta en funcionamiento del Task Team on South-South Cooperation y la realización de la reunión regional de América Latina y Caribeña del mismo, y la realización de la Segunda Cumbre América Latina-África, en la que se firmara el Convenio Constitutivo del Banco del Sur.

ABSTRACT

In this occasion the South-South Cooperation Monitoring Commission is focused on two important events that took place in the second half of 2009: The starting up of the South-South Cooperation Task Team in both Regional meetings in Latin America and Caribbean area; and the Latin America-Africa Summit, where it was signed the South Bank Constitutive Agreement.

* Profesor adjunto e Investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

RÉSUMÉ

Dans cette occasion, la section de la coopération Sud-Sud se concentre sur deux événements importants qui ont eu lieu dans la seconde moitié de 2009: la mise en marche du Task Team on South-South Cooperation et la réalisation de la réunion régionale correspondante de l'Amérique latine et des Caraïbes, et du Deuxième Sommet Amérique Latine-Afrique, dans lequel a été signé l'Accord Constitutif de la Banque du Sud.

Introducción

El año 2009, y particularmente los últimos meses, son una muestra de la creciente agitación que atraviesa el mundo de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

El 16 de junio se reunieron en la ciudad de Yekaterinburgo, Rusia, los miembros del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China, tres de ellos países considerados del Sur) para debatir caminos conducentes a una reforma del sistema financiero mundial y empezar a estudiar la factibilidad de crear una nueva moneda de reserva que permita reducir la actual dependencia mundial del dólar estadounidense, tema que también estuvo presente en la agenda de la XXXVII Cumbre del MERCOSUR, reunida en Asunción, Paraguay, los días 23 y 24 de julio, donde también se aprobaron nuevos recursos para la financiación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

El 28 de agosto se realizó en Bariloche, Argentina, una cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) de la que participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El tema central fue el de encontrar una solución consensuada al conflicto surgido de la decisión colombiana de aceptar en su territorio la instalación de bases militares de los Estados Unidos.

El 15 de diciembre se lanzó en Washington el *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) y pocos días después se reunió en Bogotá su primer encuentro regional para América Latina y el Caribe, lo que en pocas semanas más ocurrirá con su par africano –se reunirá en Addis Abeba, Etiopía, los días 4 y 5 de noviembre– y a unos meses de que lo mismo haga la región asiática –encuentro previsto para el 30 de enero de 2010 en Corea–. Los encuentros regionales marcan el paso intermedio del proceso que concluirá en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, a reunirse en Corea del Sur en 2011.

Casi al mismo tiempo –el 26 y 27 de septiembre– en Nueva Esparta, República Bolivariana de Venezuela, se estaba llevando adelante la II Cumbre América del Sur-África (ASA II), dando continuidad al encuentro mantenido en noviembre de 2006 en Abuja, Nigeria.

La agenda de encuentro entre estas dos regiones, como lo veremos más adelante, está profundamente marcada por temas directamente vinculados a la actualidad y el futuro de la CSS.

Los días 28 y 29 de septiembre en Ciudad de México, México, tuvo lugar un encuentro internacional para debatir la actualidad de la cooperación triangular y la reforma a la arquitectura de la ayuda.

En un marco de mayor institucionalidad, la Organización de Estados Americanos (OEA), Colombia fue la sede de la Reunión Hemisférica de Autoridades de Cooperación como Reunión Especializada del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), donde la CSS y triangular juegan roles preponderantes.

En noviembre, específicamente los días 11 y 12, tendrá lugar la Conferencia Económica de África (AEC, por sus siglas en inglés) en la ciudad de Addis Abeba, Etiopía, y entre el 12 y el 14 del mismo mes se realizará la conferencia anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

Como cierre, entre el 30 de noviembre y el 1º de diciembre se realizará en Estévil, Portugal, la XIX Cumbre Iberoamericana, en esta ocasión centrada en los asuntos de innovación y conocimiento.

Como telón de fondo vemos la permanencia de los desacuerdos entre los propios países del Sur respecto del lugar que debe asumir la CSS en el más amplio campo de la Cooperación Internacional. Las discusiones que se están dando en el marco de la elaboración del tercer informe sobre la CSS en Iberoamérica a cargo de la Secretaría de las Cumbres Iberoamericanas (SEGIB) son una buena prueba de ello: mientras países como México y Colombia apuestan por mantener la CSS estrechamente unida a las pautas establecidas en el marco de la OCDE para la tradicional cooperación Norte-Sur, otros como Argentina encabezan la idea de una ruptura entre la CSS y los principios y guías que marcan la cooperación Norte-Sur. Brasil –al menos por el momento– parece estar jugando un rol prescindible en este debate, rol que difícilmente mantendrá a medida que se acorten los plazos en el camino hacia el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.

En esta ocasión, la sección de seguimiento de la CSS se centrará en las primeras reuniones del TT-SSC y la II Cumbre América del Sur-África como eventos destacados que nos permiten observar elementos actuales de la CSS.

El Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur: sentando las bases

El TT-SSC se ubica institucionalmente dentro del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EEF, por sus siglas en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y su conformación y evolución deben considerarse siempre dentro del marco de los debates en torno de la eficacia de la ayuda, conscientes de que “encuadrar la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda y generar buenas prácticas de CSS con base en la evidencia sigue representando un enorme desafío” (Schulz, Nils-Sjard, 2009: 2).

La primera presidencia del TT-SSC está a cargo de Colombia por, básicamente, dos motivos: su creación es consecuencia de una propuesta colombiana –fuertemente respaldada en la reunión del WP-EEF el 1º de abril de 2009– y por el “liderazgo que Colombia ha ejercido en el intento de establecer canales de contacto y comunicación entre el CAD/OCDE y los países que realizan CSS” (Ayllón Pino, Bruno; 2009: 6).

