

**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<sup>a</sup> Emilia Casas Bahamonde  
(Tribunal Constitucional)  
Lorenzo Fernández Franco  
(IUDC-UCM)  
Francesc Granell Trias  
(Universidad Central de Barcelona)  
José Miguel Insulza Salinas  
(Organización de Estados Americanos)  
María A. González Encinar  
(Representación española en Bruselas)  
Norberto E. Consani (IRI-La Plata)

**Consejo de redacción**

Alfredo Arañuetes 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 Gamo 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 26

PRIMAVERA/VERANO 2010

Presentación **3**  
*Joaquín Tasso Vilallonga*

Breve reflexión personal sobre  
seguridad y desarrollo, a modo  
de introducción **7**  
*Joaquín Tasso Vilallonga*

**TEMA CENTRAL**  
Coordinado por Joaquín Tasso  
Vilallonga

Human security beyond  
responsibility to protect **13**  
*Shahrbanou Tadjbakhsh*

The security-development nexus.  
Coordinating “Badges, Boots, Suits  
and Sandals” **39**  
*Rory Keane & Mark Downes*

Do Disarmament, Demobilization  
and Reintegration programs suffice  
in ‘rule of force’ environments:  
how to fill the security void? **51**  
*Sophie da Câmara  
& Leontine Specker*

¿Pueden ir de la mano el desarrollo  
y la política de seguridad? El desafío  
de la Reforma del Sector de la  
Seguridad **63**  
*Sami Faltas*

El control de Armas Ligeras  
y de Pequeño Calibre (SAWL) como  
contribución para establecer  
la seguridad en sociedades  
posconflicto **75**  
*Henri Smith*

Women, peace and security. The tenth anniversary of the un security council resolution un SCR 1325. **91**  
*Michaela Friberg-Storey  
& Helena Vázquez*

Cambio climático, recursos naturales y conflicto. **99**  
*Alexander Carius & Achim Maas*

### **OTROS TEMAS**

El diálogo entre el G8 y el G5 sobre desarrollo: la experiencia del Proceso de Heiligendamm (PDH) en la construcción de una visión compartida **123**  
*Ernesto Soria Morales*

### **SECCIONES FIJAS**

La agenda de cooperación internacional para el desarrollo: nuevos retos, ¿nuevas respuestas? **145**  
*Juan Pablo Prado Lallande  
y Diana Elizabeth Tadeo Villegas*

Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: presentación **159**  
*Javier Surasky*

Balance y perspectivas de la Cooperación Universitaria al Desarrollo en España **177**  
*Rafael Hernández-Tristán*

### **RESEÑAS**

“El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos” y “Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo” **195**  
*Javier Surasky*

---

#### **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

JOAQUÍN TASSO VILALLONGA

---

El vínculo entre seguridad y desarrollo es el tema en torno al cual hemos elaborado este número de la REDC, intentando abordar algunas de sus más importantes facetas desde una perspectiva multidisciplinar, a través de las contribuciones de autores procedentes tanto del ámbito académico, como del de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

Tras una breve reflexión personal, a modo de introducción, de **Joaquín Tasso Vilallonga** (coordinador del número), sobre el impacto de la violencia y la inseguridad en el desarrollo de Yemen, la profesora **Shahrbanou Tadjbakhsh** define en el primer artículo de la revista el concepto de “seguridad humana”, en su más amplia acepción, y explica críticamente por qué ésta no puede ser substituida o reducida a la mera “responsabilidad de proteger”, un concepto más reciente surgido como respuesta al evidente fracaso de la comunidad internacional para prevenir el genocidio, la limpieza étnica, y los crímenes de guerra y contra la humanidad.

Es probablemente en contextos de inmediato posconflicto donde el vínculo entre seguridad y desarrollo se hace más patente, dada la frecuente presencia simultánea de asesores en materia de seguridad, misiones de mantenimiento de la paz, mediadores políticos internacionales, y organizaciones de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo. **Rory Keane** y **Mark Downes** abordan precisamente este tema en el segundo artículo de esta revista, explicando el reto de coordinar y orientar la acción de policías (*badges*), militares (*boots*), diplomáticos (*suits*) y cooperantes (*sandals*) hacia un objetivo común: la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Un problema recurrente en dichos contextos posconflicto es el del Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes (DDR), ya sean militares o grupos guerrilleros, directamente vinculado también a la seguridad y el desarrollo. El objetivo de un proceso de DDR no es otro que el de apoyar la transición de la guerra a la paz, proporcionando un ambiente seguro, reinsertando excombatientes en la vida civil facilitándoles la posibilidad de ganarse la vida sin necesidad de recurrir a la violencia. **Sophie da Câmara** y **Leontine Specker** nos explican, en el tercer artículo de la revista, las mejores prácticas en DDR, en particular los Estándares Internacionales de DDR, elaborados por

el Grupo de Trabajo Inter-Agencias (IAWG), sobre la base de las lecciones aprendidas en casi treinta años de experiencia de la comunidad internacional apoyando este tipo de procesos.

**Sami Faltas** aborda en el cuarto artículo la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), un concepto inicialmente desarrollado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y progresivamente adoptado (con mínimas variaciones) por la Unión Europea, las Naciones Unidas y otros grandes actores internacionales del desarrollo. El objetivo de la RSS no es –o más bien, no sólo es– proveer de modo efectivo seguridad, entendida como seguridad humana, especialmente en su primera dimensión (ausencia de miedo), sino que además dicha seguridad, para ser sostenible, permitir el desarrollo y contribuir a la prevención de conflictos, debe proveerse conforme a los principios de la llamada “buena gobernanza” (sujeción estricta a la ley, transparencia, rendición de cuentas...) y de control democrático (supervisión parlamentaria, revisión judicial, participación ciudadana...).

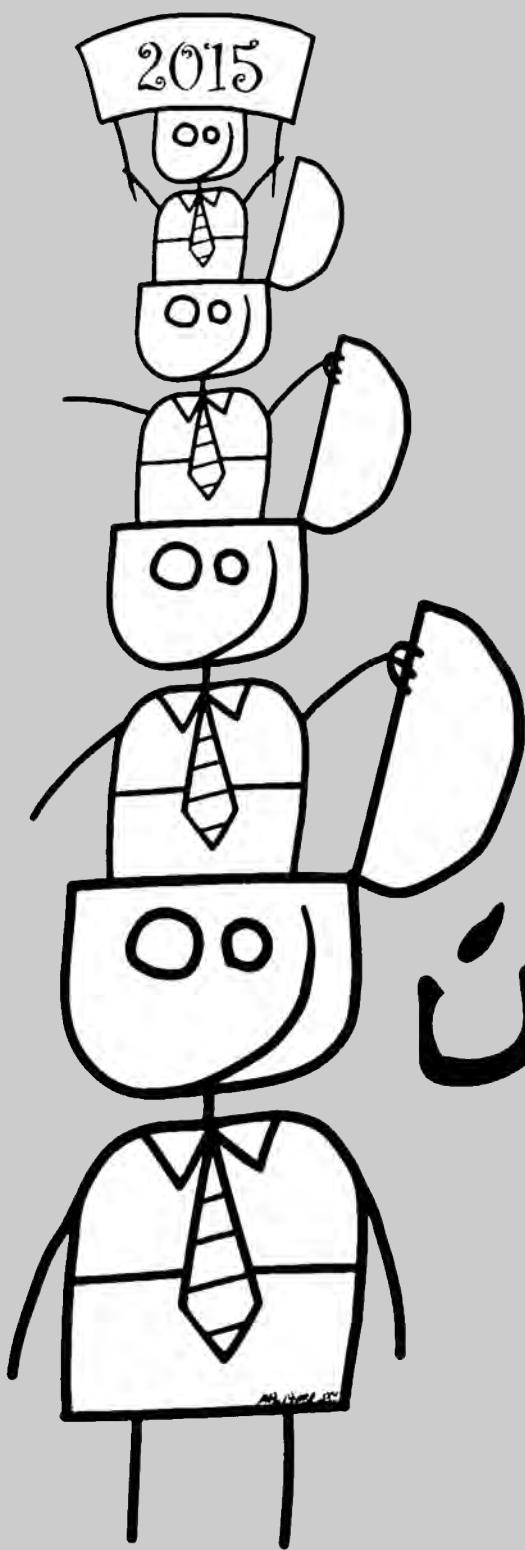
Uno de los factores que más contribuyen a la inseguridad y la violencia en países en vías de desarrollo es la gran proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre (SALW), la cual demuestra la ineficacia de los mecanismos de control tanto de los países productores y exportadores, como de los gobiernos de los países donde el fenómeno se manifiesta. Y esto incluso en países sujetos a embargos de armas formalmente decretados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como Somalia, Liberia, Sudán o Afganistán (este último “voluntario”). El impacto que la proliferación de SALW tiene en el desarrollo es precisamente el tema del quinto artículo de este número de la revista, escrito por **Henry Smith**.

Las mujeres, la seguridad y los conflictos fueron el objeto de la histórica Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en octubre de 2000, la cual reafirma el importante papel de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, las negociaciones de paz, la construcción y mantenimiento de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción pos-conflicto. También llama a todas las partes en conflicto a tomar medidas especiales para proteger a las mujeres y a las niñas de la violencia de género, en particular frente a la violación y el abuso sexual, en conflictos armados. Cuando se cumple el X aniversario de su adopción, **Michaela Friberg-Storey** y **Helena Vázquez** hacen, en el sexto artículo de esta revista, un balance crítico de su aplicación real y del cumplimiento de sus objetivos.

El séptimo y último artículo de este número de la REDC viene firmado por **Alexander Carius** y **Achim Maas** y aborda el controvertido tema del cambio


climático, los recursos naturales y la seguridad, de obvias implicaciones también para el desarrollo. Aunque la lucha por los recursos naturales ha sido causa de conflictos desde antaño o dichos recursos han servido para financiarlos (recuérdense los “*blood diamonds*”), el cambio climático es un fenómeno mucho más reciente, pero sus implicaciones en términos de seguridad, conflictos y desarrollo son múltiples y de mucho mayor alcance.

Se completa este número de la REDC dedicado a la seguridad y el desarrollo con una serie de documentos políticos internacionales sobre el tema.



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](http://www.fundacion-ipade.org)

---

# BREVE REFLEXIÓN PERSONAL SOBRE SEGURIDAD Y DESARROLLO, A MODO DE INTRODUCCIÓN

JOAQUÍN TASSO VILALLONGA\*

---

Ahmed regenta, con sus cinco hijos, una pequeña tienda de especias en la vieja medina de Saná, un lugar fascinante, declarado “Patrimonio de la Humanidad” por la UNESCO hace ya casi 25 años. El inmenso zoco se extiende por un laberinto de calles angostas, bordeadas por auténticos rascacielos de abobe (¡de hasta 10 plantas de altura!) con sus características fachadas ocre, frisos y ventanas de estuco blanco, enmarcando vidrios multicolores. Desde la llamada Puerta del Yemen, que da acceso a la vieja medina a través de una imponente muralla, hasta más allá de la Gran Mezquita del siglo VII (dicen que la tercera más antigua del Islam), centenares de tenderos, artesanos y gentes de oficios se distribuyen ordenadamente en zonas bien delimitadas según el gremio al que pertenecen: latoneros, plateros, carpinteros, herreros, joyeros, comerciantes de paños y telas, tratantes en especias, vendedores de dátiles... La calle es un ir y venir incesante de hombres, con la tradicional *yambiya* (puñal curvo) sujeta al vientre; de mujeres anónimas, desplazándose rápida y silenciosamente enfundadas en el rígoroso *niqab* negro que las cubre de pies a cabeza (excepto por una pequeña rendija en la tela a la altura de los ojos que les permite mirar al suelo para no tropezar); y de niños descalzos correteando a su alrededor.

Como siempre, Ahmed me recibe afectuosamente y antes de que le pida nada me ofrece lo que sabe vengo a buscar: mirra negra de Omán y cristales de resina de incienso, preferentemente de Adén o de la mítica isla de Socotora; dos productos que los yemeníes exportan desde hace cerca de 5.000 años y que convirtieron el país en la *Arabia Felix* de los tiempos de la Reina de Saba. También suelo comprarle unas semillas de cardamomo (curiosamente, guatemalteco)

---

\* Jefe de Equipo de Respuesta a Crisis y Punto Focal sobre Reforma del Sector de Seguridad en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas. Las opiniones vertidas por el autor son exclusivamente personales y no representan necesariamente las de la institución en que trabaja.

y a veces clavo, nuez moscada o canela. Y por supuesto, también me llevo pistachos iraníes, pasta de albaricoques secos de Siria o cualquier otro fruto seco que sé me va a regalar. Pero antes de pagar y como ya viene siendo también costumbre, me invita a sentarme con él en el *mafraj* de la trastienda, sobre una gruesa y desgastada alfombra persa, rodeada de cómodos almohadones bordados. Como sé que al té le pone demasiada azúcar, le pido café “yemení” cuando me pregunta qué deseo beber (paradójicamente, en el país originario de la *coffea arabica*, el café no se hace con el grano de la planta, sino con su cáscara, lo que resulta en una bebida clara e insípida). También me ofrece unas hojas frescas de *qat* para mascar, que acepto más por cortesía que por gusto. Y es entonces cuando me cuenta, después de los obligados e interminables intercambios dialécticos acerca de la salud de nuestras respectivas familias, respondidos por igual número de *alhamdulillah!*, que el negocio no va bien, ni tampoco los de sus hermanos en el mismo zoco, sobre todo “desde que se fueron los turistas”.

Fue en ese momento cuando caí en la cuenta de que, efectivamente, en las casi dos horas que llevaba paseando por la vieja medina no me había cruzado con ningún turista, algo que sin embargo debería haber llamado mi atención de inmediato, pues en mis (numerosas) visitas anteriores siempre había gran cantidad de guiris comprando en el zoco o simplemente dando una vuelta, en ocasiones en mayor número que los propios sananíes. Una serie de atentados terroristas contra turistas occidentales y asiáticos, incluyendo uno en el que fueron asesinados un grupo de siete españoles, así como un incremento en el número de secuestros, llevaron a numerosos países a desaconsejar formalmente los viajes a Yemen y a que muchas agencias de viaje europeas, americanas y asiáticas eliminaran este país de su lista de destinos turísticos.

La inseguridad en Yemen no sólo se debe al incremento del terrorismo islámico, sino también a una intermitente guerra civil en el norte del país, que es ya el segundo conflicto más sangriento de Oriente Próximo (sólo por detrás de la guerra de Irak) con más víctimas mortales que la ocupación israelí de Palestina, y una nueva ola de violencia separatista en el sur del país, que desde la reunificación del país en 1990 se siente discriminado por las autoridades de Saná. A todo ello se suma la tradicional violencia inter-tribal, que en ocasiones se manifiesta también contra el gobierno.

La repentina pérdida de los ingresos por turismo, en un país muy pobre, pero con un gran potencial turístico y que apostaba por esta nueva industria, es sólo una de las muchas consecuencias nefastas que la creciente inseguridad en Yemen está teniendo para su economía y su desarrollo, ya de por sí un desafío de primer orden, dada la cantidad y envergadura de los numerosos problemas

a los que se enfrenta: pobreza extrema, analfabetismo, exclusión de la mujer, crecimiento exponencial de la población, escasez de agua, caída de ingresos públicos por el agotamiento de las reservas de petróleo, aumento constante del flujo de inmigrantes (sobre todo refugiados Somalíes) desde el Cuerno de África, piratería en el Golfo de Adén, radicalización religiosa, desertización...

Esta difícil situación, combinada con una administración corrupta y un gobierno incapaz de llevar a cabo las drásticas reformas que sabe son necesarias, convierten a Yemen en un país de los que la OCDE define como “frágiles”, con el riesgo evidente de convertirse en un estado fallido, o de “somalizarse” si se prefiere.

El impacto de la violencia sobre la inversión es también notorio. Los frecuentes sabotajes de infraestructuras críticas (oleoductos, gasoductos, líneas eléctricas...) dificultan la producción. Las numerosas medidas de seguridad que las empresas extranjeras deben tomar para proteger a su personal, sus equipamientos e instalaciones, así como las altas primas que se ven obligadas a pagar a las aseguradoras por trabajar en un país considerado “de alto riesgo”, encarecen enormemente los costes de explotación. No es, pues, de extrañar que empresas extranjeras opten por trasladar sus inversiones a otros países o abandonen proyectos de inversión en Yemen antes incluso de haberlos realizado. Es sabido que los ricos vecinos árabes del Golfo han suspendido (faraónicos) proyectos de inversión en Yemen dada la inseguridad existente.

Algo parecido ocurre en el caso de los intercambios comerciales. El tráfico del puerto de Adén, por ejemplo, está muy por debajo de su potencial debido a los constantes ataques de los piratas somalíes sobre las principales rutas marítimas a las que sirve. Los innumerables controles militares en las carreteras del país, así como las restricciones de acceso a determinadas áreas, especialmente en el norte del país, a causa del conflicto representan nuevas barreras para el ya de por sí limitado comercio. Estas mismas restricciones de acceso impuestas por motivos de seguridad también dificultan, más si cabe, la prestación de servicios básicos a la población (sanidad, educación, etc.) en las áreas afectadas, generalmente rurales, remotas y de difícil acceso, y por lo tanto también las tradicionalmente menos atendidas por el gobierno.

La creciente violencia en Yemen también se ha traducido en un aumento del gasto público en seguridad, a pesar de la disminución constante de recursos financieros desde que empezó a declinar la producción de petróleo. El mayor gasto en defensa y seguridad se produce en obvio detrimento de las políticas sociales, absolutamente necesarias en el único país árabe que se encuentra entre los menos avanzados del mundo, según establece la UNCTAD.

Incluso la cooperación internacional, esencial para gran parte de la población, sobre todo para la más vulnerable, se ha visto gravemente perturbada por la inseguridad. A las organizaciones de ayuda humanitaria, por ejemplo, el gobierno les ha prohibido a menudo el acceso a determinadas zonas afectadas por el conflicto en el norte, alegando riesgo para su seguridad. Varias ONG internacionales han debido suspender sus operaciones en el país, especialmente tras el ultimátum lanzado por grupos radicales islámicos para que los “infieles” occidentales abandonasen la península arábiga. Los persistentes atentados contra misiones diplomáticas occidentales, especialmente durante los tres últimos años, han obligado a las agencias oficiales de cooperación internacional y de las Naciones Unidas a reducir su personal en Yemen y a imponerles estrictas restricciones de movimiento.

Como puede verse, el impacto combinado de la desaparición del turismo, la caída de la inversión, los obstáculos al comercio y a la prestación de servicios básicos a la población, el creciente gasto público en seguridad (en lugar de en políticas sociales) y las dificultades para la cooperación internacional, sobre el empleo, la economía y la sociedad yemení es enorme; hasta tal punto que hace sencillamente imposible su desarrollo.