Los objetivos iniciales del TT-SSC están determinados sobre la base de dos etapas diferentes que conducen hacia el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, a realizarse en 2011.

Una primera etapa va desde la primera reunión del TT-SSC –el referido encuentro en Washington– hasta la que tendrá lugar en Colombia en 2010, en la que se persigue realizar un análisis del estado de la CSS e identificar parámetros que, en concordancia con la Declaración de París (DP) y la Agenda de Acción de Accra (AAA), sean útiles para identificar buenas prácticas en la CSS. La segunda se inicia a partir de la finalización del encuentro en Colombia y se extiende hasta la reunión en Corea del Sur, a la cual el trabajo del TT-SSC debería aportar un acuerdo sobre buenas prácticas en la CSS.

Los comienzos del TT-SSC se han visto marcados por estos objetivos, particularmente por el más inmediato de realizar un mapeo de las prácticas seguidas por la CSS para, sobre esa base, presentar ejemplos de buenas prácticas.

Esta labor, que se supone concluirá en 2010, comenzó a desarrollarse en las reuniones de septiembre de este año en Washington y Bogotá. La primera de ellas se propuso como objetivos definir las responsabilidades y roles dentro del TT-SSC, establecer quienes serán sus miembros, compartir conocimientos entre los miembros respecto de buenas prácticas en CSS y comenzar a construir una agenda de trabajo conjunta.

Para ello, más allá de la realización de plenarios, parte del trabajo se organizó en tres comisiones que se abocaron a tratar tres temas específicos: el rol de la CSS en el contexto de la eficacia de la ayuda, la identificación de criterios para el estudio de casos y la CSS desde una perspectiva regional.

El principal avance que se realizó en este encuentro fue el debate del documento conceptual titulado “Implementando Accra: la CSS en el contexto de la eficacia de la ayuda”, cuya versión fue puesta en conocimiento de los participantes aproximadamente una semana antes de la realización de la reunión en Washington.

Ese documento comienza dejando en claro, mediante una nota al pie, un punto cuya resolución no es pacífica dentro de los países que realizan CSS: “Esta nota conceptual se enfocará particularmente, aunque no exclusivamente, en países de ingresos medios, definidos en los términos del Banco Mundial por categorías de ingresos, basadas en el PIB per capita”.

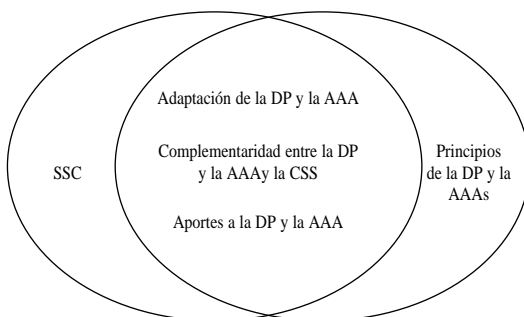
La aplicabilidad del ingreso per capita como factor organizador de los Estados en el campo de la cooperación internacional en general, y de la CSS en particular, es contestada por no pocos países con actividad en la CSS, “en ese sentido, la Argentina reivindica que deben incluirse las dimensiones sociales, culturales, políticas y las diferencias regionales/provinciales de los países, para no ser rehenes de categorías cuantitativas y macroeconómicas que simplifican el análisis” (CNCPS; 2009: 110).

De acuerdo al mismo documento el trabajo del TT-SSC se centrará en la cooperación técnica entre países del sur, luego de lo cual –en referencia directa al artículo 19 de la AAA– se identifican tres líneas de acción en las que se expresan sinergias entre la CSS y la agenda resultante de los foros de alto nivel sobre eficacia de la ayuda, a saber:

- La adaptación de la DP y de la AAA a la CSS.
- El aporte a los debates en curso respecto de la eficacia de la ayuda que se origina en las prácticas y experiencias propias de la CSS.
- La identificación de complementariedades entre la cooperación Norte-Sur y la CSS.

Estas líneas se traducen en vías de interacción entre la DP y la AAA por una parte y la CSS por la otra, según se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 1. Esquema de las relaciones entre la CSS y la agenda de la eficiencia de la ayuda



Fuente: sobre la base de Concept note: Implementing Accra: South-South cooperation in the context of aid effectiveness (First draft for TT-SSC).

Para desarrollar esas líneas se propone un marco conceptual y analítico para el mapeo de la CSS y la identificación de buenas prácticas, labor que se inicia por la identificación de criterios de selección de casos, proponiéndose los siguientes:

- **Horizontalidad:** resultante del mutuo aprendizaje de los socios, en un entramado horizontal de relaciones entre ellos. Cabe referir aquí que aun haciendo referencia a relaciones horizontales la nota conceptual de referencia utiliza los términos, también debatidos en el campo de la CSS, de “donante” (provider) y “receptor” (recipient).
- **Lecciones aprendidas:** desde los puntos de vista del alcance, resultados e impactos de la cooperación realizada.
- **Adaptación a los principios de la DP y la AAA:** intentos por considerar los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda en cualquiera de las instancias de la cooperación realizada.
- **Coordinación:** relación positiva entre la cooperación realizada y los proyectos nacionales de desarrollo, punto en el cual se debe incluir también lo referido a perspectivas de división del trabajo y aumento de la financiación resultantes de un juego armónico (complementario) entre la CSS y la cooperación Norte-Sur.
- **Capacidad del “donante”:** mejoras en las capacidades de Desarrollo del “donante” de CSS.

- Balance regional: equilibrio geográfico de casos bajo análisis, contemplando las regiones latinoamericana, asiática y africana¹.

A esos criterios se adosan otros tres considerados opcionales: la innovación que el caso traiga aparejada en metodologías y modalidades aplicadas –incluyendo en este punto la consideración de experiencias de cooperación triangular–, la relación entre la cooperación realizada y la agenda regional de eficacia de la ayuda y, por último, la pertinencia entre el caso y los asuntos centrales de la agenda de la cooperación internacional considerados de especial importancia para los países de ingresos medios, tales como su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aportes a la lucha contra el cambio climático o la generación de Bienes Públicos Globales o Regionales.

Tras sentar esos principios, la Nota Conceptual plantea una serie de principios metodológicos a ser seguidos en el análisis de casos con el fin de hacer comparables los casos escogidos.

Al respecto se llegó a la decisión de que el estudio de casos se estructure en dos etapas, siguiendo la lógica de adoptar la reunión de 2010 como una bisagra en el proceso hacia el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Durante la primera etapa los esfuerzos se dirigirán a explorar las prácticas existentes en la CSS para, sobre esos trabajos, proceder a un análisis comparativo de las buenas prácticas detectadas conforme a las recomendaciones de la Nota Conceptual del TT-SSC. A tal efecto se decidió realizar el trabajo sobre un grupo de entre 15 y 20 casos piloto y presentar un informe final de conclusiones como insumo para la reunión de 2010.

En la segunda etapa se proyecta realizar un estudio de series de entre 5 y 10 casos –elegidos de entre los seguidos a lo largo de la primera etapa– dirigido a sistematizar y comparar las buenas prácticas que se detecten.

Cabe aquí hacer referencia a un último documento elaborado por el TT-SSC en el que se especifica la metodología que se utilizará para la selección de casos. Se trata del *Llamado a presentación de Casos (South-South in Practice. South-South cooperation in the context of aid effectiveness: Call for Cases)*, que distingue entre “Historias de casos” y “Estudios de casos”. Las primeras son descripciones breves de experiencias de CSS a partir de las cuales se escogerán los

1. Posteriormente la Guidance Note, que será tratada más adelante, hace de este principio, junto a los de nivel de desarrollo de los países involucrados según la clasificación de CAD, sector involucrado y las modalidades de cooperación, criterios de clasificación de casos.

casos de estudio, que serán sometidos a un estudio más profundo a realizarse con apoyo del TT-SSC.

Finalmente se hace referencia al trabajo asociado con foros e instituciones que abordan la temática, tales como el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Instituto del Banco Mundial o el mismo CAD.

Una revisión general del documento nos permite ver, por un lado, que el mismo toma posición a favor de la adopción de los criterios de la DP y la AAA por la CSS, lo que no podía ser de otra manera tratándose de un grupo integrado al CAD, lo que resulta en un empobrecimiento del debate. Por otra parte llama la atención la ausencia absoluta de una definición de CSS, cuestión que sigue siendo crítica a la hora de identificar los proyectos que la integran y que ha sido obviada, entendemos, con la intención de no introducir un debate en el que las partes involucradas guardan aún importante distancia de posiciones.

El encuentro posterior tuvo lugar en Bogotá, Colombia, los días 26 y 27 de octubre de 2009 y tuvo carácter regional americano, y su principal aporte fue el de revisar los casos de CSS que ya se encuentran en estudio en América Latina y el Caribe.

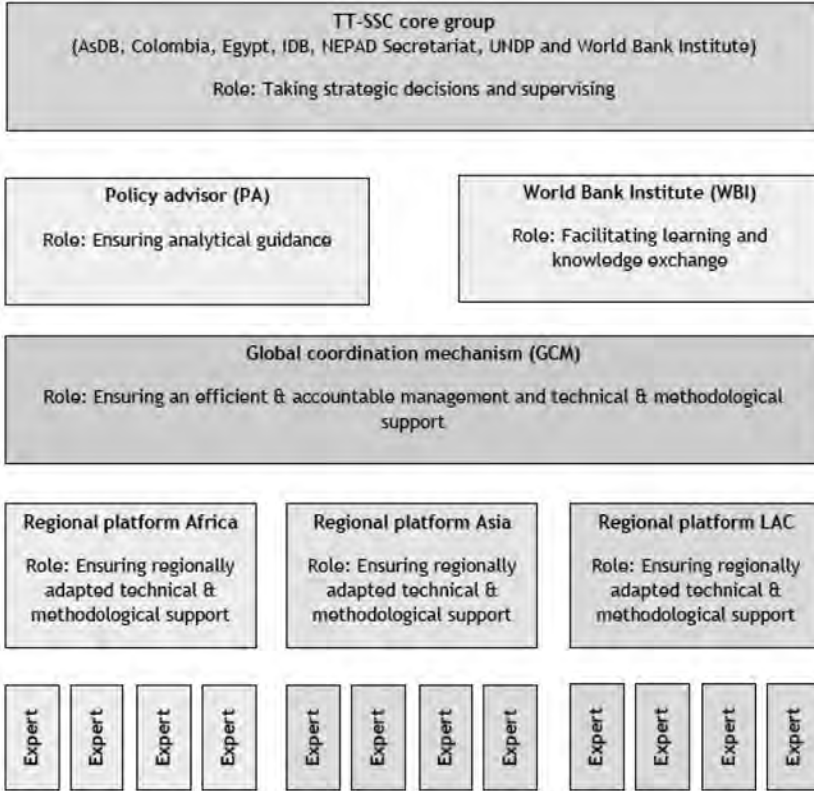
En este encuentro se presentaron, junto a la Nota Conceptual ya trabajada, dos nuevas guías de trabajo: una Nota de Guía sobre la selección y estudio de casos durante la primera etapa de trabajo y una Nota Técnica para la redacción de los informes sobre los mismos.