Creo que Yemen ejemplifica perfectamente (muy a su pesar) el llamado “vínculo entre seguridad y desarrollo”, es decir, la constatación de que no puede haber desarrollo sin seguridad y, viceversa, que sin desarrollo sostenible no puede haber seguridad a largo plazo. No quiero ni mucho menos sugerir con esto que la pobreza y la exclusión social expliquen por sí misma la inseguridad, pero estoy convencido de que el desarrollo del país habría mitigado la violencia. Tampoco la mera seguridad basta para promover el desarrollo, pero ciertamente es un factor necesario.

Recuerdo que cuando me despedí de Ahmed estaba preocupado, sobre todo por sus hijos: “¿qué futuro les espera?”, me dijo.

---

# **TEMA CENTRAL**

---



---

# HUMAN SECURITY BEYOND RESPONSABILITY TO PROTECT

SHAHRBANOU TADJBAKHSH\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Seguridad Humana; Desarrollo Humano; Intervenciones y Asistencia; Responsabilidad y Protección.*

## **RESUMEN**

*Más de una década y media después del final de la competencia bipolar, el concepto de seguridad humana sigue siendo un punto de discordia entre los que aceptan una amplia definición frente a una estrecha, y los que rechazan la idea por completo. Debates definitivos aparte, el amplio concepto de seguridad humana que este artículo sostiene, representa tanto un cambio conceptual como su uso operacional. Actualmente, la seguridad humana parece haberse convertido en un bien que los países occidentales tratan de proporcionar, mientras que los países del sur parecen no tenerla. Pero la seguridad humana no es, en última instancia, el problema del mundo en desarrollo del Sur, ya que el Norte podría resolverlo a través de intervenciones, asistencia financiera o una responsabilidad de protección.*

## **ABSTRACT**

*More than a decade and a half later of the end of bi-polar competition, the concept of human security continues to be a point of contention between those who accept a broad versus a narrow definition and those who reject the notion altogether. Definitional debates*

---

\* Director, Concentration on Human Security, Master's of Public Affairs, Sciences Po, Paris. Associate Researcher, Peace Research Institute of Oslo, Norway.

*apart, the broad notion of human security, this article argues, represents both a conceptual shift and an operational one. Now, human security seems to have become a good that western countries seem to provide, while countries of the south seem to lack. But human security is ultimately not meant to be the problem of the developing world of the South which the North could solve through interventions, financial assistance, or a responsibility for protection.*

## **RESUMÉ**

*Plus d'une décennie et demie après la fin de la compétition bipolaire, la notion de sécurité humaine demeure un point de discorde entre ceux qui acceptent une définition large versus une stricte, et ceux qui rejettent l'idée totalement. Débats sur les définitions mis à côté, le concept général de la sécurité humaine que ce document fait valoir, est à la fois une utilisation conceptuelle et opérationnelle. Actuellement, la sécurité humaine semble être devenue un bien que les pays occidentaux tentent de proportionner, tandis que les pays du Sud ne semblent pas l'avoir. Mais la sécurité humaine n'est pas, en définitive, le problème du monde en développement du Sud; le Nord pourrait le résoudre grâce à l'intervention, une aide financière ou la responsabilité de protection.*

## **Part I: Introduction to the Concept**

### **Genesis of an Idea Whose Time Had Come**

In 1994, the opportune moment of the end of the Cold War and the hopes for a peace dividend led to the public outing of the concept of human security in international policy circles through the UNDP Human Development Reports (HDRs). Describing it in short as 'freedom from fear' and 'freedom from want', Mahbub Ul Haq, the lead author of the 1994 HDR, sought to draw attention not just to levels of human development achieved, but to the security of gains made by focusing on downside risks such as political conflicts, wars, economic fluctuations, natural disasters, extreme impoverishment, environmental pollution, ill health, illiteracy and other social menaces. Human security was characterized as "safety from chronic threats such as hunger, disease, and repression as well as protection from sudden and harmful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities" (UNDP, 1994: 23). The Report also identified seven overlapping and interdependent

categories of human security: economic, food, health, environmental, personal, community and political security.

Yet, Mahbub Ul Haq was not the first to use the terms ‘freedom from fear’ and ‘freedom from want’. They had already been introduced on January 6 1941 by President Roosevelt during his annual State of Union Address as part of his vision of a world founded upon four essential human freedoms: Freedom of speech and expression, freedom of every person to worship God in his own way, freedom from want and freedom from fear. From these four freedoms, two survived as global ideals, which the founders of the United Nations sought to address in an inter-dependent way through collective efforts in peace, security and development.

Connections between underdevelopment and security were already at the heart of the demands of the South since the mid-1970s, who, under the banner of Group of 77 in the United Nations, argued that a more stable and just world order demanded some level of equity, safety and rights. The response to their demands was provided in the Report of the Independent North/South Commission chaired by Willy Brandt, which raised “not only traditional questions of peace and war, but also how to overcome world hunger, mass misery and alarming disparities between the living conditions of rich and poor” (Independent Commission on International Development Issues, 1980: 13). This was followed by the Independent Commission on Disarmament and Security, chaired by Olaf Palme, that raised the question of morality in the international economic and political systems, again placing threats other than military ones on the table, especially in the Third World, where it was argued that hunger and poverty were immediate challenges for survival (Independent Commission on Disarmament and Security Issues, 1982: 172). In 1987, the Report of the World Commission on Environment and Development (also known as the Brundtland Commission) highlighted the linkage between environmental degradation and conflict. By the early 1990s, the South Commission, chaired by Jules Nyerere, argued in its Report *Challenge to the South* that insecurity stemmed from poverty, de-institutionalization, environmental degradation and deficit of democracy (South Commission, 1990: 11).

The evolution of reports within the United Nations system shadowed geopolitical realities of their times. During the Cold War, the notion of security was generally understood in relation to the security of the state, in terms of preserving its territorial integrity and political sovereignty from military threats, and peace was understood as the absence of war (negative peace). The end of bi-polar competition precipitated powerful transnational actors – private companies, international organizations, NGOs and non-state entities –to become

relevant actors in international relations. Intra-state unrests and new wars, often fuelled by the socio-economic and political marginalization of certain strata of society, also became new threats to be dealt with. The notion of security was broadened to include not only the military and territorial security of a state, but also non-traditional threats such as economic and environmental degradation. These changes prompted policymakers and scholars to go beyond military defence of state interests and territory and to include welfare beyond warfare.

More than a decade and a half later, the concept of human security continues to be a point of contention between those who accept a broad versus a narrow definition and those who reject the notion altogether. Definitional debates apart, the broad notion of human security, this article argues, represents both a conceptual shift and an operational one. Conceptually, it has led to broadening ways that the notion of security is identified and addressed. Operationally, it has introduced a methodology that emphasizes the perspectives of and impacts on individuals and communities in how we understand, assess, plan, implement and evaluate policies, programs and projects. This article will argue that as a theoretical concept, human security embodies a number of added values for the fields of security studies and human development. As a normative and political concept, it was adopted as the basis of principled-based foreign policy by a number of governments and regional organizations. Yet, the concept has also become closely associated with certain norms in international relations, such as 'enlightened self interest' and 'responsibility to protect,' which deviate considerably from the original and broad understanding of human security as a universal notion based on equality and justice, applicable to all societies developing or industrialized alike.

### **In Defence of the Broad Over the Narrow Approach**

Within a few years after its introduction in the UNDP Report, what was supposed to be a simple, noble, and obvious idea soon became engulfed in a definitional debate. A cacophony of political and academic debates in the past decade has centered on the definitions, their advantages and weak points, and on the changes that would be necessary to develop the theoretical and practical implications (see Tadjbakhsh & Chenoy, 2006: Chapter 2). The two approaches to human security floating in the policy world and the myriad of academic definitions seem to reinforce the view that the 'truth' about definitions lies in the eyes of the beholder. Within the policy world, the minimalist approach to human security, i.e., 'freedom from fear', was adopted by the government of Canada, by the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *A Responsibility to Protect* (2001), and by the EU doctrine for Human

Security (2004). The maximalist approach is adopted by the UNDP, by the Government of Japan, and by the Commission on Human Security (2003).

The three different schools of thought surrounding the acceptability of the concept of human security and its definition can be categorized as such:

A first school, composed mostly of realist and neo-realist scholars, argues that human security lacks analytical rigor, and is consequently, at best as a “rallying cry” and at worst as unadulterated “hot air” (Paris, 2001: 88, 96). To this group, human security is not a new or analytically useful paradigm but a mere political agenda.

A second school, while accepting the term, insists on limiting it to a narrow definition focusing on ‘freedom from fear’ and factors that perpetuates violence. Proponents of the narrower version argue that a useful and workable definition should be restricted to threats falling under the realm of tangible violence (Owen, 2004), measured, for instance, by the number of battle related deaths. As their argument goes, broadening the agenda of threats to include poverty or food shortage for example would be the equivalent of making a ‘shopping list’ of bad things that can happen, making the concept unworkable (Krause, 2004: 367). As Roland Paris states, if human security includes a “laundry list” of threats, in the end, it “effectively means nothing” (Paris, 2001: 91). This school of thought does not reject the concept of human security but instead concentrates on direct threats to individuals’ safety and to their physical integrity: armed conflict, human rights abuses, public insecurity and organized crime.

A third school, of which this author belongs, argues for a broad definition, based on freedom from want, freedom from fear and freedom from indignities, as essential for understanding contemporary crises. Defenders of the broad definition argue that instead of lamenting the lack of workable definitions, research should be concerned with ways in which definitions insisted on by security studies circumvent political, moral and ethical concerns in order to concentrate on relations of power (Grayson, 2004: 357). In this perspective, the lack of an agreed-upon definition is not a conceptual weakness but represents a refusal to succumb to the dominant political agenda. A broad definition is therefore critical to transforming the ethos and engaging in the ‘political’ act of raising questions that are peripheral to security studies.

They argue that even though adopting the narrow definition facilitates the researchers’ work, the reality of people’s lives means that threats like poverty or disease can have an equally severe impact on people’s lives and dignity as it does tangible violence. Thus, poverty, for example, is conceptualized as a human

security threat, not only because it can induce violence which threatens the stability of the state, but because it is a threat to the dignity of individuals. Proponents of the broad approach concentrate on understanding threats in every day lives, both direct and indirect, both objective and subjective, which come not only from traditional understandings of insecurity, but also from underdevelopment and human rights abuses. They agree that these concerns may sometimes be subjective, but to them it is nonetheless the subjective sense of the security of individuals that in the last analysis is of paramount importance (Tadjbakhsh & Chenoy, 2006).

The broad approach also argues for the universal applicability of the subject in regards to people's daily concerns – no matter where they live geographically. Relational, objective and subjective perceptions of insecurity persist as much, if differently, among inhabitants of Parisian suburbs as they do in Darfur. Urban violence, job insecurities, health epidemics, privatization of social delivery, militarization of societies, etc. that plague industrialized societies of the North are as much human insecurities as famine, wars, poverty, and genocides that characterize extreme situations of some countries of the developing or post-colonial world. That is why the broader approaches may not agree with some academic attempts to propose a threshold of degree of severity of threats to human life (Owens, 2003; Owen, 2004), which would then fail to recognize the insecurity felt by people in western welfare societies. Contextual analysis instead of quantitative absolute measurements better reflects the full meaning attributed to a life worth living.

The narrow approach to human security, when insisting on a threshold approach that separates between urgent threats such as those to survival that require immediate action, may forego long term strategy for short term action depending on the currency and will available for politicians to act. Yet, for advocates of broad human security approaches, the mere recognition of structural violence (Galtung, 1969) and threats to dignity require strategic planning, root cause analysis, preventive action, etc. Understanding dignity-related threats invites critical assessment of structural causes. In this regard, instead of basing themselves on the benefits of interventions in the name of “Responsibility to Protect”, they opt for a practice of prior engagement by the international community, long before interventions are supposed to take place in front of *fait accompli*, and in full recognition of the contributions of negative global politics and power asymmetries to the development of crisis in post-colonial and developing countries.

The broad version of human security sees itself as an ethical framework because of its focus on the broad needs and aspirations of individuals qua persons and because it extends the notion of ‘safety’ to a condition beyond mere

existence (survival and bare life) to life worth living, hence, welfare, well-being and dignity of human beings (Tadjbakhsh & Chenoy, 2006). Ultimately, the ethical position does not simply stem from a concern with a responsibility to protect others, but from instigating the notion of justice in international relations and international cooperation.

For the rest of this article, we shall use the broad approach to human security to examine the added values to other conceptual frameworks, the operational implications, as well as the ways that the concept has been politically manipulated before offering some thoughts on how to bring the ethical position back in international relations.

## **Part II: The Added Values to Other Conceptual Frameworks**

### **Ethical and Methodological Rupture with the Realist School of Security Studies**

In the same way that Mahbub Ul Haq and Amartya Sen's Human Development approach had come to debunk traditional views of economic growth, human security represents a similar ethical and methodological rupture with the existing conceptualization of state-based security in international relations. The human security debate postulates different answers to the three questions that have preoccupied security scholars: security of whom? Security from what? And security by what means?

#### *Security of Whom?*

Security theorists of the realist school have argued since the 1970s that unless threats have the potential to lead to violent conflict, endanger the integrity of the state, or involve the threat or use of the military, they should not be labelled as security concerns. Buzan's definition of security for example, based on survival, only recognizes existential threats as threats to security (Buzan et al., 1998: 21). Yet, a shift of attention to individuals in International Relations was gradually introduced by the liberal, constructivist, feminist and critical theorists. In the empirical world, the major failure of state-centered security was to not take into account that a large number of states today are partly or completely failing to fulfil their social contract to protect people (Mack, 2004). Thus human security's contribution to security studies is to designate the individual(s) rather than the state as the 'referent object' of security, although this does not abrogate the security of a state, which, in turn, has responsibilities towards providing for and protecting its citizens. With human security, the individual becomes the

ultimate actor taken into account: His/her security is the ultimate goal to which all instruments and peripheral actors are subordinated. This approach thus poses a moral challenge to Realism, for whom the moral argument is the *raison d'état* itself (Campbell & Shapiro, 1999). With human security, there no longer is a *raison d'état* beyond the *raison d'être* of the security of people. The approach offers the definition of an end point towards which all politics has to strive, i.e., the ethics of ultimate ends, which holds a transformatory potential for actors and institutions at all levels of international governance.

### *Security from What?*

Because it concentrates on the survival, well-being and dignity of individuals, the human security approach recognizes menaces beyond violence to include a host of other threats together with their inter-dependence. Human security threats include both, objective, tangible elements, such as insufficient income, chronic unemployment, dismal access to adequate health care and quality education, etc., as well as subjective perceptions, such the inability to control one's destiny, indignity, fear of crime and violent conflict, etc. They can be both direct (those that are deliberately orchestrated, such as systematic persecutions) and indirect (those that arise inadvertently or structurally, i.e. under-investment in key social and economic sectors such as education and health care). The broad approach also postulates three assumptions about threats: that equal weight has to be given to under-development and human right violations as 'threats' alongside traditional insecurities, that threats are inter-linked and inter-connected, and that these linkages mean that instead of looking for priorities, the connections have to be sought out in order to make sure that interventions in one domain do no harm in others at worse, and multiply positive externalities at best.

### *Security by What Means?*

Haq's major contribution to this question was a simple solution: Human security can be achieved through "development, not through arms." Sen and Haq's Human Development approach had proposed a methodological rupture from theories of development and economic growth by suggesting that the best strategy to increase national income was not to accumulate capital, but to develop choices and freedoms for people. Human security similarly claims that the best way to achieve security (both for the state and the international system) is to increase that of people. When the survival, well-being and dignity of the individual become the ultimate goal, constructs such as the state, the institutions of political democracy, and the marketplace are relegated to secondary status as simply means to achieve that goal. Hence, insecurity should not be dealt with through short-term military or policing solutions, but a long term

comprehensive strategy that abides by promises of development and promotion of human rights.

Human security is therefore both an ethical rupture with traditional security paradigms (by making the security of people and communities as the ultimate goal), and a methodological one (with the idea that by securing individuals first, the security of the state, the region and the international system can also be ensured).

### Complementary Approach to Human Development

The human development approach, developed in 1990 by scholars such as Amartya Sen, Mahbub Ul Haq, Paul Streeten, Frances Stewart, and others, and propagated through the HDRs and the human security one, share a number of commonalities. Both shift focus away from instrumental objectives (economic growth and national security) to the role and conditions of human beings as objects and subjects of policies. They are both objectives (mapping out the final destiny) as well as a methodology (the road to get to the ultimate end through focusing on individuals).

Yet, for the authors of the 1994 *Human Development Report*, the distinction was the prevention of risks that was embodied within the human security concept: “In the final analysis, Human Security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, and ethnic tension that did not explode into violence, a dissident who was not silenced. Human Security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity” (UNDP, 1.994). If human development is about well-being, human security concentrates on the security of development gains and a guarantor of the continuation of human development.

In the following table, the distinctions are laid out, based on the definitions of the characteristics of the two concepts as they appear in the *Human Development Reports*:

	<b>Human development</b>	<b>Human Security</b>
Definition, with emphasis on freedoms	Freedom to be what one wants to be and do what one wants to do (enhancement of capabilities and functionings).	Freedom from fear, from want and from indignities.
Goal	The end of development is about enlarging choices, opportunities and freedoms of people.	The goal of human security is to enable people to exercise these choices safely and freely, and to be relatively confident that the opportunities they have today will not be lost tomorrow.

	<b>Human development</b>	<b>Human Security</b>
Values	Well being, capabilities and functionings.	The insurance of this well being against threats and risks/Security/insurance/sustainability of development gains, as well as the conditions enabling choices to happen (i.e. physical safety).
Orientation	Moves forward, is progressive and aggregate: "Together we rise".	Looks at who was left behind at the individual level: "Divided we fall".
Policies and strategies	Growth with equity At the policy level, it means adopting economic growth policies but ensuring equity in distribution.	Downturns with security. Policy wise, HS requires public policies that "insure" the growth process, as well as those that concentrate on prevention, mitigation and risk management.
Policy principles	Empowerment, sustainability, equity and productivity.	Protection and promotion of human survival (freedom from fear), well-being and subsistence (freedom from want), and the avoidance of indignities (life of dignity).

In short, the added value of the human security approach to human development is to the focus on sustainability and stability of development gains as well as the emphasis on preparation for risks based on broader consideration of threats than just development related ones.

### **Part III: Operational Consequences**

Beyond a conceptual shift in security thinking by placing individuals and communities at the center of analysis, the human security approach can also represent an operational shift by emphasizing on the perspective of individuals and communities in how we understand, assess, plan, implement and evaluate policies, programs and projects. As such, the approach proposes two essentially methodological frameworks: 1) an evaluative and normative approach and 2) a set of principles to be used as tool box for principled action

#### **HS as an evaluative and normative approach**

The human security approach identifies the objectives, or ultimate ends, to reach as well as a manner in which to evaluate outcomes. The success of policies and interventions is judged against their ability to ensure survival, livelihoods and dignity. In practice this means that when the goals of basic security (freedom from violence, conflict management, weapons control/disarmament, confidence-building

measures, etc.); well-being (improved living standards, economic opportunities, distribution of economic benefits etc.); and justice (rule of law, political rights and freedoms, participatory governance etc.) are achieved, *from the point of view of local communities*, an intervention is deemed as 'successful'. Hence, the approach can be used to evaluate policy objectives and interventions against the needs and sensitivities of local populations. This requires an in-depth understanding of the expectations, needs and aspirations of populations concerned.