La Nota de Guía desarrolla algunos de los asuntos considerados en la Nota Conceptual que hacen referencia directamente a la identificación, análisis y presentaciones de casos, destacándose en ella la fijación de un calendario de actividades a realizarse durante el proceso –con fechas y responsables para cada una– y la presentación de la organización que se ha dado el TT-SSC para realizar esas labores, estructurada según el siguiente esquema:

La Nota Técnica hace lo mismo que la de Guía en cuestiones directamente relacionadas con las formas y contenidos que debe respetar la presentación de los estudios de casos.

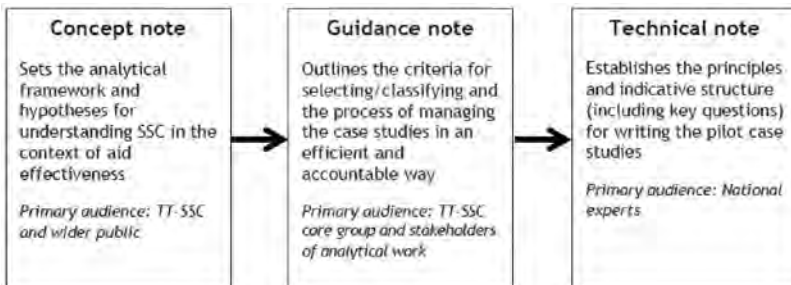
En consecuencia, las etapas cubiertas por cada una de las tres notas se relacionan entre sí de manera lineal, conformando en conjunto las pautas a ser consideradas durante toda la primera etapa de trabajo del TT-SSC.

Imagen 2. Organización interna del TT-SSC



Fuente: TT-SSC: Guidance Note

Imagen 3. De la Nota Conceptual a la Nota Técnica: esquema de trabajo propuesto del TT-SSC



Fuente: TT-SSC: Technical Note

Como consecuencia de los dos encuentros realizados por el TT-SSC –en pleno y en la región latinoamericana y caribeña– sus objetivos comienzan a tomar forma en la práctica.

Tanto el esquema de trabajo propuesto como las guías parecen dejar poco espacio para el debate político del encuadre de la CSS, lo que es comprensible teniendo en consideración el origen y funciones del Grupo.

Entendemos sin embargo que se abren puertas interesantes, si son operadas con la suficiente inteligencia política por los países que tienen miradas diferentes del sentido de la CSS, para poner en debate temas estructurales sobre la base de la posible interpretación de los principios fijados en la notas conceptual y en la de guía. La última de ellas, por ejemplo, ubica a la “agenda regional” como uno de los principios a considerar en la selección de casos piloto que se deben encontrar insertos en la “agenda regional emergente de la efectividad de la ayuda”. Aquí se abre la perspectiva de discutir no el principio escogido en sí mismo sino su contenido: ¿cuál es esa agenda emergente? ¿Incluye la consideración de nuevas maneras de aproximarse al concepto de efectividad de la ayuda propias de cada región? ¿Cómo y dónde se construye/identifica esa agenda regional? Respecto de cada uno de los principios escogidos en las referidas notas podría abrirse un abanico propio de cuestionamientos, pero los países que pretendan impulsarlos deberán estar presentes en las reuniones que se avecinan para poder llevarlos adelante.

La Segunda Cumbre América del Sur-África

Con la presencia de 65 países, la FAO, la Liga de Estados Árabes y la Comisión de la Unión Africana, se reunió en la República Bolivariana de Venezuela los días 26 y 27 de septiembre de 2009 la Cumbre ASA II.

Tabla 1: Jefes de Estado y de Gobierno presentes en la ASA II

País	Jefe de Estado o Gobierno	País	Jefe de Estado o Gobierno
Argelia	Abdulazziz Bouteflika	Argentina	Cristina Fernández
Burkina Faso	Blaise Compaore	Bolivia	Evo Morales Ayma
Comoras	Ahmed Abadía Mohamed Sambi	Brasil	Lufz Inácio “Lula” Da Silva
Gambia	Yahya A.J.J. Jammeh	Chile	Michelle Bachellet
Ghana	Jhon Atta Mills	Ecuador	Rafael Correa Delgado
Guinea Ecuatorial	Teodoro Obiang	Paraguay	Fernando Lugo
Libia	Muammar Al Ghaddafi	Uruguay	Tabaré Vázquez
Malí	Amodou Toumani Touré	Venezuela	Hugo Chávez Frías

Tabla 1: Jefes de Estado y de Gobierno presentes en la ASA II (cont.)

País	Jefe de Estado o Gobierno	País	Jefe de Estado o Gobierno
Mauritania	Mohamed Ould Andel Aziz	Namibia	Nahas Angula
Níger	Mamadou Tandja	República Centroafricana	Francois Bozize
Santo Tomé y Príncipe	Fradique Bandeira Mello de Menezes	Senegal	Abdoulaye Wade
Sierra Leona	Ernest Koroma	Sudáfrica	Jacob Zuma
Swazilandia	Mswati III (Rey)	Togo	Faure Essozimna Gnassingbe
Zambia	Rupiah Bwezani	Zimbabwe	Robert Gabriel Mugabe

En la agenda del encuentro estuvo presente el debate sobre la cooperación birregional.

En la Declaración de Nueva Esparta –documento final del encuentro– el tema aparece mencionado entre las consideraciones en las que se afirma el compromiso de los participantes de “fomentar la Cooperación Sur-Sur como principal objetivo de ambas regiones, con el fin de complementar la tradicional Cooperación Norte-Sur” y se acuerda el intercambio de experiencias y el fomento de “una cooperación estrecha y efectiva entre nuestras regiones, con el fuerte apoyo de la Unión Africana (UA) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), como pilares importantes de la cooperación entre nuestros pueblos”.