The operationalization of the human security approach further relies on two broad conceptions of goals to achieve. Essentially, eradicating threats to human insecurity requires policies that provide *protection* (against risks and through the provision of public goods) and *empowerment* (so that people become agents of securitizing their lives).

Protective frameworks recognize that people and communities are often threatened by events largely beyond their control: a financial crisis, a violent conflict, chronic destitution, infectious diseases, water shortages, and pollution from a distant land (CHS, 2003: 11). Protective measures are therefore the top down strategies that prevent risks while simultaneously building capabilities to mitigate them when they happen. For example, upholding rule of law, good governance, accountability and social protection instruments help create a more stable environment which enable people to be relatively confident that the freedoms they have today are not lost tomorrow. While states have the primary responsibility to implement such a protective structure, other entities such as international and regional organizations, civil society and the private sector can also play a pivotal role in shielding people from menaces,

But top down protection not being enough, mitigation against risks also depends on people's ability to act on their own behalf and actively participate in protecting themselves when institutions fail to do so. The human security approach is therefore one that builds on strengthening the resilience of individuals and communities to conditions of insecurity. Normatively, this makes the approach an agency-driven one: It relies on providing 'agency' to individuals as subjects, as referents of security and ultimately, as providers of security. Thus, the normative objective lies in providing people with the opportunity to develop their own means of coping with human insecurity (Sen, 2000). In practice, it means not just 'doing' development or peacebuilding for others, or engaging local populations in a set of interventions, but allowing conditions by which responsibility is brought below actors through empowerment strategies. Empowerment has been defined in the *Human Security Now Report* as: "People's ability to act on their own behalf – and on behalf of others" (CHS, 2003: 11). It refers then to processes that enable people to act as agents in their own right so as to identify

the main causes of their insecurities, find means to address them locally and actively participate in their implementation. Such an approach provides the opportunity for local implementation and ownership, which increase the likelihood of sustainability.

### **HS as a tool box for principled policy and programming**

While human security, as a context specific and relative concept, avoids one size fit all prescriptions and concentrates more on the ultimate goals, a number of procedural principles are needed to guide and evaluate action. The human security approach proposes a set of five principles for both elaborating and evaluating programs and policies<sup>1</sup>. These principles include:

*People-centered:* By putting the individual is at the centre of analysis, the human security approach advocates the recognition of his/her role as both actor (agent) and subject (beneficiary) of policies, programs and projects. In practical terms, people-centered policies and programming for human security is based on an analysis of *needs* (as current and recurring deficits of the community or individuals), *vulnerabilities* (as structural issues /weaknesses that expose one to future risks and future challenges to security), as well as *capacities* (which include what exist that could prevent vulnerabilities if properly used/developed). At the community level, these for example include traditional practices, coping mechanisms, human and social capital, environmental resources, knowledge, and assets. These capacities and resources provide a foundation for empowerment strategies.

*Inter-connected:* Because threats to human security are mutually reinforcing and inter-interlinked in a domino effect both across sectors and across regions, their linkages should be understood in order to avoid negative harms while promoting multiplying effects of positive interventions. The approach recognizes that various threats can spread within a given country (with impoverished areas, for example, threatening the stability of more progressive ones), bleed into other regions (through massive employment migration, export of arms, environmental degradation, health epidemics, etc.), and negatively impact global security (through breeding discontented armed groups, drug exports, etc.). But similarly, the question of inter-connectiveness of threats is viewed from the way that these are mutually linked in a domino effect within the human geography:

---

1. A variation of the principles presented here were initially developed by the Shahrbanou Tadjbakhsh and Hitomi Kubo, Center for Peace and Human Security, Sciences Po, and were further developed to their present form and published in the handbook *Human Security in Theory and Practice*, March, 2009, a collaboration between the Human Security Unit, OCHA and Tadjbakhsh, Kubo and Elianna Konialis.

health insecurity could lead to poverty, which could lead to education deficits, etc. Responses to insecurities stemming from environmental degradation could contribute to population movement into other fragile ecological settings, a deteriorating health situation, hunger, loss of livelihoods, and so on. The concept of ‘mutual vulnerability’, coined by Nef (1999), aptly describes the interconnectedness of systematically related security threats: Dysfunctionality in one sphere is structurally and sequentially expressed in other sub-systems and leads to a vicious circle of causes and effects. To operationally tackle these mutual vulnerabilities, an Inter-sectorality and Externalities Framework can be used to analyze the potential negative and positive externalities and the ultimate impact of interventions upon dynamics of other fields (see Tadjbakhsh & Chenoy, 2006: Chapter 9).

The following table provides an example of how the Externalities Framework can be employed as an analytical tool, using the seven dimensions of human security identified in the UNDP 1994 report:

	<b>Possible interventions and assistance in a human security field by international donors</b>	<b>Possible externalities on other insecurity domains</b>	
		<b>Positive outcomes in other fields</b>	<b>Negative potential outcomes</b>
Economic security	E.g. Micro credit programmes meant for economic security.	Increase food production (food security). Communities saved from economic hardship less bent on fighting (political security), etc.	Competition among receiving and non receiving communities creates conflict (community insecurity). Women targeted for their increased income/power (personal insecurity), etc. State banks not able to cater to savings of rural communities (political insecurity for the state), etc.
Food security	E.g. Relief aid meant for increasing food security for communities.	Can increase economic security for communities who sell their ration (Economic security). Less rationale for conflict (political security), etc.	State is no longer accountable to the population but to foreign authorities (political insecurity as a result of illegitimacy). Aid is looted (personal insecurity). Aid decreases agriculture production (Economic insecurity of farmers), etc.

	<b>Possible interventions and assistance in a human security field by international donors</b>	<b>Possible externalities on other insecurity domains</b>	
		<b>Positive outcomes in other fields</b>	<b>Negative potential outcomes</b>
Health Security	E.g. (Re) building the health care system (health security).	Balance (re) attained in mortality/fertility rates (community and personal security). Jobs created (economic security), etc.	Replacement of the state's responsibility in providing healthcare (lack of trust in institutions, political insecurity). Sanitation not taken into account (environmental insecurity), etc.
Environmental Security	E.g. Installing environmental sound management practices.	Recovering wasted and polluted renewable resources (economic security). Increased production in agriculture (food security), etc.	Ignoring agricultural traditions (linked to community insecurity).
Personal Security	E.g. Law and order interventions, increased police programs and training (personal security).	Freedom from fear, want and indignity (with impacts on all human security concerns). Jobs created (economic security), etc.	Replacing the state (linked to political insecurity). Increased police presence (personal and community insecurity).
Community Security	E.g. Promoting demobilization.	Social harmony (leading to the security of all components). Creating jobs (economic security), etc.	Exacerbating tensions between communities.
Political Security	E.g. Support to transition to democratic practices.	Reduction of political exclusion phenomena (community security). Participation of communities (community and personal security), etc.	Imposing a particular type of governance system (linked to potential community and economic insecurities).

*Adapted from Tadjbakhsh & Chenoy, 2006, Chapter 9 and from the OCHA Handbook.*

*Comprehensive:* Because threats are multi-dimensional and inter-connected, human insecurities cannot be tackled in isolation via fragmented stand-alone responses. Comprehensive security depends on coherent and simultaneous social, political, economic, environmental conditions and processes.

*Context specific:* Although the human security framework is universal, in that it is relevant to people everywhere, insecurities vary considerably across different settings and at different times. Interventions therefore need to be based on in-depth knowledge of the communities. Local situations also need to be contextualized within larger context to be sustainable.

*Preventive:* The human security approach insists on preventive measures which avert downside risks and mitigate their impacts from escalating (across insecurities) when they happen. An emphasis on early prevention rather than late intervention is a significantly more cost-effective way to deal, for example, with impoverishment, inequalities and social exclusion than with the potential consequences of societal collapse and war. The preventive aspect of programming for example can be developed and reinforced by a) early warning systems, b) analyzing and targeting structural root causes of insecurities, 2) targeting long term solutions which address structural and behaviour conditions, 3) emphasizing on developing capacities through empowerment.

## **Part IV: The Critical Perspective**

### **What Human Security is Not: an Excuse for Enlightened Self Interest and for a Responsibility to Protect**

It would seem, from the discussions above, that the concept of human security can be furthered when states adopt them as the basis of their principled based foreign policy. It would also seem that the principle of Responsible to Protect (RTP) doctrine, since its first conception in the 2001 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), is the natural extension of the concept of human security in international relations.

After all, RTP seems to have posed an ethical responsibility for the international community to act on behalf of individuals in cases where states, weak or predator, cannot or do not protect individuals.

Yet, as the rest of this article will argue, the broad human security approach is neither compatible with enlightened self-interest (in other words, principled-based or value-based foreign policy), nor with the narrow way that the Responsibility to Protect norm has been elaborated. The implications of this uncomfortable association of the narrow version of human security with these norms and practices have been a reinforcement of the North/South divide in international relations.

## **In the Name of the “Other”: Enlightened Self-Interest and the Problem of Principled-Based Foreign Policy**

Haq envisioned a future where “[h]uman security will be regarded as universal, global and indivisible.” (Haq, 1995: 115). In other words, it would apply equally to all people everywhere. Yet, his noble idea became increasingly used as a foreign policy tool, good enough for some people but not for others.

In 1996, Canada, debunking the broad approach of UNDP, concentrated instead on the goal of ‘freedom from fear’ (Axworthy, 1999). Much of Canada’s interest can be attributed to the efforts of Lloyd Axworthy, Foreign Minister from 1996 to 2000, who recognized the need to revamp Canada’s foreign policy with new measures to deal with post-Cold War problems: the situation of children caught in the war zones, the dangers of terrorism and the circulation of arms. To move this agenda forward, Canada relied on ‘soft’ power – including peace-building and peace-keeping, addressing these issues through rapid humanitarian interventions for which responsibility would be shared. The inclusion of human security in the foreign policy agenda of Canada was an attempt to combine a strong tradition of non-intervention with the ambition of playing a more important role in international affairs. Canada’s stance was also taken in response to the pressures exercised by a broad coalition of NGOs that, in formal partnership with the government and through Axworthy’s efforts, successfully lobbied for the adoption of the treaty banning landmines through the Ottawa process and for the creation of the International Criminal Court (ICC).

Japan’s interest in human security started in December 1998, in the context of the ‘Intellectual Dialogue on Building Asia’s Tomorrow,’ where then Prime Minister Keizo Obuchi launched a Japanese foreign policy vision based on “comprehensively seizing all the menaces that threaten the survival, daily life and dignity of human beings and strengthening efforts to confront threats”. The Japanese government initially endorsed the ‘freedom from want’ definition of human security based on Asian values. Article 9 of the Japanese Constitution prohibits the use of force to solve disputes, leaving Japan with self-defense forces only for international security purposes. Japan hence used its engagement in developmental assistance as a way to circumvent its military limitations, while at the same time, playing an important economic role in the region in the aftermath of the 1997 Asian crisis. The Japanese human security policy took advantage of its expansive and popular Overseas Development Assistance (ODA) policy, which was useful for the economic growth in Asia, and potentially powerful as an argument for providing a seat for Japan in the UN Security Council. A contribution of approximately \$170 million to the Trust Fund for Human Security through the UN Secretariat cemented its status as an

important donor to ODA and reinforced the country as an economic power, not only regionally but internationally.

The adoption of human security as foreign policy principle was an opportunity for such 'middle-power' states to gain greater influence in the United Nations, and increased credibility on the international stage, particularly (in the case of Canada and Japan) vis-à-vis the United States. But a principled approach to foreign policy could not disengage with the functionality of national interest. Nowhere was this more apparent than in the 2004 Report prepared by a study group on Europe's Security Capabilities at the London School of Economics which proposed a *Human Security Doctrine for Europe* to Javier Solana. The report claimed that "In an era of global interdependence, Europeans can no longer feel secure when large parts of the world are insecure" (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004). It thus focused on 'black holes', regions in other parts of the world, including the 'other' Europe, which were generating many of the sources of insecurity that were said to impact directly on the security of the citizens of the European Union, and, by extension, to the national, traditional security of Europe. As the EU doctrine argued, Europe would then have a moral duty as well as an 'enlightened self-interest' to intervene 'intelligently' using civil-military special forces to render support to military and police control and to the rebuilding of political institutions. Human security in this approach was therefore conceived as a means to achieving state security 'at home', and to do so through a combination of military and civilian methods.

Adopting human security only for foreign policy however revealed a number of problems:

First, it implied that human insecurity was not a rich country's problem, or that it was a problem that had already been solved, leaving the country to concentrate on citizens of 'other' countries. This thinking unveils a principle debate within the human security conceptualization, that of contentions around its universalist claim: Is human security ultimately a concept that had been born within the western political liberal model and has to be applied/measured against 'issues' of the South or is it a universal subject, also relevant for industrialized nations? A number of mostly Canadian and European scholars would argue for example that speaking about human security in the North would serve to trivialize the urgency of southern human security crises. Yet, whereas in absolute terms, the least secure people in Europe may enjoy high levels of human security in comparison to citizens of some other regions, in relative terms, those suffering poverty and marginalization in Europe, such as the Roma for example, or large pockets of unassimilated emigrants, may be just

as disadvantaged as those who suffer levels of poverty that are much more extreme in absolute terms. An assumption that a society with high GDP per capita is devoid of human insecurity cannot do justice to the Universalist principles of Haq who argued in the 1994 HDR that “Human security is relevant to people everywhere, in rich nations and in poor. The threats to their security may differ – hunger and disease in poor nations and drugs and crime in rich nations – but these threats are real and growing” (UNDP, 1994). Yet, the EU doctrine, for example, failed to talk about the pockets of poverty within its own countries, urban riots, the crisis of multi culturalism and damning immigration policies.

Second, a response based on enlightened self interest can be seen as a condescending ‘mission civilizatrice’ whereas some northern countries have the moral responsibility to engage in a ‘war on values’. The moral argument, not for ethical reasons by themselves, but weighed against self-interest, projects Europe for example as a ‘normative power’ that relies on noble liberal values, which are presumed to be needed and cherished by the ‘other’. At the same time, however, by neglecting to take the responsibility for causing many of the insecurities that lay in the periphery, this civilizing discourse can be condescending at the very least. When ethical concerns become a moral ground for chiding the human rights records of weak and incapacitated states while at the same time powerful nations engage in imposing damning conditionality for aid, for selective interventions and forced regime changes, for the imposition of democracy through military means, and for not addressing ills such as the asymmetrical use of force, the motivations for ethical concerns can become problematic.

Finally, the idea of human security as foreign policy may by itself be ineffective if it is not accompanied by a genuine national human security strategy. It ultimately portrays the assumption that the concept is suited for people in ‘other’ countries, but not good enough to be promoted as a domestic strategy. No country in the industrialized world, including Canada and Japan, adopted the concept of human security as a principle for national policy making.

### **Too Narrow for Comfort: Human Security and Responsibility to Protect**

It was then UN Secretary-General Kofi Annan himself who explicitly linked human security and interventions together, when in his statement to the 54th session of the General Assembly of the United Nations (UN) in 1999, he made clear his intention to “address the prospects for human security and intervention in the next century.” Yet, the mistaken equation between human security

and the norm of Responsibility to Protect stems from a narrow understanding of the definition which insists solely on violence and human rights violations. In its essence and in its broad conception, the human security framework does not advocate a responsibility to *intervene to protect* but one *to engage in order to prevent*.

The international responsibility towards reacting to humanitarian emergencies in the name of collective security was for long debated in the context of humanitarian interventions, and the right or duty to intervene (Bettati & Kouchner, 1987). The shift of the debate away from the right of some states to intervene to the responsibility to protect by all states was first articulated through the Canadian supported International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) in 2001. The Commission's final Report, *The Responsibility to Protect*, contented that where a population "is suffering harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect." (ICISS, 2001). These principles were echoed in the report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change in 2004 which reiterated that "The Panel endorses the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent" (High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: proposition 55).

Contrary to fears, the Report of the ICISS was not supposed to endorse military interventions in the name of human security. It introduced the notion of responsibility to protect at the same time as a responsibility to prevent, to react and to rebuild, although the protection part took the lion's share of attention and details in the Report. The Report also tried to introduce a set of five principles in order to diffuse criticism that it was endorsing trigger-happy military interventions. These conditions included the principles of right intention, last resort, proportional means, reasonable prospects and right authority. Yet, the launch of the Report in 2001 coincided with September 11, when world attention moved to the rapid reactive and preemptive strikes by the United States in Afghanistan and Iraq. The occupation of Iraq then led to even more suspicions of any doctrine that could be used to justify ill-conceived Northern-led military interventions in the name of security, national or human alike.

Apart from the circumstances of *realpolitik* that cast a shadow on the credibility of RTP in the aftermath of the War on Terror, from the point of view of

the broad approach to human security two sets of more conceptual critiques can be raised: One has to do with the notion of interventions in general, the other with the narrow approach encrusted within the RTP norm.

### *Interventions Under Any Name*

The first critique echoes the one posed by proponents of the critical school and the post-colonial school of international relations. For critical theorists, the RTP norm has become an instrument for legitimizing and giving moral authority to new, more direct forms of Western intervention and regulation (Chandler, 2004). For post-colonial critics, external intervention, under any name, can hardly create a just world order for it sustains the existing asymmetry of power in international relations. After all, in conceivable imagination, the South can never muster the resources or the confidence to intervene in the North, even though a number of industrialized states, plagued by the downturns of economic globalization, are failing in their responsibilities to protect the jobs, welfare, social security and healthcare of their populations.

Since interventions can never be attempted against powerful states, international action in the name of human security risks turning into a prerogative of the strong against the weak. For developing countries, such an approach to human security has led to fears of interventions, on behalf of people, in domestic affairs which bypasses sovereignty. Developing countries argue that their states are often under pressure from aid conditionality, from structural adjustment programmes and from competition from trans-national actors and market forces, which collectively weaken their capacity to provide and protect their people.

No matter how much the RTP notion sought to put breaks on trigger happy interventions, its association with the needy's perspective meant that human security; when associated with RTP, has been seen in the South as yet another attempt by the West to impose its liberal values and political institutions on non-Western societies, an excuse for intervention in states' domestic affairs and for conditionality on ODA. As Hampson puts it, "Human Security as the North's development establishment understands it, is interventionist when it comes to the policies and practices of states in the South, but essentially *laissez-faire* and status quo regarding the role of the market and global governance arrangements" (Hampson & al, 2002: 169). In the aftermath of September 11, the designation, by mostly northern governments, of some countries as 'fragile, failing, or failed' and as a consequence 'dangerous' for international security, presents further discomfort for the association of RTP with the idea of human security, especially when the conceptualization of danger is linked to geo-political factors instead of genuine sufferings within nations.