Luego el documento desarrolla una amplia agenda birregional en temas que van desde la cooperación en el ámbito multilateral hasta asuntos sociales y deportes, pasando por la cooperación para la lucha contra el delito o la agricultura y los agronegocios.

Así la CSS es puesta en un contexto mayor de búsqueda de coherencia de políticas entre naciones del Sur, lo que se trasluce en referencias al “fomento del comercio y de la inversión Sur-Sur” o a la necesidad de lograr “una nueva concepción de las relaciones económicas internacionales, que fomente activamente el intercambio Sur-Sur y que se base en los principios de transparencia, complementariedades, cooperación y solidaridad”.

Dentro del encuentro se destaca la firma del Convenio Constitutivo del Banco del Sur (BANSUR) por los presidentes de la Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La Presidenta de Chile expresó su intención de integrarse próximamente a la iniciativa, en la que son notorias las ausencias de Colombia y Perú, tanto más cuanto el primero de éstos había

participado previamente de las negociaciones y rehusó a convertirse en miembro en el último momento.

Se trata de un escueto texto de una carilla en el que se hace referencia a la creación del BANSUR como “entidad financiera de derecho internacional público con personalidad jurídica propia” cuya finalidad será la de “financiar el desarrollo económico, social y ambiental de sus países miembros [...] haciendo uso del ahorro intra y extrarregional”, estableciéndose como su ámbito territorial de inversiones el de los países miembros “para la ejecución de proyectos en el ámbito territorial de UNASUR”.

La sede de la nueva institución se establece en Caracas con dos subsedes en Buenos Aires y La Paz.

La firma de este convenio llega 20 meses después de la firma del acta fundacional del BANSUR –¡documento que preveía que esto se haría en 60 días!– en la ciudad de Buenos Aires, periodo en el que se acordó que la institución cuente con un capital autorizado de 20 mil millones de dólares, aunque el capital suscripto a la fecha es de 7.000 millones de dólares integrado con aportes de 2.000 millones de dólares de los países “grandes” (Argentina, Brasil y Venezuela), 400 millones vendrán de Ecuador y lo mismo aportará Uruguay, mientras que Bolivia y Paraguay sumarán 100 millones más cada uno.

Se destaca la adopción de un sistema de toma de decisiones basado en el principio de “un país, un voto”, con lo que el BANSUR se diferencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, trasladándose hacia un espacio de mayor democracia, más propio de las relaciones de horizontalidad que se busca consolidar en el Sur.

Se ha definido también que los proyectos que reciban apoyo del BANSUR estén dirigidos a la lucha contra la pobreza, pero sin proponerse el apoyo al desarrollo de infraestructuras, tarea que se entiende ya realizan tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como la Corporación Andina de Fomento.

Recuadro 1. Capital y límites de exposición del Banco del Sur

Capital Autorizado: 20.000 millones de dólares.

Capital Suscrito: 7.000 millones de dólares.

Contribuciones: Argentina, Brasil y Venezuela: 2.000 millones de dólares.

Ecuador y Uruguay: 400 millones de dólares.

Bolivia y Paraguay: 100 millones de dólares.

Aporte inicial:

Argentina, Brasil y Venezuela: 20%, el resto en 4 cuotas anuales.

Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 10%, el resto en nueve cuotas.

Cartera de Crédito:

Argentina, Brasil y Venezuela: 4 veces el capital.

Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 8 veces el capital.

Límite de Exposición: tres veces el patrimonio neto del Banco.

Límite de Endeudamiento: dos veces y media el patrimonio neto del Banco.

El límite de exposición acordado al BANSUR le permite manejar una cartera de préstamos de hasta 60.000 millones de dólares lo que permite a la institución manejar una cantidad de recursos similar a la del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil (BANDES), el mayor banco de América Latina, y lo coloca en una situación holgada respecto de los préstamos otorgados en la región por el Banco Mundial o por el BID –aproximadamente 40.000 millones y 46.000 millones de dólares, respectivamente–.

Retomando los resultados de la Cumbre ASA II queda destacar el creciente rol de dos países de la región en la cooperación con África, aunque muy lejos de la que están realizando otros donantes del Sur como China e India².

En el caso de Brasil encontramos que el país dedica a África el 27% de su cooperación, dirigida fundamentalmente a Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe a través de proyectos en los sectores de agricultura, educación, salud, pesca y reconstrucción post-conflictos.

La presencia de Brasil en África se debe tanto a lazos históricos como a una evidente voluntad de liderar el mundo lusófono, de hecho “es de esperar que Brasil, tomando en consideración su tamaño y sus relaciones históricas con el África lusófona, adquiera un cierto grado de poder económico y político en África en un futuro cercano” (Kragelung, Peter; 2009: 570).

2. En realidad podríamos debatir si la cooperación que está realizando China responde realmente a los parámetros de la CSS ya que más bien parece haber adoptado con total discrecionalidad algunas de las peores prácticas de la Cooperación Norte-Sur escudándose en la CSS para no rendir cuentas de sus acciones.

En el caso de México, la ayuda se canaliza fundamentalmente mediante créditos mixtos que tienen importantes niveles de condicionalidad, lo que es especialmente grave ya que si bien su cooperación con el continente africano es considerada CSS se trata de un país miembro de la OCDE.

El proceso de encuentro entre las dos regiones continuará en la Tercera Cumbre a realizarse en la Gran Jamahiriya Árabe Libia en 2011, pero hasta entonces se ha decidido reforzar el Mecanismo de Seguimiento América del Sur-África, establecido por la ASA I en la Declaración de Abuja.

Para ello se decidió realizar una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países que participan del proceso en paralelo a la sexagésimo quinta Asamblea General de las Naciones Unidas, establecer reuniones regulares de trabajo anuales para los Grupos de Trabajo que integran el proceso³ y la realización de un encuentro del que participen el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela –país anfitrión de la Segunda Cumbre–, el Ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Jamahiriya Árabe Libia –sede de la Tercera Cumbre–, Brasil y Nigeria como Coordinadores Regionales; el Presidente de la Comisión de la Unión Africana; y Ecuador como Presidente *Pro Tempore* de UNASUR, con el objeto de evaluar el desarrollo del proceso de cumbres América del Sur-África.

Conclusiones

Tanto el inicio de los trabajos del TT-SSC orientados al Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, a reunirse en 2011, como el Proceso de Cumbres América del Sur-África son muestras del cada vez mayor peso que va adquiriendo la CSS, así como de la consolidación del espacio que la misma ocupa a nivel global.

Se trata de dos aproximaciones diametralmente opuestas: el TT-SSC nace con los auspicios de la OCDE –más precisamente del CAD– como parte de un marco mayor de debate sobre buenas prácticas en la ayuda al desarrollo.

Las Cumbres entre América del Sur y África en cambio aparecen como un encuentro entre dos regiones postergadas en sus niveles de desarrollo que intentan un nuevo camino de encuentro dentro del cual la CSS viene llamada a ocupar un rol preponderante, pero en este caso el impulso desde la región

3. En el proceso se han establecido 8 grupos de trabajo sobre Comercio, Inversiones y Turismo; Infraestructura, Transporte y Energía; Asuntos de Paz, Seguridad y Relaciones; Agricultura y Ambiente; Educación y Asuntos Culturales; Asuntos Sociales y Deportes; Ciencia, Tecnología y las Técnicas de Información y Comunicación; Fortalecimiento Institucional, Gobernabilidad y Administración Pública.

americana viene dado por los países que buscan consolidar la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), un proyecto político de raíces muy diferentes a las que se encuentran detrás del que impulsa la OCDE.

Ambos procesos tienen serios desafíos que deberán superar, los que en el segundo caso se ven agravados por las características de inestabilidad propias de las regiones que lo integran.

El TT-SSC no debe ser visto, sin embargo, como un proceso “orquestrado desde el Norte” para encolumnar a la CSS en las formas ya definidas por la OCDE y compartir los “costos” de la cooperación en un mundo en crisis ya que, aunque no esté absolutamente exento de convertirse en algo como lo dicho, es una oportunidad que encuentran los países del Sur para hacer escuchar sus voces y, junto con el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, puede llegar a convertirse en una importante caja de resonancia para plantear el nuevo paradigma de cooperación internacional que la CSS viene a plantear ante el anquilosado esquema de la cooperación tradicional, cobijado en sus propias *mea culpa* fruto de las sucesivas revisiones de su actuación y los escasos resultados de desarrollo que este arrojó en los últimos 50 años.

La CSS está hoy frente al desafío de dejar de convencer a los ya convencidos, tener los debates internos pendientes y –entonces sí– plantear su propia visión de la cooperación internacional que, necesariamente, deberá estar inserta en un marco mayor de coherencia de políticas ausente en la actual estructura de la ayuda. Allí se encuentra el desafío y no debe desperdiciarse ninguna herramienta que pueda resultar útil en ese proceso.

Bibliografía

- ARADAS, Anahí: “Cumbre ASA apuesta por la unidad Sur-Sur” en *BBC Mundo*, 28 de septiembre de 2009, Versión web en http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/09/090927_0108_margarita_cumbre_final_rb.shtml (último ingreso: 2 de octubre de 2009).
- AYLLÓN PINO, Bruno: *Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española*, FRIDE, 2009. Versión web en www.fride.org/download/COM_CSS_Gobernanza_Ayllon_ESP.pdf (último ingreso: 29 de octubre de 2009).
- CNCPS [Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación]: *República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009*, CNCPS, Buenos Aires, 2009.

KRAGELUND, Peter “The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?” en *Development Policy Review*, Vol. 26, Issue 5, Septiembre de 2008, pp 555-584.

SCHULZ, Nils-Sjard *El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos)*, FRIDE, 2009. Versión web en http://www.fride.org/descarga/COM_Global_governance_of_aid_90_ESP.pdf (último ingreso: 29 de octubre de 2009).

Sitios web de referencia

The South-South Opportunity: <http://www.southsouth.info>

Segunda Cumbre América del Sur-África: <http://asa-venezuela.org/cumbre/>

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses

Miguel Hernando de Larramendi, Aurelia Mañé Estrada (eds.)
Ariel, Barcelona, 2009, 275 páginas

La obra que comentamos parte de una visión amplia del Mediterráneo, concebido como una realidad política, en la que se entrecruzan acciones de diversos actores, gubernamentales y no gubernamentales que, al menos desde la perspectiva española y en lo que al Magreb se refiere, según afirman los autores, actúan o defienden intereses no siempre convergentes.

En ese ámbito espacial el Magreb, por razones muy diversas, ocupa un lugar prioritario para España, que durante la dictadura franquista mantuvo una política exterior que aprovechó las rivalidades entre los actores estatales esenciales, Marruecos y Argelia, decantándose claramente del lado marroquí, para tratar de llevar adelante una política más equilibrada una vez iniciada la transición a la democracia. Esto lleva a los autores a afirmar que, de hecho, no se puede hablar de una auténtica política mediterránea de España hasta la década de los ochenta.

Este cambio de perspectiva implica una redefinición de los intereses en el Magreb, de modo que la política española, hasta entonces “reactiva”, como dicen los editores, y centrada en los aspectos territoriales, adopta una visión más global orientada hacia la seguridad y la estabilidad de la región en su conjunto. La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986, que ya venía apostando por una política global mediterránea, refuerza e impulsa esa transformación que considera el desarrollo económico, social y político de la región como la mejor fórmula para contribuir a la estabilidad y la seguridad de la misma, lo que facilita y potencia la intervención de nuevos actores en la zona.