Furthermore, military interventions by themselves often lead to more killings and suffering tends to exacerbate, rather than reduce, in the aftermaths of interventions. Wars, including interventions in the name of responsibility, not only have direct human costs but also indirect ones on the loss of livelihoods caused by the dislocation of economy and society (Stewart & Fitzgerald, 2000). From a human security point of view, war (whether it is just or unjust) is one of the main causes of human insecurity by itself.

### *Contentiously Narrow*

The main criticism to the RTP approach is that it stems from a narrow definition of human security which solely emphasizes on extreme violations while ignoring other important fears and threats to every day life.

Because it was trying to find a common denominator to galvanize international response to crisis, the RTP Report concentrated on threats to survival, in other words, a narrow, freedom from fear approach to human security. The threshold criteria of the ‘just cause’ principle justifying intervention in the RTP Report were “large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale ethnic cleansing, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (ICISS, 2001: para. 4.19).

In these criteria, the entire range of violations that inhibit livelihoods, well-being and dignity, as well as threats to survival caused from economic or environmental crisis were neglected. Among the seven categories of the 1994 HDR, for example, only personal, political and community insecurities were considered as threats grave enough to the “core of all human lives” to justify intervention, while economic, food, health and environmental security were overlooked. Yet, the broad conceptualization of human security takes into account threats other the usual politically induced one, such as poverty, famine, diseases and environmental disasters, either man-made or natural. Such threats may not be ‘existential’ in nature, but they matter to everyday life none-the-less. The international community may not be willing or capable to intervene to prevent them or protect people when they happen, but the *lack of political will for action* does not abrogate *the moral responsibility*, because these threats are equally devastating in every day lives of people.

In the final analysis, the RTP put inadequate focus on prevention and engagement, even though these two principles clearly featured in the ICISS Report. The Report’s primary objective was to provide practical and morally tenable

guidance to the why, how, and when of military humanitarian interventions. It focused on how to respond an urgent crisis, where large-scale loss of life was imminent or occurring. While it insisted that there was a complimentary responsibility to prevent and to rebuild after interventions had happened, it failed to recognize the real difficulties of devising and implementing comprehensive strategies for conflict prevention. The Report also failed to recognize the outcomes of economic pressures, such as adjustment' programmes imposed by conditionality, which often weaken the states' capacities to provide for the wants of their populations or manage conflicts when they do happen.

### **What Human Security Is: From Responsibility to Protect to Shared Responsibility to Prevent and Engage**

From a human security point of view, ultimately, the criteria set out by the RTP failed to separate the humanitarian from the political rationale, and consequently to alleviate the fears of the motives, i.e., the 'ends' of interventions as well their means (Tadjbakhsh & Chenoy, 2006: 195).

The broad human security framework would instead seek the end point against which the 'good' of an intervention can be measured. In other words, actions are not considered right in themselves but are judged against their outcomes. The position is close to the 'simple truths' that Chomsky outlined: "The first is that actions are evaluated in terms of the range of likely consequences. A second is the principle of universality; we apply to ourselves the same standards we apply to others, if not more stringent ones" (Chomsky, 2006).

Thus, a key way in which true human security engagement can go beyond humanitarian/ military intervention would be to address a broader range of threats to individuals' security: not just their fears of survival but also their wants: not only acts of direct violence but also structural violence (Galtung, 1969: 170); and indeed threats to security that lie beyond the control of human beings. Concerns and responses to the 2008 global financial crisis and the 2004 Tsunami are steps in those directions.

Additionally, the focus of a broader human security engagement would be on prevention rather than dealing with crises that are already underway. For example, Hampson argues that human security could be a means of emphasizing the need "to address the serious distributional inequalities that arise from the operation of the global markets and the forces of globalization" (Hampson & al, 2002: 53). An example of engagement can be proposed in the way that the EU, as the stronger partner in trade with the developing world, has

a responsibility to take into account the human security impacts of its policies. The rise in international commodity prices could endanger the stability of people's lives, as could dumping of subsidized goods onto the markets of developing countries, destroying livelihoods along the way. Human Security engagement, instead of RTP, would mean putting developing at the core of trade policies, tackling the question of nuclear proliferation in Southern countries by the North through upholding their side of the commitments to the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) to eliminate gradually their own nuclear arsenals, and by setting a new code of conduct for arms sales to poorer nations, etc.

The correct understanding of the broad human security definition does not advocate the use of military force for humanitarian interventions. Instead, it argues for a responsible engagement of the international community based on shared responsibility for prevention rather than dealing with crises that are already underway. Delinked from the Responsibility to Protect norm, the human security agenda can be used as a concept to define new threats such as poverty, diseases, lack of education, the culture of impunity, uncontrolled population movements, global warming, small arms, etc. on the global agenda as alternatives to the current over-focus on terrorism, WMDs and threats emanating from so-called 'failed states'.

## **Part V: Conclusion: Embracing Moral Universalism Over Functional Utility**

For Mahbub Ul Haq, Human Security was a call for "a new partnership between North and South", one which "will demand a new ethics of mutual responsibility and mutual respect" (1995). Yet, human security now seems to have become a good that western countries *seem* to provide, while countries of the south *seem* to lack. But human security is ultimately not meant to be the problem of the developing world of the South which the North could solve through interventions, financial assistance, or a responsibility for protection. Embracing the universality of the concept would mean the elaboration of domestic human security strategies and policies, even in Western societies threatened as they are by urban violence, job insecurities, health epidemics, privatization of social delivery, militarization of societies, etc.

Up to now, the human security discourse in international relations, when associated with principled based foreign policy and responsibility to protect, has tried to raise a utilitarian concern: As Badie notes, "[Human security] is not only an ethical discourse [...] it is also a utilitarian discourse" (Badie, 2001). Yet, the main challenge is not to try to convince state authorities that because

problems can cross national borders, it is in their national interests to act. Rather, the moral imperative for justice, even when self-interests are not at stake, needs to be brought back on the global agenda.

## Bibliography

- AXWORTHY, L. (1999), 'Introduction: Human Security: Safety for People on a Changing World', Canada: *Concept Paper of the Department of Foreign Affairs and International Trade* (April).
- BADIE, B. (2001), 'Opening Remarks', UNESCO, What Agenda for Human Security in the Twenty-First Century? First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, Paris, 27-28 November 2001.
- BETTATI, M. and B. KOUCHNER (1987), *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Paris, éditions Denoël.
- BUZAN, B. et al., (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers.
- CAMPBELL, D. and M. J. SHAPIRO (eds.) (1999), *Moral Spaces – Rethinking Ethics and World Politics*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CHANDLER, D. (2004), 'The Responsibility to Protect? Imposing the Liberal Peace', *International Peacekeeping*, 11 (1) (Spring) 2004, pp. 59-81.
- CHOMSKY, N. (2006), 'A Just War? Hardly', *Khaleej Times* (May 9) <http://www.globalpolicy.org/empire/intervention/2006/0509justwar.htm>
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY (CHS) (2003), *Human Security Now, Final Report of the Commission on Human Security*, New York: United Nations.
- GALTUNG, J. (1969), 'Violence, Peace, and Peace Research', *Journal of Peace Research* 6: 170-171.
- GRAYSON, K. (2004), 'A Challenge to the Power over Knowledge of Traditional Security Studies' Burgess & Owen (eds.), 'What is Human security? Comments by 21 authors' Special Issue of *Security Dialogue*, vol. 35 (Sept), p. 357.
- INDEPENDENT COMMISSION ON DISARMAMENT AND SECURITY ISSUES (1982), *Common Security: A Blueprint for Survival*, New York: Simon and Schuster.
- INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES (1980), *North-South: A Programme for Survival (Brandt Report)*, London: Pan Books.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect*, Report of the Commission, Canada: International Development Research Center.

- KRAUSE, K. (2004), 'The Key to a Powerful Agenda', Burgess & Owen (eds.), 'What is Human security? Comments by 21 authors' Special Issue of *Security Dialogue*, vol. 35 (Sept), pp. 367-368.
- MACK, A. (2004), 'A Signifier of Shared Values' in Burgess & Owen (eds.), 'What is Human security? Comments by 21 authors' Special Issue of *Security Dialogue*, vol. 35 (Sept.), pp. 366-367.
- NEF, J. (1999), *Human Security and Mutual Vulnerability The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, 2nd edition, Canada: International Research Development Centre.
- OWEN, T. (2003), 'Measuring Human Security: Overcoming the paradox', *Human Security Bulletin*, October, 2 (3).
- OWEN, T. (2004), 'Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition', in Burgess & Owen (Eds), 'What is Human security? Comments by 21 authors' Special Issue of *Security Dialogue*, vol. 35 (Sept), pp. 373-387.
- PARIS, R. (2001), 'Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?', *International Security*, Fall, Vol. 26, No. 2, pp. 87-102.
- SEN, A. (2000), 'Why Human Security?', presentation at the International Symposium on Human Security, Tokyo (July).
- STEWART, F. and V. Fitzgerald (eds.) (2000), *War and Underdevelopment, vol. 1, Economic and Social Consequences of Conflict*, Oxford: Queen Elizabeth House.
- SOUTH Commission (1990), *The Challenge to the South; The Report of the South Commission*, New York: Oxford University Press.
- STUDY Group on Europe's Security Capabilities (2004), *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, on 15 September 2004 in Barcelona, London: London School of Economics.
- TADJBAKHSH, S. and A. CHENOY (2006), *Human Security: Concepts and Implications*, London: Routledge.
- UI HAQ, M. (1995), *Reflections on Human Development*, Oxford: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 1994, *Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University Press.

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\_\_

---

# THE SECURITY-DEVELOPMENT NEXUS. COORDINATING “BADGES, BOOTS, SUITS AND SANDALS”\*

RORY KEANE & MARK DOWNES\*\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Seguridad, desarrollo, Reforma del Sector de la Seguridad.*

## RESUMEN

*La necesidad de un nexo entre seguridad y desarrollo tanto en términos políticos como programáticos es, a día de hoy, imperativa. El acalorado debate de los años 90 sobre la relación entre seguridad y desarrollo ha extendido la opinión de que no puede haber seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad. Es evidente que si los Estados colaboran en la creación de las condiciones para escapar de la espiral descendente en la que inseguridad, criminalización y subdesarrollo, se refuerzan mutuamente, las dimensiones socioeconómicas y de seguridad tendrán que ser abordadas simultáneamente. En este contexto bilateral y multilateral, actores gubernamentales y no gubernamentales han comenzado a considerar el reto de la inseguridad como una barrera para el desarrollo político, económico y social.*

---

\* The phrase “Badges, Boots, Suits and Sandals”, refers to the police, the military, the diplomats and the development practitioners. The authors cannot take the credit for this phrase which was used during a Canadian hosted meeting on whole-government approaches in post-conflict contexts. The phrase underlines the challenge of whole-of-government actions, due to the real and perceived culture of difference between different government actors working together in post-conflict contexts.

\*\* Dr. Rory Keane is the Team Leader of the OECD DAC International Network on Conflict and Fragility (INCAF) see further [www.oecd.org/dac/incaf](http://www.oecd.org/dac/incaf), while Dr. Mark Downes is the Head of the International Security Sector Advisory Team (ISSAT) at the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), see further [www.dcaf.ch/issat](http://www.dcaf.ch/issat). The views expressed in this chapter do not necessarily represent the views of the members either the OECD DAC or DCAF.

## ABSTRACT

*The need for a nexus between security and development both in policy terms and programmatic terms is now a given. Heated debate in the 90's about the relationship between security and development have set up a more widely view that there can't be security without development and development without security. It is increasingly clear that if States are to collaborate in creating the conditions to escape from a downward spiral wherein insecurity, criminalisation and under-development, they are mutually reinforcing, socio-economic and security dimensions must be tackled simultaneously. In this bilateral and multilateral context, governmental and non-governmental actors are beginning to see the challenge of insecurity as a barrier to political, economic and social development.*

## RÉSUMÉ

*Le besoin d'un lien entre la sécurité et le développement tant politiquement que programmatiquement est, aujourd'hui, impérative. Le débat animé des années 90 sur la relation entre sécurité et développement a étendu l'opinion qu'il ne peut pas y avoir de sécurité sans développement ni de développement sans sécurité. Il est clair que si les États collaborent dans la création des conditions pour échapper à la spirale descendante dans laquelle l'insécurité, la criminalisation et le sous-développement se renforcent mutuellement, les dimensions socio-économiques et la sécurité doivent être abordés simultanément. Dans ce contexte bilatéral et multilatéral, les acteurs gouvernementales et non gouvernementales ont commencé à examiner le défi de l'insécurité comme un obstacle pour le développement politique, économique et sociale.*

## Introduction

The need for a nexus between security and development both in policy terms and programmatic terms is now a given. Heated debate in the 90's about the relationship between security and development have set up a more widely view that there can't be security without development and development without security. The UN Report '*In Larger Freedom*' (2005) clearly endorsed this view, as other key policy documents did, including the *European Security Strategy* (2005) and the *OECD DAC Guidelines on Helping to Prevent Violence Conflict*. As it was

outlined in *Helping to Prevent Violence Conflict* “poverty and insecurity systematically reinforce each other and therefore, the response needs to address both simultaneously.”<sup>1</sup> The international community have learned hard but valuable lessons from their recent efforts to prevent conflict and build peace in contexts as diverse as Timor Leste, Afghanistan, the Democratic Republic of Congo and Kosovo. It is increasingly clear that if States are to collaborate in creating the conditions to escape from a downward spiral wherein insecurity, criminalisation and under-development, they are mutually reinforcing, socio-economic and security dimensions must be tackled simultaneously. In this bilateral and multilateral context, governmental and non-governmental actors are beginning to see the challenge of insecurity as a barrier to political, economical and social development.

While the need for coherence between security and development is evident at the normative level, ‘the devil is in the detail,’ insofar as the foundational and technical complexities only really come to the fore when security and development is operationalised. The diverse challenges that have to be tackled in post-conflict contexts - rebuilding or, in many cases, creating basic service provision - requires a diverse set of skills. The capacity required to rebuild health, education, security and justice services can rarely be found in one government agency or actor, and herein lies the challenge of coherence, coordination and harmonisation of international actions. As the sub-title of this chapter suggests, the different government departments bring with them perceived and real cultural differences. Each government actor has a different mandate, and brings different skills, approaches and capacity to the task. This chapter will explore the challenges (both interpretational and practical) inherent in ensuring a coherent approach to stabilisation and peacebuilding activities and will present a number of concrete recommendations that can enhance the impact of international support in these contexts. The question is posed whether the international community has the systems and capacity in place to be able to secure the peace and work effectively across the security-development nexus to ensure long-term and sustainable stability.

## **The interpretation challenges**

### **What is security**

One of the challenges facing the practical development of the security-development nexus is the fact that the notion of security differs from one context

---

1. OECD DAC, *Guidelines on helping to prevent violent conflict*, Paris, 2001, page 19.

to another and from one policy community to another. Some military and defence communities operating in conflict zones see security solely in terms of eliminating conflict and securing territory, often referred to as the 'clear, hold and build' strategy. The peacebuilding community operating in similar environments tend to focus more of the root causes of insecurity and the reform measures that need to be put in place to delivery security – notably through security sector reform operations. The core development community and poverty reduction practitioners are more likely to put the accent on human security – alongside the resource issues that trigger insecurity.

The understanding and values that different policy communities bring to the table in relation to the concept of security, makes the articulation of a coherent security and development policy difficult to develop and manage.

### **Development**

The traditional development community and development agencies have been slow converts in seeing the need to synergise security and development. There are a number of reasons for this, including a core belief that the focus should be on the achievement of the Millennium Development Goals. Secondly, development agencies and the development community have in the past tended to associate security more often than not with hard security, rather than with the type of crime, conflict and violence prevention activities that are in critical need in conflict and post conflict settings. Thirdly, development cooperation prioritises respect for local ownership and an apolitical approach when possible. There is a fear that linkage to the security dimension may damage relations between donors and local actors and may also overly politicise aid. Finally, the development cooperation community has sometimes felt that overzealous cooperation with the security community may negatively impinge on a development agency's mandate or budget, resulting in the 'securitisation of development'.

### **The politics of intervention**

The move towards linking security and development followed on seamlessly in the post Cold War period from the rise of the democratisation agenda, that included elements related to a greater emphasis on human rights, the idea that state security should be based on human security and the part benign/part hubris call for greater international involvement in peacebuilding. Since then international donor intervention in conflict and post conflict settings has increased and responded to the 'new', 'post-modern' or 'network' wars that have

challenged political authority, governance, and the entire social fabric of conflict-torn states more directly than did earlier wars. Over the last fifteen years the donor response has become much more focused on intervening to support a viable and legitimate political authority, alongside core governance functions. Views vary considerably on this interventionist paradigm. What is clear is that donor intervention related to reform of security institutions or support for security on the ground is much more political and sensitive than that of interventions in the developmental realm. This presents a conundrum for the international donor community. It will always be less politically sensitive to intervene in a conflict or post conflict state as a development actor in support of core development projects, rather than as a security actor. The realm of security reform makes intervention much more complex and will require the putting in place of important confidence building measures between donor and partner on the ground, a trusting political dialogue between donor and partner and an in-depth understanding of the local political dynamics. For all this extra complexity, the security reform dimension is critical so as to support sustainable peace and challenge the spoilers that stand in the way of peace.

### **Defining the ‘civilians’ component**

While the focus in immediate post-conflict and stabilisation phases is often focused on civilian-military coordination, less focus has been put on the fact that the civilian side of that equation is made up of a number of different actors representing different approaches, and bringing diverse skills and capacities to the task at hand. The civilians involved in post-conflict reconstruction include not only traditional development actors, but also police personnel, justice practitioners, human rights investigators and foreign affairs personnel, to name just a few. The role of these actors can also change significantly over time. Taking the police as an example, their role in a post-conflict phase can be as the executive authority, as in Kosovo or Timor Leste in 1999, where international police officers took on direct policing duties whilst providing ‘training and equipment’ to national counterparts so as to be able to hand over executive authority for security provision over time. With time and distance from the conflict, international police officers can play a more developmental role, acting as advisors or mentors to national counterparts in the reform, development or transformation of existing policing structures. This latter role requires not only technical expertise but also astute political awareness; given that reform of security and justice structures is a highly political issue. The different roles and different mandates from a stabilisation to a more development phase require a very different set of skills, capacity and approach.

## **The challenges**

We see in different parts of the world that international actors are increasingly mixing security and developmental tools in order to support the building of a sustainable peace (notably in Haiti, DRC, Iraq and Afghanistan). Yet interestingly development ministries and agencies have been rather shy about getting involved in the security-development policy debate, with most OECD development donors neither having a clear policy nor a tool box on how to interact with their military counterparts. There are a whole host of reasons why this is the case. Firstly, working on security issues presents complex institutional and mandate related challenges. Secondly, the expansion of military and other security actors, into 'operations other than war and peacekeeping' has led to what some development actors see as the securitization of aid. Be it as part of a counter-insurgency tactic, psychological operations to win 'hearts and minds' of the local population, or for enhanced force protection, military troops have been sent to perform what contributing governments call humanitarian and reconstruction tasks in places such as Iraq and Afghanistan. Thirdly, some simply do not see a role for development actors in the civil-military debate, viewing it more as an issue for humanitarian and military actors.

## **Security Sector Reform (SSR)**

That said, we have witnessed in recent years the incremental bridging of the security development void. Security sector reform (SSR) as a policy and programmatic area has been the catalyst which has best helped bridge the security-development divide. SSR remains firmly part of the development discourse and viewed as a conflict prevention and peacebuilding tool. SSR views the security system through a governance lens, and recognizes that increasing the capacity of security and justice actors can have a disastrous effect if not accompanied by a requisite increase in the accountability and governance of that capacity. SSR is ultimately about ensuring that security and justice are recognised as critical public policy issues and as public goods. But developing an accountable and transparent security and justice system is an extraordinarily challenging task in any context, but especially so for governments and societies emerging from conflict or afflicted by an array of development challenges. SSR implies an ambitious re-alignment of power and greater public scrutiny of security actors, and as such is a highly political activity. With the increased use of military and police personnel in such development-oriented activities and contexts, the civil-military dialogue needs to include a discussion on whether security personnel, including both military and police personnel, have the necessary skills, the right approach or the capacity available to operate in more development environments. The challenge is how to ensure that technical knowledge on police and military issues

can incorporate development principles and clearly a developmental approach. The increased inclusion of military and police personnel in more developmental operations has also put a significant strain on ‘troop contributing’ countries to have such personnel available, with the right skills and prepared for deployment.

It would appear that the modality of bringing civilian and military, security and development together to stabilize and build peace in conflict and post conflict settings is here to stay, at least in the medium term. Therefore, the effectiveness of security-development modalities will need to be improved. Steps in this direction can be taken by responding to a number of critical questions, including overall vision, financing questions, staffing and coordination mechanisms.

### **Clarity of Vision, Purpose and Approach**

In bringing security and development together practically through stabilisation or developmental operations, it is vital that an overriding vision guides the focus of work and actions on the ground. The development of a clear vision and the articulation of that vision on the ground will be key first steps. In this regard table 1 below is useful as it provides the clear and concise objectives of the UK Stabilisation Unit and in so doing provides the contours for any UK stabilisation mission mandate.

Table 1. The objectives of stabilisation – the 4 ‘P’s

#### **Prevent – or contain – violent conflict**

This may require coercive as well as political intervention, whilst working towards addressing the causes of underlying tensions. It may also involve active pursuit of groups who refuse to take part in a non-violent political process.

#### **Protect people, key assets and institutions**

Where violence persists, a minimum precondition for stability is the provision of sufficient security for men, women and children to begin going about their daily lives and for government to function. This may be done by external military forces acting in support of local ones.

#### **Promote political processes which lead to greater stability**

The main aim is to achieve political settlements which make it in parties’ interests to contest power and resources peacefully rather than violently.

#### **Prepare for longer-term development**

Stabilisation activities can profoundly affect the chances of successful social and economic development.

*Source: Stabilisation Unit, Stabilisation Quick Impact Project Guide 2009*

If a similar list were to be developed for security sector reform in more developmental environments, there would be some overlap on supporting political processes with regard to building consensus on the security and justice issues, but there would be some divergence when it comes to approach. A development approach puts a premium on local ownership, or supporting a nationally driven process rather than imposing a solution. It aims at building national capacity to take on tasks rather than implementing them directly. It calls for more support for dialogue, and facilitating participatory approaches. It ensures a balance between building operational capacity and the need for greater accountability and transparency. The goal oriented approach taken in the stabilisation phase, needs to give way to a more subtle approach and a lighter touch. Police and military personnel continue to face a challenge in moving from a goal oriented approach to one that focuses more on process and transferring skills.

### **Financing – greater flexibility and an ability to utilize ODA<sup>2</sup> and non ODA funding**

Over the past 15 years, development assistance has come to play a more active role in addressing violent conflict, security and peacebuilding objectives. Politicians, policy makers and development practitioners alike now acknowledge that addressing security issues in the short and medium term is often a crucial precondition for longer-term, sustainable development. There is also widespread recognition that a closer and more coordinated working relationship between development, diplomatic and security communities is crucial in order to make progress on peace building efforts, and that a more integrated, policy coherent approach is needed to ensure that peace and security objectives are achieved before, during and after conflict.

One immediate challenge relates to the modalities for mobilizing the necessary finance to build and secure peace. The aid community can help mainly with funds that have a direct developmental objective, and thus count as ODA. All OECD DAC<sup>3</sup> members currently have commitments to increase either their total aid or parts of it, and many have set a date for achieving the UN ODA target of 0.7% of national income. ODA as presently defined excludes some tasks

---

2. ODA refers to Official Development Assistance – which is defined as those aid flows to countries, territories and multilateral organisations on the DAC List of ODA Recipients (available at [www.oecd.org/dac/stats/dacelist](http://www.oecd.org/dac/stats/dacelist)). The purpose of ODA flows is the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; all flows must be concessionary in nature. There has been much discussion in recent years as to what aspects post-conflict peacebuilding assistance is ODA eligible, see OECD DAC paper 'Is it ODA?' for an overview of this discussion <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>

3. The OECD's Development Assistance Committee is the principle body through which bilateral donors and multilateral organisations deals with issues related to co-operation with developing countries (see further [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)).

which are not directly developmental but which many would agree are important prerequisites for establishing peace. Examples include providing non-UN mandated military help with decommissioning weapons after fighting has stopped, and training for military personnel so as to enhance discipline and good military practice. These are the type of tasks that are often carried out by military personnel.

Recognizing that there are large political and practical constraints preventing a further widening of the ODA criteria, some countries have introduced new operational modalities to ensure better coverage and financing of such security related activities. So far, Canada, the Netherlands and the UK have established pooled mechanisms where ODA and non-ODA budgets are combined. In addition, multilateral funds like the United Nations Peacebuilding Fund (PBF), the EU Africa Peace Facility (APF) and EC Stability Instrument have been established with mandates that enable them to finance non-ODA expenditure. In terms of good practice, donors should ensure that a mixing of ODA and non-ODA funds should be made available to ensure effective civil military operations and to ensure coherence between development and security policy.

### **Build appropriate capacity, multi-disciplinary and quickly deployable teams under civilian leadership**

As mentioned previously the increasing use of serving police and military personnel in development oriented tasks and missions has put a significant strain on contributing countries to have such personnel available and ensure they have the appropriate skill set. The challenge, especially with police personnel, is to have personnel available for international deployments without creating capacity shortages at home. Australia and Canada have taken the approach of establishing a standing police capacity for international deployments, thereby ensuring that they receive appropriate training but more importantly that they are out of day-to-day policing operations and are quickly deployable. As an alternative Norway always has around one per cent of its police personnel abroad at any one time and so has built that 'additional' capacity into its current force size to ensure that deployment abroad does not lead to the lack of capacity at home.

A number of countries have recognised different skills are required of those officers sent out as part of a peacebuilding mission, than those normally associated with their day to day tasks at home. An ability to work in a political environment is a clear pre-requisite, as is knowledge of development policy and programming. Other issues include how to build local ownership, build local capacity, mentor national actors, and develop management, planning and oversight capability.

Given the complex nature of the task required to build, reform or transform security and justice services and institutions, a number of countries have recognised the need to create multi-disciplinary teams. This is especially critical when you consider, for example, that the reform of policing institutions not only includes building policing skills but also the need to build management capacity and put in place appropriate policies and procedures for issues such as financial management and human resources management. Police reform also has to be placed within the broader SSR concept and as part of a broader peace-building effort.

Experience has shown that while military and police advisors are critical to the development of a multi-disciplinary team, given that these initiatives take place in a post-conflict, peacebuilding phase, it is important that multi-disciplinary teams are headed by civilian personnel. This is critically important given the political nature of reforms but also it sends the right message that military and security personnel should operate under civilian leadership and with a developmental approach. A number of countries have made efforts to develop a multi-disciplinary capacity through the establishment of rosters of experts. Rosters however are notoriously difficult to keep updated, and a multi-disciplinary capacity is only useful if it is easily deployable and if it shares a common approach or doctrine. This requires a standing capacity that trains together, develops shared analysis, a shared approach and has the ability to develop doctrine and incorporate good practice. The UK’s Stabilisation Unit is a mix between a standing multi-disciplinary capacity, which is supported by an extensive roster, while the UN’s Standing Police Capacity is an example of a sector specific standing capacity. The challenge with both of these formations is the ability to ensure real-time lesson learning and to collate, analyse and disseminate good practice.

### **Ensure coordination across government and the international community**

Bringing security and development coherently together from policy to practice presents enormous coordination challenges. Security and development converge and intersect through a number of concentric circles, around issues such as humanitarian affairs, structural and institutional reforms, traditional development activities, counter-insurgency (COIN), counter-terrorism, and stabilisation. This reality presents a number of key coordination challenges at headquarters and in the field. While there is no silver-bullet template that can ably address all coordination challenges, as number of practical and feasible steps can be taken.

At headquarters level, specialised cross-government units can be put in place, such as the Stabilization and Reconstruction Task Force (START) in Canada

or the UK Stabilisation Unit. START through a Global Peace and Security Funding mechanism fills an important institutional and funding gap by allowing Canada to ensure a coordinated response in support of peace processes and mediation efforts, transitional justice and reconciliation initiatives, peace enforcement and peace operations capabilities, civilian protection strategies in humanitarian contexts, as well as work on landmines, small arms and light weapons and SSR.

The challenge remains how to ensure policy coherence at headquarters is translated into coherent and coordinated action in the field.

## Recommendations

With evidence that there will be an increase in stabilisation and peacebuilding missions both at a multilateral and bilateral levels there is a clear need for countries to act now to ensure that the international response can help prevent conflict, as well as act swiftly in the aftermath of hostilities.

The following recommendations are made:

- Development, diplomatic, military, and security actors should develop a joint policy and approach to supporting conflict prevent and peacebuilding efforts. A joint policy does not mean the amalgamation or erosion of the mandates of individual government actors, but identifies the limitation of the mandate of each actor and looks to utilise their capacity in a way that is a force multiplier. A joint policy alone however is not enough, what is required is concrete action to ensure coherence and coordination is enforced at field level.
- For this reason, the implementation of the policy should be overseen by a senior level cross-government working group, which has access to an independent source of funding not tied to any one government department. In addition, the working group should have access to a standing multi-disciplinary capacity that incorporates development, diplomatic, military and security personnel. The standing capacity and their deployable teams should be under civilian leadership. While the lead agency in-country can vary depending on the context, it may be the ministry of defence or foreign ministry during a stabilisation phase or either the foreign ministry or development ministry during a more peacebuilding oriented phase. What is essential is that the standard operating procedures of the cross-government working group and the standing capacity are founded on development principles and practices.

- Effort should be made to establish a funding mechanism which is flexible but also facilitates the use of both ODA and non-ODA funding. Such funding needs to be used strategically to reinforce efforts to both mitigate conflict and create the foundations for political, social and economic development to take root.
- Invest in the next generation of peacebuilders, both within the traditional development community but also more importantly within the ranks of the military, police and government services.

---

# DO DISARMAMENT, DEMOBILIZATION AND REINTEGRATION PROGRAMS SUFFICE IN ‘RULE OF FORCE’ ENVIRONMENTS: HOW TO FILL THE SECURITY VOID?\*

SOPHIE DA CÂMARA SANTA CLARA GOMES  
& LEONTINE SPECKER\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Conflicto; Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración; posconflicto; construcción de paz.*

## **RESUMEN**

*Los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los ex combatientes casi siempre se llevan a cabo en entornos complejos de (post)conflicto político y seguridad. La eficacia y sostenibilidad de los programas de DDR depende en gran medida de tales factores contextuales pero no suelen ser capaces de abordar todos ellos. Este artículo pretende llamar la atención sobre la necesidad de un enfoque más integral en los programas de DDR, fortaleciendo el vínculo con otras iniciativas de construcción de paz.*

---

\* Both authors have written this article in their personal capacity. The views expressed are thus of the authors and do not necessarily represent those of their associated organization.

\*\* Inter-Agency Working Group (IAWG) on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR).

*con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho, como el control de fronteras y programas de políticas comunitarias.*

## **ABSTRACT**

*Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs of ex-combatants are almost always carried out in complex (post) conflict political and security environments. The effectiveness and sustainability of DDR programs largely depend on such contextual factors, but are neither aimed nor capable of addressing them all. This paper aims at bringing attention to the need for a more holistic approach to DDR programs by strengthening the link with other peacebuilding initiatives with the objective to improve the Rule of Law, such as border control and community policing programs.*

## **RÉSUMÉ**

*Les programmes de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) des ex-combattants sont presque toujours effectuées dans des environnements complexes de (post-) conflit politique et de sécurité. L'efficacité et la durabilité des programmes de DDR dépend fortement de ces facteurs contextuels, mais ils ne sont pas capables d'aborder à tous. Cet article vise d'attirer l'attention sur la nécessité d'une approche plus globale aux programmes de DDR, en renforçant le lien avec d'autres initiatives de paix avec l'objectif d'améliorer l'état de droit, telles que le contrôle des frontières et de programmes de politiques communautaires.*

## **Introduction**

The sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) of ex-combatants is mostly implemented in post-conflict environments and is therefore often a critical component of post-conflict recovery. The objective of DDR is to contribute to security and stability in post-conflict environments so that recovery and development can be initiated. The DDR of ex-combatants is a complex process with political, military, security, humanitarian, psycho-social and socio-economic dimensions. The objective of DDR programs is, among others, to tackle a security challenge created by ex-combatants brought back to civilian life and to ensure them an alternative livelihood or network

beyond their line of command or former comrades during the critical transition period from conflict to peace and development. The hardest part of the DDR programs is indisputably the reintegration process. First of all, there are difficulties related to the fact that most ex-combatants do not know the alternative to a life in the military. Second, in a number of instances, communities have strong reasons to be wary and reluctant in hosting them back.

The demand for DDR programs for ex-combatants in post-conflict settings has increased over the years, particularly in non-peacekeeping contexts where the United Nations Development Programme (UNDP) and the World Bank have often played a leadership role. After decades of competition, trial and error with the implementation of DDR programs in various regional areas, including a particular initial impression of failure in Liberia, the UN has eventually teamed up to develop an integrated approach to DDR. Subsequently, the UN approach has developed considerably over the last few years with the advent of the UN DDR Interagency Working Group (IAWG) and the development of Integrated DDR Standards (IDDRS) launched in 2006.<sup>1</sup> The unique character of the IDDRS is that it brings together the field experience of over 50 experts from all regional areas in the world as well as all the UN agencies that ever played a role in DDR. The IDDRS have as such consolidated the lessons learned experienced by the UN and contributed significantly to the documentation of best practices as well as the need to acknowledge the linkages between DDR programs to other practice areas, including Security Sector Reform (SSR), Transitional Justice, HIV/AIDS and Small Arms and Light Weapons (SALW).

Turning this into action at the operational level, however, remains extremely difficult. Not yet fully addressed in the IDDRS, but increasingly recognized, is the need to establish the link between DDR and Rule of Law (RoL) initiatives. In (post-) conflict states law enforcement and border control agencies as well as national security forces often lack the resources and capacity to provide the required security to their citizens. The absence of human security strengthens the community's perception that they have to provide for their own security and hence hold on to their weapons. This is particularly true for *locally* based rebel, guerilla and armed groups.

This paper aims to highlight this need for a more holistic approach to DDR by focusing on the importance to link DDR programs to broader RoL initiatives such as border control and community security programs. This has so far

---

1. For a detailed overview of all aspects of DDR, please visit the UN DDR resource centre <http://www.unddr.org/>.

remained relatively under-addressed in current policy and practice. DDR programs are aimed at increasing human security, but cannot achieve that on their own in the absence of governance and overall security. First, the paper provides an overview of the design and common challenges of DDR programs. Secondly, it briefly addresses how the goal and thus scope of DDR programs has shifted over the years towards a more holistic approach. Thirdly, the paper aims to illustrate why the absence of RoL is currently one of the most critical challenges to DDR programs.

## **A classical DDR program?**

### **One of a kind?**

There is no 'classic' text book on DDR program or process, as many practitioners or governments have illustrated by claiming that their DDR program is 'different' from all others they have been engaged in. It is highlighted also throughout the IDDRS that any DDR process is unique and will need to be adapted to the specific context (i.e. nature of the conflict and peace process, type of peace agreement, political, regional and economic context, number and nature of armed groups, UN mandate, etc.). The majority of DDR processes stems from and is embedded in a peace agreement: i.e. Burundi (2000, Arusha), DRC (2003, Lusaka), Angola, Guatemala, Mozambique (1991, Nampula), Cambodia, Kosovo, Central African Republic (CAR) (2007), Sudan (2005), Liberia (2003), Sierra Leone (1999) and Aceh (2002). In other places, DDR processes are based on government incentives to reduce their national armed forces (i.e. Guinea Bissau, East Timor) or efforts to take control of part of their territory occupied by paramilitary or other armed groups (i.e. Colombia, Republic of Congo, Somalia, Uganda).

Furthermore, the level of involvement of the international community depends on the nature of the peace process (i.e. if the government is a party in the conflict there is a need for an honest broker) as well as on the level of capacity and the resources of national governments. DDR programs are more often than not, carried out in countries characterized by weak state institutions, i.e. the required infrastructure for the range of DDR activities are weak and poorly institutionalized, including with respect their capacity to deliver essential public services which is likely to have been severely reduced during conflict. Examples of such situations are Guinea Bissau, DRC, Sierra Leone, Liberia, Southern Sudan, CAR and Uganda etc. In other cases, there are rather strong state structures in place ready to take the DDR process forward, such as Colombia, Angola or Nepal.

## **What does a DDR process entail and why is it so challenging to implement?**

During the disarmament phase, former combatants must hand in their weapons to designated authorities responsible for the registration, safe storage or sometimes redistribution or destruction of these weapons. In many war-affected countries, the circulation and possession of small arms is widespread among the civilian population or informal militia groups. The possession of a weapon often has a symbolic value, representing status, security and confidence, for which an adequate substitute must be found. An effective disarmament strategy must therefore be more comprehensive than the mere recollection, storage and destruction. Eventually, there must be all encompassing confidence building measures put in place so that people feel safe enough to give up what they perceived as their means of protection and have alternative sources of status.