Partiendo de este planteamiento, el libro se estructura en once artículos que analizan el papel de los actores que, en mayor o menor grado, participan en la política española hacia el Magreb.

El marco de análisis lo elabora Elvira Sánchez Mateos en torno a tres variables: la proliferación de los actores, sus diferentes capacidades y recursos y

los procesos de toma de decisiones. Lo que propone la autora son unas consideraciones generales sobre el papel que, en un mundo globalizado, juegan los diversos actores que participan en la política exterior, con independencia del área específica de análisis, en este caso el Magreb. Señala la complejidad del análisis, dada la naturaleza tan diferente que existe entre los mismos y el carácter poco definido de algunos de ellos; esboza la posibilidad de que actores no gubernamentales, especialmente de carácter económico, persigan intereses y objetivos distintos de aquellos que pretenden alcanzar los actores públicos y apunta el riesgo de que de ello se derive una imagen desarticulada de la política exterior.

Irene Fernández Molina estudia el papel de los dos partidos políticos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, para conocer las bases ideológicas y conceptuales que han ido elaborando para diseñar sus puntos de vista sobre la política exterior de España hacia el Magreb. Según la autora, este análisis no ha hecho más que confirmar el limitado papel de los partidos políticos como actores autónomos en política exterior en relación con los gobiernos de su mismo signo político, lo que se manifiesta “tanto en su exigua presencia en el proceso de toma de decisiones como en la pobreza de su reflexión sobre política exterior”.

El marco organizativo del ministerio de Asuntos Exteriores desde el franquismo a la actualidad lo analizan Miguel Hernando de Larramendi Martínez, Irene González González y Bárbara Ozaola Piazza. En opinión de los autores, la importancia otorgada por España a las relaciones con los países árabes se refleja en la evolución del organigrama de este ministerio, que también se ve afectado por procesos como la descolonización de los países magrebíes y la adhesión de España a la Comunidad Europea.

Bajo el título “La Presidencia del Gobierno y la política exterior española hacia el Magreb”, Uxía Lemus de la Iglesia y Haizam Amirah Fernández analizan, en realidad, la participación del núcleo duro del ejecutivo en el proceso de toma de decisiones, a partir del periodo que se inicia con la llegada de los socialistas al poder en 1982. Según señalan los autores, el rasgo principal de este proceso es su carácter presidencialista.

María Dolores Algora Weber se ocupa del papel que le corresponde al ministerio de Defensa en el ámbito del Magreb y del Mediterráneo. Los conceptos de seguridad y defensa, las líneas definitorias de la política de defensa en el Mediterráneo, la organización ministerial y el presupuesto de que dispone este departamento, son algunos de los aspectos analizados en este artículo. En cuanto a las conclusiones podemos destacar las que hacen referencia a la concordancia de criterios entre este ministerio y el de Asuntos Exteriores, la conveniencia

de hacer algunos ajustes en la distribución del presupuesto de Defensa para poder ser un actor más activo y la necesidad de establecer cauces que permitan conocer a la sociedad española el papel de garante de la seguridad y la defensa que cumple en el Mediterráneo.

De la proyección exterior de la Junta de Andalucía en las relaciones con Marruecos se ocupan Thierry Desrues y Juana Moreno Nieto. Esta proyección arranca del compromiso de la Junta de Andalucía con la cooperación al desarrollo y tiene su base en el propio Estatuto de Autonomía, siendo Marruecos el principal beneficiario en este terreno. Sin embargo, como señalan los autores, Marruecos no forma parte de los países menos desarrollados, lo que les lleva a afirmar que, por encima o además de las referencias a la vecindad y a un pasado histórico y cultural común, hay motivos más instrumentales vinculados a la proyección económica de la Comunidad Autónoma o al freno a la inmigración. En definitiva, se trata de una dimensión altamente política la que subyace en esas relaciones.

El papel de la diplomacia parlamentaria, a través del grupo de amistad hispano-marroquí, es analizado por Ángela Suárez Collado. La cuestión que se plantea es si los Parlamentos representan un elemento más en la acción exterior del estado. Y la conclusión a la que llega la autora es que se trata de una práctica emergente y en desarrollo que presenta una serie de limitaciones relacionadas con su propia naturaleza, como es la falta de continuidad debido a los cambios de legislatura y, por consiguiente, de los miembros integrantes de esos grupos, y la dificultad de evaluar el impacto alcanzado por los mismos.

La presencia y el papel de la ONGD españolas en el Magreb lo abordan Laurence Thieux y Almudena Jordá Oliver. Este estudio prueba que la presencia no gubernamental española ha aumentado significativamente en la región, pero con una implantación muy desigual. Marruecos y los campamentos saharauis son los lugares donde más se implican las ONGD; Mauritania ha ido ganando puestos y Argelia y Túnez reciben una menor atención. Igualmente, los fondos públicos gestionados por estos actores han ido aumentando, en términos generales, de manera continuada.

Bernabé López García reflexiona sobre la implicación de la sociedad civil a través de la actuación del Comité Averroes. Sus conclusiones son pesimistas en la medida en que comprueba que el Comité no ha tenido mucha capacidad de iniciativa, por el contrario, afirma que va a remolque de las relaciones hispano-marroquíes. También alude a la “invisibilidad” de este órgano, tanto en situaciones de crisis como de sintonía entre Marruecos y España, aunque se pregunta si ello se debe a la escasa trascendencia de su actuación o a la escasa atención prestada por los medios de comunicación a su actividad.