As an example, the challenges for the DDR processes in Sudan and Central African Republic (CAR) are illustrative of the fact that a general feeling of safety is required for combatants and civilians to hand over their weapons. The upcoming referendum in 2011, sustains the wide spread perception of insecurity and the risk of a new civil war in Southern Sudan. In a similar vein, the weak border control in the Northern areas of CAR where most rebel groups are, has ended up in high levels of cattle raiding, highly volatile road blockages and plundering by Sudanese and Chadian armed groups. Communities have taken security measures into their own hands (or depend on other armed groups for protection) in the absence of government forces or police. In such 'rule by force' rather than 'rule of law' environments, DDR programs are clearly not the *only* answer to the security problem.

Demobilization consists on legally ending combatants' military status and turning them into civilians and citizens, including handing in uniforms and other military belongings. It often provides a crucial momentum in the process in terms of collecting information about the ex-combatants and their returning communities, essential in preparation of the reintegration process. During both the disarmament and demobilization phases, practitioners are often faced with significant logistical challenges, in particular the difficulty in having access to the ex-combatants. Regions like Eastern Congo, Southern Sudan and Northern CAR are very remote and lack almost any form of infrastructure and communications. Similarly, in Sri Lanka and Colombia, where armed groups are located in remote parts of the jungle, DDR officers face significant logistical constraints.

The transition phase between demobilization and reintegration is considered to be the most problematic of the DDR process. Through history, a number of

failures of DD programs have emerged from the incapacity to provide timely and sufficient reintegration support to demobilized combatants, generating frustration and newly created insecurity. Not only the political, social, economic and legal structures still have to be rebuilt in order to provide a sustainable enabling environment for reintegration, but ex-combatants may also have unrealistic expectations about life after discharge, sometimes based on incorrect information received through public information campaigns during the disarmament process. In Sudan, for instance, because communities were not well informed about DDR program objectives and eligibility criteria, many people believed that DDR was a wider recovery initiative in which all were entitled to participate. In DRC, riots emerged in demobilization camps due to misunderstandings on the content and the value of the reintegration kits delivered to ex-combatants as they were leaving the premises. In order to smoothen the transition, referred to as reinsertion, ex-combatants are usually provided with a first assistance package to cover their immediate needs and with transportation from the assembly areas (demobilization camps or the barracks) to the area of reintegration.

Reintegration is the process by which ex-combatants (and their dependants) enter into civilian life, return to their communities and acquire sustainable employment and incomes. Apart from their new livelihood, it is also important that ex-combatants have the opportunity to develop a new sense of identity. In some countries, for instance, the salaries provided by the army were relatively high compared to the limited benefits of other jobs, as it was the case in Burundi. A large group of former army recruits (i.e. ex-FAB) had developed a strong dependency mindset as they had been institutionalized in the army, which used to provide all services they needed. The shattered economy and the gloomy prospect of getting a job outside the army after the DDR process made many combatants quite reluctant to leave. In other cases, the challenge is related to the high benefits armed groups, paramilitaries or factions of the army, can offer to their combatants through drug trade or criminal activities (i.e. Guinea Bissau, Afghanistan and Colombia), benefits that no DDR program could ever compensate with.

Failure to complete demobilization and sustainable reintegration can jeopardize durable peace as ex-combatants tend to resort to violence as a familiar way of making a living. In Bujumbura and other provincial cities of Burundi (similar to many other countries like Angola, Liberia, Sierra Leone, DRC, Guatemala, El Salvador, for instance) slums are overflowing with unemployed former combatants and young men, drawn to urban areas to look for employment. Tensions increased between the various groups that make up this 'slum population': former fighters who self-demobilized or fought in the war as part of a street

gang are resentful at ex-combatants being ‘officially’ reintegrated, who receive acknowledgement, money and in-kind material support from the DDR program. In Bujumbura, there is a high concentration of youth particularly in urban communes, where they live in close proximity with the *quartiers*, often a site of political activity divided among ethnic and factional lines. Youth in urban areas represent a slow burning fire that threatens to erupt in potentially uncontrollable violent outbreaks, particularly with the upcoming elections scheduled for July 2010 as youth groups are being politically (re)mobilized. There have been violent youth outbreaks in urban areas of Bujumbura in December 2009 and January 2010 and more are expected closer to the elections. The link to DDR is quite clear.

In Sri Lanka, as the armed conflict was ravaging the North and East, the rise in crime and violence imposed an additional threat to the country’s social fabric. Particularly worrying were the crimes carried out by the so-called ‘gangs’. This highlighted the urgency of integrating ex-servicemen into civil society, as police reports confirmed that persons with military backgrounds were among those criminals. Although figures were not reliable given the ongoing conflict, from 1998 to 2003 an estimated 1500 soldiers a year left the army after 12 to 22 years or services and about 20.000 as ‘deserters’.<sup>2</sup> Most of these young men were found to have serious problems in finding jobs.

### **Towards a more holistic approach to DDR**

Before the 1980s, disarmament and demobilization schemes and police reform activities were primarily carried out by and for the military and police and were primarily motivated by incentives of Cold War cooperation. DDR programs were often targeting ex-combatants (and in some cases liberation or guerrilla movements) and mostly undertaken to right-size armed forces. As multi- and bilateral involvement in peace support missions increased during the 1990s, the first UN DDR operation was initiated in Southern Africa in the late 1980s, with missions soon following in Central America and the Balkans. Civilian police components attached to UN peace support operations emerged in the 1990s and began to expand, with growing emphasis on RoL and judicial reform.

Over the next decade, traditional security promotion was introduced in a wide array of post-war contexts and advocated for an expanding range of goals. In the case of DDR, these ranged from efforts prevent conflict, reducing military expenditures and creating the state’s monopoly over the legitimate means of

---

2. SPECHT, I., “Jobs for Rebels and Soldiers”, in: *Jobs After War: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle*, ILO 2003, pp. 97-98.

force, to neutralizing spoilers, breaking command and control of previous armed factions, and promoting sustainable livelihoods.

Over the last years, the approach to DDR programs has become more holistic, moving away from the targeted approach and primarily focusing the military components and ex-combatant as such. DDR has become an integrated process. It is crucial to understand that all three elements of DDR are interrelated and interdependent and that links to other peacebuilding practice areas are essential.

## **Filling the security void: the need to link DDR programs to Rule of Law initiatives**

### **'Rule by force' vs 'rule of law'**

From a conflict prevention and recovery perspective, a "rule of law" situation is one opposed to contexts "ruled by force". Without physical security or justice and well functioning rule of law institutions, no peace will sustain to enable development. During armed conflict, emergency laws often supersede constitutional rights and civilian courts by *ad hoc* military courts. Armed groups tend to be the principal agents of "law and order", often at the cost of basic human rights and security as well as gender and child protection. Military expenditures dominate national resources and budget allocations, while limited means, if any, are allocated to basic social services and opportunities for economic development. Police, courts and prisons often lack the capacity and incentives, or simply the operational tools, to guarantee and protect human rights and security.

Small arms are usually the only means of protection at hand for communities, in the absence of state protection under the law. Frustrated youth and men may resort to weapons in order to shift power balances. Power struggles tend to further violate women's rights, including sexual and gender based violence. Moreover, post-conflict societies often lack the institutional capacity to immediately resume or establish effective and accountable justice and security systems. Lawyers, judges, prosecutors, policemen, prison officers, legislators and civil servants operate in dysfunctional systems, with limited resource for salaries, tools and positive incentives.

A critical factor in contexts where there is a no RoL is therefore the absence of a functioning security sector, characterized by a lack of accountability, increased corruption, lack of coordination and inter-agency rivalries. Experience in many such environments indicates that the disarmament of armed rebel or politico

military groups could lead to a security vacuum, leaving communities unprotected. The vacuum is often filled by a high rise warring factions and organized criminal groups, resulting in greater insecurity, which could lead to an increase in the demand for and use of weapons by the community.

### **Mixed motivations for taking part in a conflict**

DDR programs are more often than not implemented in contexts characterized by the absence of RoL, including lawlessness and a lack of overall security. First, a context without RoL enforcement provides space for criminal behavior, often encouraged by a lack of 'peaceful' sustainable economic opportunities. The absence of RoL allows easy access to natural resources (diamonds, etc.) and drugs (poppy, coca plantations, etc.). There is a significant number of countries where the conflicts are not, or no longer, fought for primarily political or ideological reasons. Rather, they are increasingly based on benefits to be gained from criminal activities, including drug trafficking or other forms of (il)licit trade in natural resources.

The following cases aim to illustrate this apparent shift in motivations for groups to engage in violence. Nepal is a good example of a rather traditional type of conflict, where Maoists were primarily fighting government forces for political and ideological reasons. In Colombia on the other hand, illicit resources and drugs play a critical role in the funding and continuation of civil war. Conflict-sensitive approaches are required to ensure that the security of beneficiaries and participants be a top priority in development and not to be sacrificed for broader, national or geostrategic interests. In Guinea Bissau, the upcoming demobilization and reintegration process will be particularly difficult given the lack of alternative opportunities for demobilized soldiers to make a living. The country is undergoing its fourth attempt at DDR and increasing drug traffic is likely to pose a significant challenge to the SSR/ DDR process.

The motivations for armed groups to take part in violent outbreaks, as well as their motivation to return to it, can also be closely related to the existence of war economies, which may persist during peacetime. Chronic predation and rent seeking in wartime can give rise to continued militia activity or illegal extraction (as in the DRC) or the penetration of state bodies and parts of national territory by organized crime.

Second, the lack of efficient border control in one country or region may improve the capacities of criminal warring factions and increase their opportunities, as currently experienced in the Northern regions of the CAR where cattle raiding, road blockages and plundering by rebel groups from Sudan and

Chad are common. In the absence of well functioning government security forces, many communities in Northern CAR depend on armed groups from the area for their daily protection, raising the question who will protect those communities when we take away the weapons of those who protect them? DDR officers are currently faced with the question how to provide security in the Northern areas of the country while complying with the exigencies of the demobilization of rebel groups in time of the elections and this in the absence of effective security and defense forces. A 'traditional' DDR approach targeting the armed groups will not suffice in this context, as the problems originate elsewhere. What is needed is an area-based approach, tackling issues including community policing, community security and border control. The absence of border control also allows an easy circulation of combatants and weapons generating regional insecurity. The Mano river region is one of the examples as well as Central Africa (i.e. Ituri region) of recurring instability related to the free movement of weapons and combatants.

Thirdly, failing to address the link between RoL and DDR may have significant effects for ex-combatants after they have completed a DDR process. This is particularly the case where reintegration efforts have been less successful or sustainable, allowing ex-combatants to become involved in criminal activities where profitable alternatives to more peaceful livelihood opportunities are absent. An interesting example to raise here is Mozambique, which is overall considered as a success story. It started right after the war where the failure of reintegration very fast turned into a situation where the ex-rebels became famously known as the *bandidos armadas*. In similar vein, in Guatemala and El Salvador ex-combatants were mostly taken care of, but where less attention was paid to the needs of the communities, which has among others allowed the potential growth of gangs.

Overall, it seems critical in this context to note that communities and armed groups are becoming increasingly dependent on each other as matter of survival. If government forces cannot guarantee security, basic human security is often provided by communities themselves. Armed groups may depend on communities in terms of funding stemming from criminal activities or trade in illicit resources. Poppy farms (Afghanistan), diamonds (CAR, DRC, Sierra Leone) as well as coca (Colombia) are largely run by community farms. As a result, with the signing of a peace agreement, there may still be the strong criminal motivations left discouraging to hand over a weapon. At the same time, criminal or armed groups' activities benefit from community protection and *vice versa* (i.e. the Other Armed Groups in Sudan, the Mai-Mai in DRC etc.). As mentioned earlier, the rebel groups in the Northern CAR are often the only form of security for the civilian population.

The absence of RoL thus allows for an environment where persisting war and criminal economies make alternative development projects as part of reintegration progress difficult to sustain and pose serious security risks for those involved. A significant challenge for DDR programs is therefore to motivate ex-combatants to enroll in the programs when criminal motivations to take part in the conflict prevails or where the absence of basic human security requires people to hold on to their weapons. The main question in this regard is *how* DDR programs should adapt to such changes?

## Conclusion

The IDDRS have contributed significantly to the documentation of best practices as well as the recognition to link DDR programs to other practice areas, including SSR and SALW in order to deal with contextual challenges affecting DDR programs. In a similar vein, yet less recognized, is the imminent need to create a much closer link between RoL programs and identify concrete possibilities of doing so in practice.

The link between DDR and RoL at the technical level should clearly be identified and strengthened wherever possible. The lack of capable border control in one country or region improves the capabilities of criminal warring factions and fuels their activities, as we have seen amongst others in the Northern regions of CAR. Any DDR program will have a hard time *encouraging* ex-combatants or communities to give up their weapons as long as criminal activities like plundering, cattle raiding and illicit trading in natural resources continue to flourish in the absence of a legal framework or law enforcement. First, no DDR program will be able to compete in terms of the benefits it can provide. Second, DDR is ultimately about increasing human security by taking away weapons from society. DDR practitioners need to be aware of the fact that in the absence of neutral and effective national security and police forces, disarmament runs the risk of creating a security void, where communities will not be able to defend themselves.

Therefore, current DDR approaches do not seem to suffice in contexts where the national government fails to provide basic human security to the civilian population. This is particularly so in cases where we have seen increased levels of interdependence between armed groups and communities, pointing at a need to move away from the currently strong divide between the military and civilian disarmament. DDR processes in contexts where there is a close interdependence between the communities and the armed/ rebel groups could, for instance, be supported by community-based policing initiatives (CBP). CBP involves the

police participating in the community and responding to the needs of that community participating in its own policing. The community may thereby participate in mobilizing resources to solve problems affecting public safety over the longer term rather than the police alone, reacting short term to incidents as they occur.

In addition to that, DDR practitioners should, among others, consider to:

- obtain information on community perceptions of security and the security architecture before to be taken into account during the planning of DDR programs;
- include RoL components into their analyses of DDR requirements within a country, including initiatives to strengthen border control;
- consider the functional areas of RoL when examining intervention options for DDR and coordinate DDR interventions with RoL and SSR interventions.

---

# ¿PUEDEN IR DE LA MANO EL DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD? EL DESAFÍO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD\*

SAMI FALTAS\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Defensa, desarrollo; Reforma del Sector de Seguridad; Conjunto de Gobierno.*

## **RESUMEN**

*En este breve artículo, voy a prestar atención a un resultado específico en la búsqueda de un enfoque global de seguridad y desarrollo, en particular el apoyo de los donantes a la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Voy a detenerme, no sólo en su utilidad potencial, sino también en las considerables dificultades que conlleva. También voy a delimitar algunos problemas conceptuales y políticos inherentes a la doctrina de los donantes de la RSS. Esto me lleva a sugerir que en 2011, cuatro años después de la publicación del Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad del CAD de la OCDE, necesitamos una revisión crítica del enfoque occidental frente a la RSS.*

---

\* Traducción: Leticia Bendelac Gordon.

\*\* Dr. Sami Faltas es el director ejecutivo del Centro de Estudios de Seguridad Europea ([www.cess.org](http://www.cess.org)) en los Países Bajos.

## ABSTRACT

*In this short article, I will look at a specific result of the quest for a comprehensive approach to security and development, namely donor support for Security Sector Reform (SSR). While I must confess to being an advocate of SSR, I will dwell not only on its useful potential, but also on the considerable difficulties it faces. I will also flag some conceptual and policy problems inherent to the donors' doctrine of SSR. This will lead me to suggest that in 2011, four years after the publication of the seminal OECD DAC Handbook on Security System Reform, we need a critical review of the Western approach to SSR.*

## RÉSUMÉ

*Dans ce bref article, je vais faire attention à un résultat spécifique de la recherche d'une approche globale de la sécurité et le développement, particulièrement le soutien des donateurs à la Réforme du Secteur de la Sécurité (SSR). Je vais m'arrêter non seulement dans son utilité potentielle, mais aussi dans les difficultés considérables auxquels elle est confrontée. Je vais délimiter aussi quelques problèmes conceptuels et politiques inhérents à la doctrine des donateurs de la SSR. Cela m'amène à penser que, en 2011, quatre ans après la publication du Manuel sur la réforme du système de sécurité du CAD de l'OCDE, nous avons besoin d'une révision critique de l'approche occidentale en face de la SSR.*

Actualmente, los gobiernos donantes occidentales destacan los vínculos entre la defensa, la diplomacia y la política de desarrollo. Estos, llaman a un enfoque global de seguridad y desarrollo. El término utilizado en los EE.UU., Canadá y los Países Bajos, "Tres Ds" o "3D", sugiere, apropiadamente, una necesidad de actuar en tres dimensiones al mismo tiempo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea, afirman cómo seguridad y desarrollo dependen la una del otro. La seguridad proporciona un entorno propicio para el desarrollo y, por su parte, el desarrollo mejora la capacidad del Estado y de la sociedad para garantizar la seguridad humana. A su vez, también contribuye a la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza, las enfermedades, la marginación y la injusticia.

---

Willy Brandt decía, “la política de desarrollo es la política de paz del siglo XXI”.

Si se han de hacer frente a estos desafíos de manera integral y coherente, los gobiernos han de coordinar cuidadosamente los esfuerzos de todos los organismos estatales pertinentes. La OCDE llama a esto el enfoque ‘*Whole-of-Government*’ (Conjunto de Gobierno), mientras que los británicos prefieren hablar de “unir” el gobierno. En Alemania, el gobierno y la sociedad civil aspiran a una mayor “coherencia” en “la prevención de crisis civiles”. Esto significa coordinar todos los esfuerzos dirigidos por los gobiernos para prevenir los conflictos violentos, y promover la paz y la seguridad internacional por medios no violentos. Contrariamente a lo que cabría esperar, las fuerzas armadas, las agencias de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales, desempeñan un papel importante en la política alemana de la prevención de crisis civiles. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo ejecuta un programa similar al Cuerpo de Paz de EE.UU., llamado el Servicio de Paz Civil.

Es tentador adoptar estas líneas de pensamiento. Quién iba a discutir la idea de que la seguridad y el desarrollo están conectados y que, por lo tanto, la seguridad y la política de desarrollo deben ir de la mano, que la paz y la seguridad internacional no son de la incumbencia exclusiva de los diplomáticos o los soldados, y que los departamentos gubernamentales encargados de la asistencia internacional necesitan una mejor coordinación.

Sin duda, el holismo tiene sus problemas. En primer lugar, existe el peligro de confusión conceptual. Una vez que hemos decidido considerar la seguridad y el desarrollo como gemelos siameses, será difícil mantener los conceptos separados y evitar la circularidad. En segundo lugar, es muy difícil hacer que los organismos gubernamentales trabajen de la mano. En tercer lugar, tenemos que darnos cuenta de que el deseo de un enfoque global de seguridad y desarrollo, surgió de la preocupación de los países donantes occidentales sobre inconsistencias en sus propias políticas y prácticas. Actualmente, las Naciones Unidas tienen una visión similar de seguridad y desarrollo con la aquiescencia de sus Estados miembros. Sin embargo, sería erróneo suponer que el gobierno y la sociedad en los países en desarrollo y en posconflicto, han adoptado la visión holística de los donantes sobre seguridad y desarrollo.

En este breve artículo, voy a prestar atención a un resultado específico en la búsqueda de un enfoque global de seguridad y desarrollo, en particular el apoyo de los donantes a la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Aunque debo confesar ser un defensor de la RSS, voy a detenerme, no sólo en su utilidad potencial, sino también en las considerables dificultades que conlleva. También voy

a delimitar algunos problemas conceptuales y políticos inherentes a la doctrina de los donantes de la RSS. Esto me lleva a sugerir que en 2011, cuatro años después de la publicación del *Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad* del CAD de la OCDE, necesitamos una revisión crítica del enfoque occidental frente a la RSS.

## ¿Qué hay de nuevo en la RSS?

No hay nada nuevo en que los gobiernos cambien radicalmente sus militares, policía e instituciones judiciales, y que reciban ayuda de otros países para alcanzar dicho fin. Desde 1945, apenas un año ha pasado sin que las instituciones de seguridad experimenten cambios fundamentales en varias partes del mundo. Las causas o factores desencadenantes incluyen la ganancia o pérdida de la independencia, los cambios de régimen político, el cambio de posturas militares, la construcción del Estado, la democratización y las secuelas de los conflictos violentos. Todos estos, pueden conducir a cambios en la defensa de un país y las políticas de seguridad y, por tanto, en los organismos estatales que lo llevan a cabo o que supervisan estas políticas. En la actualidad, somos testigos de cambios fundamentales en los sectores de seguridad de Afganistán, Irak, la República Democrática del Congo, Burundi, Guinea-Bissau y Kosovo, así como varios países que antes estaban bajo el régimen comunista.

El establecimiento de las fuerzas de seguridad en Alemania Occidental durante la década de los 50, es un interesante ejemplo histórico de RSS o de desarrollo del sector de seguridad. En ese momento, el rearme alemán fue un tema muy emotivo, tanto en casa como en los países que, sólo unos pocos años, antes habían estado bajo la ocupación alemana. El rearme de la República Federal de Alemania se hizo aceptable por la estrecha integración en la OTAN<sup>1</sup>, por la permisividad de las restricciones sobre las armas de la República Federal de Alemania, por la rigurosa supervisión del parlamento de Bonn y la aparición de una nueva ética democrática que distinguió nítidamente la *Bundeswehr* de sus predecesores. El concepto prusiano del siglo XIX del ejército como “la escuela de la nación” fue descartado<sup>2</sup>. A partir de ahora, los soldados iban a ser considerados “ciudadanos de uniforme”.

---

1. A menudo se dice que Lord Ismay, primer Secretario General de la OTAN, describió el propósito de la Alianza, establecida en 1949, como “mantener a los rusos fuera, a los norteamericanos dentro y hacia abajo a los alemanes”. No es seguro que alguna vez pronunciará estas palabras, no obstante, la cita se ha convertido en un famoso refrán.

2. El concepto se atribuye al Teniente General Hermann von Boyen, un contemporáneo de Clausewitz que, como Ministro prusiano de la guerra, fue el primero en introducir el reclutamiento en 1814.

Las condiciones por las que Alemania Occidental estableció las fuerzas militares se impusieron, en parte, por las potencias aliadas. La OTAN necesitaba fuerzas alemanas para defender el Frente Central, pero había un acuerdo general por el que Alemania no debía volver a emerger como una potencia militar independiente. El gobierno de la RFA, con sede en la ciudad de Bonn, no resistió a las limitaciones impuestas por los aliados. Por el contrario, las adoptó e incorporó en el nuevo Estado alemán que estaba construyendo: una democracia con una constitución moderna y liberal, un parlamento y un ejército poderoso, cuyo único propósito oficial era contribuir a la defensa de la OTAN. A continuación, veremos que el establecimiento de la *Bundeswehr* precedió a las principales directrices de la doctrina de RSS *avant la lettre*.

Entonces, ¿qué hay de nuevo en la Reforma del Sector de Seguridad, defendido y apoyado en la actualidad por la OCDE, la Unión Europea y sus Estados Miembros?

## Un enfoque de desarrollo

En primer lugar, la doctrina occidental de RSS implicó un enfoque de desarrollo hacia la seguridad. Vale la pena señalar que, cuando los gobiernos donantes decidieron desarrollar una estrategia común para apoyar la Reforma del Sector de Seguridad en el extranjero, lo hicieron en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en París. La OCDE cuenta con 30 importantes países democráticos industrializados<sup>3</sup>. Su labor consiste principalmente en estudiar y vigilar las actividades económicas, sociales y ambientales de sus estados miembros y la generación de recomendaciones sobre crecimiento y desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es un importante órgano de consulta y coordinación entre los gobiernos donantes con respecto a la ayuda al desarrollo. La OCDE no es ni mundial, ni una organización orientada a la seguridad. Es, más bien, un club de países ricos y democráticos, a la vez que los principales proveedores de ayuda al desarrollo.

En 2004, la Red de Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo (CPDC) del CAD de la OCDE, elaboró un importante documento de política, un “documento de referencia” en la reforma aprobada por los miembros de la organización<sup>4</sup>.

3. Entre sus miembros figuran 19 miembros de la UE, así como de Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, México, Noruega, Corea del Sur, Suiza, Turquía y los EE.UU. La OCDE no incluye a China, India, Indonesia, Rusia, Taiwán o cualquier país de África. La Comisión Europea participa en los trabajos de la OCDE.

4. *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*. Paris, OECD, 2005.

Posteriormente, el CPDC procedió a la elaboración de un “marco de aplicación” para la RSS, que en 2007, se convirtió en el *Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la Seguridad y la Justicia*<sup>5</sup> del CAD-OCDE. A diferencia de otros tantos manuales políticos escritos por un comité, éste es coherente y está escrito con claridad.

La doctrina de los donantes sobre la RSS en el CAD-OCDE, es desarrollada en el sentido de que su objetivo es “promover la paz y la seguridad como pilares fundamentales del desarrollo y la reducción de la pobreza”<sup>6</sup>. Además, hace especial hincapié en las nociones de la comunidad de desarrollo, tales como la propiedad local y la sostenibilidad pero, hasta hace poco, eran totalmente desconocidas para las personas que hacen y llevan a cabo la política de seguridad.

## Un amplio concepto de seguridad

En segundo lugar, el enfoque de los donantes frente a la Reforma define la seguridad de una manera muy amplia. Considera la RSS como “un componente clave de la agenda más amplia de seguridad humana, desarrollada con el liderazgo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”. El concepto de seguridad humana, elaborado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, tiene dos características principales. En primer lugar, se centra en la seguridad de cada niño, mujer y hombre. En segundo lugar, abarca todos los aspectos imaginables de la seguridad, desde la seguridad física, a través de la seguridad económica y social, a la seguridad del medio ambiente. De manera muy acertada, el CAD-OCDE señala que esto va más allá del ámbito de la Reforma del Sistema de Seguridad<sup>7</sup>. Sin embargo, el CAD-OCDE define la seguridad de una forma muy amplia, como “una condición que todo lo abarca, en donde las personas y comunidades viven en libertad, paz y seguridad; participar plenamente en el proceso de gobierno; disfrutar de la protección de los derechos fundamentales; tener acceso a los recursos y a las necesidades básicas; y vivir en un entorno que no sea perjudicial para la salud y el bienestar”<sup>8</sup>.

Hay mucho que decir sobre la idea de que si la política de seguridad ni protege ni mejora la seguridad de cada ciudadano individual, entonces no cumple su finalidad principal. También, acepto que la seguridad humana es por naturaleza un objetivo multidimensional. Además, entiendo que los ambiciosos idealistas

---

5. Paris, OECD, 2007.

6. Ibid., p. 12.

7. Ibid., p. 11.

8. *Directrices del CAD para Prevenir los Conflictos Violentos*, OECD, Paris, 2001, p. 38.

tienden a ampliar el mandato de sus organizaciones. Sin embargo, las definiciones antológicas de seguridad y desarrollo, favorecidas por organizaciones como el PNUD y el CAD-OCDE, son problemáticas desde un punto de vista analítico y conceptual. Son una invitación a la circularidad y otras formas de pensamiento confuso. Si, como el CAD-OCDE, *asumimos* que la seguridad y el desarrollo son hermanos siameses, entonces no tiene sentido *argumentar* que son como uña y carne. Esto no tiene sentido, es como decir que los esposos y esposas están relacionados a través del matrimonio. El otro problema conceptual es que cuando un término es ampliado hasta el punto de que lo abarca todo, termina por significar nada. Para una discusión analítica de la seguridad y el desarrollo, necesitamos definiciones en el sentido estricto de la palabra, es decir, la clara demarcación del significado.

Por supuesto, si la seguridad es una condición que todo lo abarca, no puede ser responsabilidad exclusiva de los organismos de seguridad del Estado. Esta es la razón por la que el CAD-OCDE prefiere el término de Reforma del *Sistema de Seguridad* a la Reforma del Sector Seguridad<sup>9</sup>. El sistema de seguridad se extiende desde las fuerzas de seguridad a los órganos del Estado que administran estos fondos, los organismos oficiales que les supervisa, el sistema judicial y penitenciario, y hasta, e incluyendo, a la sociedad civil y a los medios de comunicación que controlan el sector de seguridad del Estado.

## Fortalecimiento de la capacidad e integridad

En tercer lugar, se habla mucho del doble objetivo de la RSS. Obviamente, se debe mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia mediante la mejora de la capacidad profesional del sector de seguridad. Al igual que las Naciones Unidas, el CAD-OCDE hace hincapié en la necesidad de asegurar la libertad y no el miedo<sup>10</sup>. Sin embargo, el CAD-OCDE afirma contundentemente que el sector de la seguridad también debe ser transparente, responsable y respetuoso con el Estado de Derecho. Por lo tanto, la RSS debe contribuir a mejorar la integridad del sector de seguridad y la calidad de su “gobernanza”. De hecho, la OCDE atribuye tanta importancia a la gobernanza, que la palabra se adjunta al título de su documento de referencia de 2005 sobre la RSS<sup>11</sup>. Aquí el mensaje es audaz y claro: mejorar la capacidad y fortalecer la integridad van de la mano; no se puede ser exigente.

9. Pero, mientras que el enfoque del CAD-OCDE frente al RSS ha sido muy influyente, el término de Reforma del Sistema de Seguridad no ha tenido una amplia aceptación.

10. *Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyando la Seguridad y la Justicia*, París, OECD, 2007, p. 21.

11. *Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza*, *op. cit.*

Esto es lo más importante porque a menudo, en la práctica, el objetivo *de facto* de asistencia internacional a la seguridad, es aumentar la capacidad operativa. En términos generales, los gobiernos de los países anfitriones están mucho más interesados en fortalecer sus fuerzas de seguridad, que en exigirles una mayor responsabilidad. A menudo, los donantes no están de acuerdo. Éstos, pueden tener buenas razones para temer que el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad de los países anfitriones, sin el aumento del control y de la supervisión, se traduzca en una mayor inseguridad para la población. Cuando las autoridades del país anfitrión y sus donantes en el extranjero no están de acuerdo sobre las prioridades para un programa de RSS, esto no es sólo un problema político entre ellos. Es también, un choque entre dos principios sagrados de la doctrina occidental de RSS; por una parte, el requisito de un equilibrio entre el fomento de la capacidad y el aumento de la integridad y, por otra, la necesidad de la apropiación local.

No existe una solución sencilla para estos problemas. Sin embargo, mediante un verdadero partenariado, se trataría de tener en cuenta los deseos y las preocupaciones de ambas partes. Idealmente, esto daría lugar a un compromiso en donde dar cabida tanto a las necesidades como a las condiciones locales, en consonancia con los principios rectores del CAD-OCDE para el apoyo de la RSS.

En mi opinión, no se debe descalificar o desacreditar la doctrina de la OCDE por ser una doctrina de los donantes, pero se ha de ser consciente de que esta limitación hace que la búsqueda de la apropiación local sea lo más importante. Si como resultado de la presión de los donantes el resultado de la RSS en una mayor seguridad para la población, entonces, considero que es algo bueno que los donantes ejerzan presión. Sin embargo, en la práctica, queda por determinar si los llamados programas de RSS realmente siguen estos principios, y si son exitosos a la hora de alcanzar los resultados propuestos.

## **Apropiación local y sostenibilidad**

En cuarto lugar, la doctrina occidental de RSS insiste en la necesidad de la apropiación local y la sostenibilidad. La reestructuración y la reforma del sistema de seguridad es responsabilidad del país implicado. El proceso debe ser conducido y guiado, en otras palabras, “apropiado” por el gobierno y la sociedad del país en cuestión. “Los donantes no hacen RSS, apoyan la RSS”, dice el Manual del CAD-OCDE sobre la RSS del 2007. Sus autores admiten que la apropiación local es un requisito difícil de cumplir, ya que el país en cuestión, a menudo, carece de la capacidad de diseñar y ejecutar dicho programa, incluso con la presencia de asesores extranjeros. Otra frecuente complicación,

es que los beneficiarios y los donantes pueden estar, fundamentalmente, en desacuerdo sobre los objetivos de la reforma. Como acabamos de ver, el gobierno del país beneficiario puede que sólo esté interesado en la mejora de la capacidad profesional de la policía a través de la formación operativa y la obtención de equipamiento, mientras que en la opinión de los gobiernos donantes (que son responsables ante sus respectivos parlamentos y electores), el principal objetivo del apoyo a la RSS, es el de mejorar la rendición de cuentas y la integridad de la policía. La solución propuesta para este tipo de problemas es el incremento de la apropiación local, una meta para los programas de asistencia a la RSS, y conseguir apoyo político para sus ambiciosos objetivos.

La apropiación local es importante por su propio bien. Sin ella, es poco probable que un programa de RSS se adapte a las necesidades y condiciones locales, y opere de manera cultural, económica y políticamente apropiada con el país. Sin embargo, hay una consideración a largo plazo, igualmente importante. Si un programa de RSS no se amolda de manera adecuada al país en cuestión, si los actores locales no lo apoyan plenamente, y si se sigue necesitando una masiva ayuda externa, dicha reforma no será sostenible. Las ganancias que logre, probablemente, serán de corta duración. Esta situación puede revertir en condiciones a penas mejores, o incluso peores, que aquellas que el programa de asistencia de RSS había tratado de mejorar. Considero, que esta insistencia en la apropiación local y la sostenibilidad, es una valiosa contribución de la comunidad de desarrollo a la realización y ejecución de la política de seguridad.

Habiendo examinado los cuatro principios rectores de la RSS, podemos apreciar que la historia del nacimiento de la *Bundeswehr*, ilustra su propia importancia. Hace unos 55 años, la RFA fue capaz de adquirir las fuerzas armadas modernas con la aquiescencia y la ayuda de sus aliados, ya que su poderío militar iba de la mano del desarrollo de las instituciones democráticas y de una cultura de rendición de cuentas<sup>12</sup>. A pesar de la restricción y la asistencia externa, el proceso era propiedad y estaba conducido por el gobierno de Alemania Occidental, adecuadamente apoyado por la sociedad. Si hubiera sido dictada por la potencias mayores de la OTAN<sup>13</sup>, probablemente habría estado peor adaptada a las necesidades y a las condiciones locales, y por tanto, sus resultados habrían sido menos duraderos. En el proceso, la *Bundeswehr* ha demostrado ser exitosa y sostenible. En vez de actuar como una fuerza de combate, proporcionó un

---

12. En este caso particular, la completa integración de la *Bundeswehr* en la Alianza del Atlántico Norte fue un requisito esencial.

13. Esto habría sido posible. Como fuerzas de ocupación, Francia, Reino Unido y los EE.UU., ocuparon el territorio de la RFA y limitaron su soberanía.

apoyo militar a la política de seguridad radicada, principalmente, en la diplomacia y el desarrollo<sup>14</sup>.

### **Enfoques ‘Whole-of-Government’ (Conjunto de Gobierno)**

En quinto, y último lugar, cuando los donantes apoyan la RSS en los países en desarrollo y posconflicto, se han comprometido a coordinar cuidadosamente las políticas y actividades de sus organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que en ellas participan. Como hemos visto, este modo coordinado de operación se llama ‘*Whole-of-Government*’, un enfoque “conjunto” o “coherente”. La OCDE y su Comité de Ayuda al Desarrollo debe resaltar dicho enfoque y obligar a sus 30 Estados Miembros a su puesta en práctica, en tanto que proveedores de apoyo internacional a la RSS. Sólo pueden hablar en nombre de los donantes, no se pueden referir a los gobiernos que realizan la RSS en sus propios países. De hecho, toda la política de RSS aquí descrita es una doctrina de los donantes. La OCDE y la UE no la desean imponer a los países a los que ofrecen asistencia sobre RSS. Por el contrario, les gustaría que los países beneficiarios se acogiesen de manera voluntaria.

Hay muchas dificultades asociadas con el enfoque de “Conjunto de Gobierno”. Es fácil de prescribir, pero difícil de poner en práctica. La experiencia muestra cómo, con dureza y tenacidad, hay agencias gubernamentales que se resisten a trabajar en estrecha colaboración. Sus objetivos operativos, sus intereses institucionales, sus culturas y sus métodos son, a menudo, bastante diferentes. La solución comúnmente propuesta para este tipo de problemas, es la formación. De hecho, los programas de formación buenos y apoyados pueden ayudar a combatir los prejuicios, la miopía y la ignorancia. Pero incluso si dichos obstáculos pueden ser eliminados, debe haber razones válidas que impidan una estrecha cooperación entre las diversas agencias y organizaciones.

Por ejemplo, las personas de distintas organizaciones no pueden trabajar de manera conjunta y fructífera, a menos que sus responsables políticos les hayan proporcionado objetivos claros y específicos, así como directrices para la acción conjunta. En la práctica, éstas a menudo son inexistentes. No es raro encontrar inconsistencias, e incluso, contradicciones entre los objetivos y las actividades de diversas organizaciones, supuestamente al servicio del mismo propósito estratégico. A veces, una estrecha cooperación entre las agencias puede

---

14. Los temores del militarismo alemán y el sentimiento de revancha casi han desaparecido. Actualmente, cuando desde fuera se critica la política de defensa de Alemania, por lo general, suelen lamentar que Berlín renuncie a ejercer un “poder duro”.

ser contraproducente, e incluso, peligrosa. Varios de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán requieren de una estrecha cooperación civil y militar entre las fuerzas de la ISAF y los trabajadores del desarrollo. Pero tan deseable como esto es, en cierto modo, la estrecha asociación con los soldados extranjeros que puede poner en peligro la imagen pública, la eficacia e incluso la seguridad de los trabajadores de las ONG<sup>15</sup>.