El trabajo que presenta Irene Durán Parra analiza el papel de las empresas españolas en Marruecos. Aspectos como la implantación geográfica de las mismas, los sectores de actividad a los que se dedican y los encuentros entre empresarios son algunos de los puntos estudiados. La autora aprecia notables diferencias entre las grandes empresas españolas, que han penetrado con éxito, y las pequeñas empresas, desunidas y dispersas. No faltan los problemas derivados de los conflictos políticos, que pueden contaminar la actividad económica y afirma que tienen un papel activo que puede ser más eficaz en la medida en que la penetración en el tejido marroquí sea más sólida y se mejoren los canales de comunicación entre ellas y con los organismos públicos españoles.

El último estudio que presenta este libro es el de Rafael García Pérez, que plantea el papel de actor de la política exterior en Marruecos del sector pesquero gallego. El repaso por los acuerdos de pesca suscritos entre España y Marruecos y, a partir de 1986, los acuerdos de pesca suscritos entre la Comunidad Europea y Marruecos le sirven al autor para analizar las estrategias negociadoras utilizadas por las diferentes partes, incorporando a Galicia, como portavoz del sector pesquero, en la estrategia española. La conclusión es que tanto el sector pesquero como la Comunidad Autónoma son, en todo caso, actores secundarios en este asunto, pero, al mismo tiempo, reconoce que el sector pesquero ha sido protagonista destacado en las relaciones entre ambos países.

Una última referencia para señalar, que la obra incluye una bibliografía sobre las relaciones entre España y el Magreb.

A modo de conclusión podemos decir que la principal aportación de esta obra es que plantea una metodología de análisis que no es habitual en los estudios de política exterior porque, desde nuestro punto de vista, no siempre es posible aplicarla con éxito. Este tipo de análisis tiene mayor viabilidad en el caso del Magreb, donde un entramado de intereses de todo tipo y en creciente aumento posibilita la intervención de una pluralidad de actores de naturaleza muy diversa que, en mayor o menor medida, conforman con sus acciones la política exterior. Y entendemos que esa trama de intereses y objetivos es más densa en el caso de Marruecos, porque de otro modo no se entendería que un buen número de artículos del libro estén dedicados específicamente a este país y no al conjunto del Magreb, como el título de la obra refiere. Hecha esta objeción, consideramos que el conjunto de los artículos plantean cuestiones de indudable interés para todos los que nos preocupamos por el presente y futuro de las relaciones entre España y el Magreb.

Isabel Castaño García

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- IRENE RODRÍGUEZ MANZANO y CARLOS TEIJO GARCÍA (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. IUDC-Catarata. Madrid, 2009.
- CÁRDENAS, L.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*. IUDC-Catarata, Madrid, 2009.
- TOLEDANO, J. M.; GUIMARAES, J.; ILLÁN, C.; FARBER, V.: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, E.: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, L.: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencias en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, M.: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel: *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto; PRECIADO CORONADO, Jaime; y ROCHA VALENCIA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- SOTILLO y AYLLÓN: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- BERNABÉ FRAGUAS, Javier: *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- ECHART y SANTAMARÍA: *África en el horizonte. Introducción a la realidad socio-económica del África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta: *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.

- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENNA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998. 9 euros. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado*

de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.

PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.

DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Catarata, Madrid, 1996

GÓMEZ GIL, Carlos: El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Catarata, Madrid, 1996.

AA VV: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006

BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Catarata, Madrid.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005. 22 euros.

PLATAFORMA 2015 Y MÁS, *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004 (Agotado)

CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.

FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.

IGLESIA-CARUNCHO, M., *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid, Fundación IPADE / IUDC, Madrid, 2003 (Agotado)

NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993. 12 euros.

IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997. 12 euros.

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001. 12 euros.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997. 9 euros.

ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Madrid, 2005. 22 euros.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000. 10 euros.

Números anteriores de la REDC

- REDC 24 - Verano 2009: Tema Central: Post-desarrollo y Cooperación
- REDC 23 - Invierno 2009: Tema Central: Derechos Humanos y Desarrollo
- REDC 22 - Verano 2008: Tema Central: Brasil: los desafíos de una potencia emergente
- REDC - 2008: Número Monográfico Extraordinario: V Cumbre UE-ALC
- REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo
- REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo
- REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo
- REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
- REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
- REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
- REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
- REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
- REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo
- REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina
- REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española
- REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)
- REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)
- REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria
- REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: Financiación de la cooperación para el desarrollo
- REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)
- REDC 5 - Invierno 2000: Varios
- REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo
- REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina
- REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo
- REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Documentos de trabajo

13. CARBALLO, Marta: *Migraciones y Desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*, 2009.
12. IPADE: *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*, 2008.
11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.

10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006.
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005.
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005.
6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Enero 1999.
5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?.* Septiembre 1997.
4. HÁMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FILAPP-IUDC, Madrid, 2006.

Migraciones y Desarrollo

CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FILAPP-IUDC, Madrid, 2007.

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 25
INVIERNO 2010

SUMARIO

COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

ONGD y medios de información
M. GONZÁLEZ

Videovlogs y sensibilización
N. WÖRMER

Recursos en Internet sobre prevención
y resolución de conflictos
M. E. VAL

Comunicación para el desarrollo
en la FAO
G. ROJAS

Las ONG en la conquista del terreno
periodístico
J. MARTHOZ

Mejorar el periodismo en zonas de crisis
y conflicto
J. BERNABE

Gobierno electrónico: herramienta para
la transformación social
K. MARIN

OTROS TEMAS

La responsabilidad civil de las empresas
transnacionales
A. PIGRAU

La UE ante el cambio climático
G. MOLINA

Desarrollo: ¿hay mito y riesgo?
para África
M. MONTDBBIO

SECCIONES FIJAS

RESEÑAS

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de *Atentamente,*

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