Ahora, supongamos que en aras de la discusión, todos los diplomáticos, soldados, policías y personas de las ONG que trabajan para apoyar la RSS en nombre del país donante, están cantando los mismos himnos. ¿De qué manera los distintos implicados del país anfitrión responderían a este enfoque conjunto?

Bajo la misma lógica que requiere la coordinación de los esfuerzos de los donantes, las políticas y actividades del país anfitrión también deben ir al unísono. En la práctica, no lo hacen. Los países que experimentan la RSS en casa, no aplican el enfoque del CAD-OCDE. El documento político de relevancia de las Naciones Unidas dice que “una reforma exitosa del sistema de seguridad requiere de un compromiso político, un consenso y la coordinación entre los agentes nacionales”<sup>16</sup>. Sin embargo, esta es una declaración de hecho, no una receta. Los países en desarrollo y en posconflicto no están comprometidos con los enfoques de “Conjunto de Gobierno”. Incluso si quisieran adoptar este enfoque, les supondría una mayor dificultad que a los países donantes.

Además, al gobierno de un país comprometido con la RSS no le satisface, necesariamente, ver como los países donantes coordinan sus esfuerzos, especialmente si están haciendo esto a nivel internacional. Esto, limita las oportunidades de los receptores de la ayuda a enfrentarse a los países donantes y aprovechar las diferencias entre, por ejemplo, los ministerios de cooperación exterior y los ministerios de defensa. De la misma manera, hace a los donantes más eficaces e influyentes. Por ejemplo, cuanto mejor coordinen sus esfuerzos individuales y conjuntos de apoyo a la RSS en estados en desarrollo y en posconflicto, los Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea y el Consejo de la UE, serán más capaces de hacer la diferencia<sup>17</sup>. Si una mejor coordinación en el lado de los donantes lleva a los países beneficiarios a hacer lo mismo con la

---

15. Al trabajar en el campo, los soldados y agentes de desarrollo a menudo encuentran formas de minimizar estos riesgos. Esto no es fácil. Tampoco es necesariamente comprendido y apoyado por sus superiores en casa.

16. *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*. Informe del Secretario General. S/2008/39, p. 11.

17. Es desafortunado que la Comisión y el Consejo tengan cada uno sus propios proyectos de apoyo y documentos políticos de RSS, pero en esencia, ambos siguen la misma doctrina formulada originalmente por el CAD de la OCDE. Ahora que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor, y la UE es el establecimiento de un Servicio de Acción Epolíticos.

esperanza de responder más eficazmente a las agencias donantes, esto puede llegar a ser un resultado favorable en su conjunto.

## **Recapitulación**

El enfoque del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sector de Seguridad, también adoptada por la Unión Europea, es un intento audaz e innovador de hacer frente a un viejo reto de manera más coherente y eficaz. Una de sus grandes limitaciones, el hecho de que sólo pertenece a los donantes, es también un punto fuerte. Los países beneficiarios son invitados a comentar y presentar su visión sobre la manera de mejorar la seguridad humana a través de una serie de reformas. Hasta ahora, las respuestas de los países en desarrollo y en posconflicto han sido escasas y espaciadas, pero tal vez, aparezcan más como la puesta en marcha de nuevos programas de apoyo a la RSS.

Como hemos visto, el enfoque de los donantes frente a la RSS tiene algunos problemas inherentes, y se ve enfrentado a enormes desafíos sobre el terreno. Espero que la reciente experiencia y debate conduzcan a los países donantes a participar en una amplia revisión de la política de RSS, con el fin de eliminar algunos de sus problemas e incorporar de manera adecuada las necesidades y las preocupaciones expresadas por los países beneficiarios. La RSS es una herramienta que vale la pena mantener y afilar, ya que puede servir para afrontar cuestiones urgentes de seguridad y desarrollo de manera global y eficaz.

---

# EL CONTROL DE ARMAS LIGERAS Y DE PEQUEÑO CALIBRE (SALW) COMO CONTRIBUCIÓN PARA ESTABLECER LA SEGURIDAD EN SOCIEDADES POSCONFLICTO\*

HENRI SMITH\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Armas Ligeras y de Pequeño Calibre, seguridad, posconflicto, desarrollo, construcción de paz.*

## **RESUMEN**

*Este artículo comienza con una breve introducción sobre el tema del control de las SALW. A continuación establece relaciones clave entre construcción de seguridad, construcción de paz y control de SALW, antes de sugerir vías prácticas para mejorar la coordinación y la integración, que podrían ayudar a alcanzar un mayor impacto colectivo en la reducción de inseguridad, la reducción de conflictos armados y el fomento del desarrollo.*

---

\* Traducción: Laura Atienza Urcelay.

\*\* Henry Smith es director de Saferworld (<http://www.saferworld.org.uk/>).

## ABSTRACT

*This paper begins with a short introduction to the issue of SALW control. It then establishes key relationships between security-building, broader peace-building activities and SALW control, before suggesting practical ways in which integration and coordination could help to achieve greater collective impact on reducing insecurity, tackling violent conflict, and encouraging development.*

## RÉSUMÉ

*Cet article commence par une brève introduction sur sujet du contrôle des SAWL. Tout de suite il établit des relations essentielles entre la construction de la sécurité, la construction de la paix et le contrôle des SAWL, avant de suggérer des voies pratiques pour améliorer la coordination et l'intégration, qui pourraient aider à atteindre un plus grand impact collectif sur la réduction de l'insécurité, la réduction des conflits armés et la promotion du développement.*

Está generalmente reconocido que la existencia de conflictos violentos es un obstáculo importante para el desarrollo. Se ha aceptado a nivel internacional que existe una fuerte correlación entre los países menos desarrollados y los países afectados por conflictos (UNGA, 2005: párrafo 114), y también que los países afectados por conflictos tienen muchas más probabilidades de seguir siendo pobres (DFID, 2009; UE, 2001; Consejo de la UE, 2007; Consejo de la UE, 2007b; Collier, Elliot, *et al.*, 2003; Elhawary, Foresti y Pantuliano, 2010). Se puede concluir que en las situaciones de conflictos violentos se deben crear condiciones para el desarrollo.

Para crear condiciones de desarrollo en situaciones de conflictos violentos, se requiere abordar sus causas (que pueden ser de naturaleza social, política, económica o medioambiental). En muchos conflictos, hay dos factores que intervienen de manera determinante: la calidad de la seguridad y la existencia de la justicia. Allí donde las personas y las comunidades no se sienten protegidas y no tienen acceso a la justicia, su inseguridad sustenta la situación de conflicto y mina la recuperación del país (DFID, 2009: 70). Por ello, las medidas para promover mayor seguridad y acceso a la justicia, forman parte del proceso de construcción de paz y pueden ayudar a crear contextos en los que el desarrollo sea posible.

Los esfuerzos para controlar las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SALW) son un elemento importante para aumentar la seguridad y la justicia, tanto a nivel de comunidades como a niveles nacionales. La disponibilidad y mal uso de las SALW durante el conflicto pueden intensificar la violencia (Small Arms Survey, 2003: 3). Sin embargo, tras el cese de la violencia, las SALW pueden permanecer en circulación de manera indefinida, aumentando la probabilidad de que sean usadas inadecuadamente por personas y/o por el estado. Esto refuerza la inseguridad y facilita que se mantengan los conflictos en el largo plazo (Small Arms Survey, 2005: 269). Como respuesta, se han dedicado importantes esfuerzos en los últimos años al diseño y a la realización de actividades para controlar las SALW de manera más efectiva. Como consecuencia de este trabajo, se ha visto que el control de las SALW es un elemento esencial para recuperar la seguridad en situaciones de posconflicto y que es una contribución indirecta al desarrollo.

El control de SALW como disciplina ya se ha desarrollado, tanto como línea de investigación académica, como elemento que forma parte del desarrollo de las políticas de construcción de paz. Sin embargo, ha habido una serie de estudios recientes que sugieren que el control de SALW provoca resultados decepcionantes, debido en parte a la falta de coordinación e integración de las actividades con otros esfuerzos relativos a la implantación de seguridad. Por ejemplo, en el 2006, un año después de firmar un “Acuerdo de paz integral” (el “*Comprehensive Peace Agreement*”), el Gobierno del Sur de Sudán comenzó una serie de actividades de desarme civil que continúan de manera esporádica hasta el día de hoy. En la segunda mitad de 2006 en el Estado de Jonglei, un desarme obligado causó disturbios generalizados, y ha contribuido a la muerte de más de 1600 personas.

O’Brien (2008) explora los factores que contribuyeron al fracaso de esfuerzos en este sentido y concluye que “la experiencia de Jonglei mostró que el Gobierno del Sur de Sudán realizó pequeñas tácticas que no se enmarcaban en una estrategia más amplia de construcción de seguridad para la comunidad, incluyendo las causas del conflicto”, y que por lo tanto “...la campaña de Jonglei se volvió una de las acciones militares más sangrientas en el Sur de Sudán desde el final de la segunda Guerra civil y fracasó en su intento de mejorar la seguridad a largo plazo” (O’Brien, 2008: 11).

Del mismo modo, en 2003 en Kosovo, una iniciativa de control de SALW llevada a cabo por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), que incluía una amnistía de armas y un proceso de recolección de armas, fracasó en retirar de la circulación un número significativo de armas ilícitas: después de varios meses de preparación, se recogieron 155 armas en todo el país. Las razones de este fracaso son varias: un estudio realizado por el PNUD concluyó que la falta

de garantías de seguridad a nivel de las comunidades y la incertidumbre del futuro de Kosovo contribuyeron al fracaso de las iniciativas; y en 2004, la Cámara de compensación para armas de pequeño calibre del sur y este de Europa (*South East and Eastern Europe Clearinghouse for Small Arms, SEESAC*) atribuyó el fracaso en parte a “los bajos niveles de confianza en los proveedores de seguridad y en las autoridades municipales” (Hirst and Mariani, 2004: 196). Los dos estudios sugieren que un enfoque más integral con un control combinado y secuencial de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre, un mayor nivel de seguridad y una mayor confianza generada en las comunidades, habrían aumentado las probabilidades de éxito.

Como indican estos dos ejemplos, aunque en teoría el papel que juegan las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre en minar la seguridad y el desarrollo pueden ser convincentes, en la práctica el control de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre no se ha realizado hasta ahora adecuadamente por falta de coordinación e integración con otros esfuerzos para crear un entorno seguro en situaciones de posconflicto. Este artículo describe algunas de las relaciones existentes entre el control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre y actividades más amplias de construcción de paz y seguridad, y sugiere maneras de aumentar la coordinación y la integración de las acciones para lograr una mayor efectividad. También sugiere al menos dos buenas oportunidades para los responsables políticos y otros sobre cómo promover un enfoque más integral aprovechando la ocasión de la reunión Bianual de Estados del Programa de Acción en Armas Ligeras y de Pequeño Calibre de las Naciones Unidas (UN PoA), y la evaluación intermedia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este artículo comienza con una breve introducción sobre el tema del control de las SALW. Luego establece relaciones clave entre construcción de seguridad, construcción de paz y control de SALW, antes de sugerir vías prácticas para mejorar la coordinación y la integración, que podrían ayudar a alcanzar un mayor impacto colectivo en la reducción de inseguridad, la reducción de conflictos armados y el fomento del desarrollo.

## **Control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SALW)**

Aunque no hay una definición común a nivel internacional de SALW, muchos profesionales se refieren a la definición proporcionada en 1997 por el *Panel de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas*, según la cual las “armas de pequeño calibre” incluyen todas las armas convencionales que puede llevar y con las que puede operar una sola persona, mientras que las “armas ligeras” son las armas convencionales que pueden llevar y operar una pequeña unidad de hasta cuatro personas (Naciones Unidas, 1997).

Las actividades de control de SALW tienen generalmente como objetivo “reducir el impacto social, económico y medioambiental de la proliferación y tenencia descontrolada de SALW” (SEESAC, 2006: 20). La siguiente sección presenta los componentes más importantes en el marco del control de SALW, antes de hablar de los requerimientos específicos del control de SALW en una situación de post conflicto.

## Los diferentes elementos del control de SALW

El control de SALW es una tarea compleja, con muchos elementos que la pueden constituir.

Desde la descripción inicial de los elementos esenciales de lo que Laurance llamaba el “micro desarme” en 1996 (Laurance and Meed, 1996), el control de SALW se ha elaborado y codificado, y se han generado varias “guías de mejores prácticas” y “procedimientos operacionales estándar”. Quizás lo que más se ha desarrollado en este ámbito son las Guías/Estándares de micro desarme regional (G/EMDR) preparadas para SEESAC. En ellas se indica la existencia de ocho tipos de actividades (SEESAC, 2006b: 5):

- Medidas de control transfronterizo y de transferencia de armas
- Medidas legislativas y reguladoras
- Encuestas SALW
- Estrategias de sensibilización y comunicación sobre SALW
- Programas de recolección de SALW
- Programas de destrucción de SALW
- Gestión de la información
- Gestión y seguridad del almacenamiento de SALW

En el año 2000, un estudio de Greene, Clegg *et al.* que se realizó antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de SALW (en la que se adoptó el UN PoA) indicó una serie de áreas en las cuales se podría lograr un mayor control de SALW. Los autores categorizaron las actividades de control de SALW como temáticas (ej. Marcar y trazar armas o la destrucción del excedente) o transversales (ej. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas) (Greene, Clegg *et al.*, 2000).

Estos elementos se pueden combinar de diferentes maneras, pero el orden y las prioridades establecidas dependerán muy probablemente del tipo de conflicto y de la fase del conflicto en la que nos encontremos. En los últimos años, por ello, se ha intentado distinguir las prioridades para el control de las

SALW según las diferentes fases del conflicto. En particular, vale la pena distinguir entre el control de SALW posconflicto, y la “reducción de la violencia armada”.

Además de contribuir a conflictos políticos a gran escala tales como guerras e insurgencias, las SALW alimentan y sustentan la violencia social en muchos países. La violencia armada en países que no están afectados por conflictos violentos a gran escala causa más de 490.000 muertes anuales por homicidios y violencias interpersonales (OECD 2009: 21). Este fenómeno, denominado “violencia armada” por los estados de la OCDE y otros (OECD 2009: 22), es muy importante. Sin embargo, al estar tan cubierto en otras publicaciones (ver Bourne y Greene, 2004; Geneva Declaration Secretariat, 2008; OECD, 2009), este artículo se centra en el control inmediato de las SALW una vez se han finalizado los conflictos políticos armados más importantes.

## **El control de armas de pequeño calibre en contextos de posconflicto**

Las prioridades para el control de SALW en situaciones de post conflicto pueden diferir de las que se establecerían en otros contextos. En función de las categorías indicadas anteriormente, el siguiente esquema describe los tipos de control de SALW que se deben priorizar en contextos de post conflicto, identificando donde ha sido posible las relaciones con otros aspectos de la construcción y provisión de seguridad.

### **Medidas de control transfronterizo y de transferencia de armas**

Las guerras se impulsan por la transferencia de armas en las zonas de conflicto, tanto legal como ilegalmente. Se necesita un sistema eficaz de control nacional e internacional para que las SALW transferidas legalmente no minen la seguridad y prevengan la provisión ilegal de armas en las zonas de conflicto. Tan importante como esto es, sin embargo, el hecho de que una vez terminada la violencia, las mismas armas que se han utilizado son revendidas a criminales, grupos insurgentes y algunas veces otros gobiernos, a menudo localizados en la misma región geográfica (ver, por ejemplo, UNSC, 2001: para 21). Reducir las salidas de armas es tan importante como prevenir futuros conflictos en países vecinos y más lejos. Conseguir esto es un proceso muy complicado que implica una mayor gestión y seguridad de las aduanas y una cooperación efectiva entre las agencias de inteligencia presentes en las aduanas y el cumplimiento de la ley.

## Medidas legislativas y reguladoras

En el periodo inmediatamente posterior al final de la violencia, puede existir una base legal frágil y muy poca o ninguna política que permita desarrollar actividades de recuperación de la economía y desarrollo. La gobernabilidad es en general frágil, y se complica más en contextos de bajos recursos y cuando las agencias internacionales compiten por la atención de los responsables locales. Sin una base reguladora y legislativa clara, toda forma de control de SALW es difícil de llevar a cabo. Se necesita claridad en cuanto a quién tiene el derecho a portar un arma, qué tipo de armas se pueden portar, las circunstancias en las cuales se pueden usar, y el proceso por el cual las armas ilegales o no registradas pueden ser entregadas.

## Encuestas de SALW

Los programas de control de SALW normalmente no son exitosos porque no se basan en un concepto claro de cuál es la naturaleza del problema y cuáles serían los beneficios potenciales (SEESAC, 2006). Las encuestas son de utilidad para intentar capturar dicha información, y utilizar una línea de base a partir de la cual se pueda partir para valorar los progresos y éxitos logrados. Un pequeño número de ONG especializadas y de centros de investigación universitarios han desarrollado su especialización en los últimos años en este ámbito, realizando encuestas por cuenta de gobiernos y agencias internacionales, principalmente el PNUD (ver por ejemplo Holtom, Smith *et al*, 2005; Sokolová, Richards and Smith, 2006; NCAPISA, 2007; Sudan Human Security Baseline Assessment, No 15, 2009). Como esta área se ha desarrollado, las metodologías se han vuelto cada vez más sofisticadas, a menudo explícitamente aspirando a capturar las relaciones entre la propiedad de las armas y su mal uso, y cuestiones relacionadas como la capacidad del estado de promocionar la seguridad y los servicios de justicia (ver por ejemplo NCAPISA, 2007).

## Sensibilización y estrategias de comunicación sobre SALW

Las actividades de educación pública, que pueden apoyar los esfuerzos realizados para el control de las SALW, son ahora bastante comunes. Por ejemplo, la ONG internacional Saferworld ha apoyado numerosas campañas “Ballot not bullets” (“votos, no balas”) en lugares de Asia del Sur donde la violencia de SALW ha sido tradicionalmente alta durante periodos electorales, como Pakistán, Nepal y Sri Lanka. Las organizaciones locales y nacionales a menudo llevan a cabo campañas de sensibilización que abarcan shows radiofónicos, acciones en la calle, eventos... (para una mayor información sobre la sensibilización sobre el control de SALW, ver Coe and Smith, 2003; Rynn and Desvignes, 2003).

## Los programas de recolección de SALW

El hecho de haber altos niveles de tenencia de armas en una sociedad no implica necesariamente un problema (por ejemplo, Canadá y Suiza tienen altos muy altos niveles de tenencia de armas per cápita de civiles pero poca violencia de SALW) y según la sociedad se vuelve más pacífica, la gente tiene menos motivación para tener o usar armas de manera ilegal. Sin embargo, durante el periodo de recuperación, cuando la competición por el poder y los recursos es habitualmente intensa y el gobierno está débil y su papel se cuestiona, los que apoyan el programa de control de SALW a menudo priorizan los intentos de reducir tanto las cantidades de armas en circulación como las motivaciones para dejar de usarlas. La recolección de armas puede tomar varias formas. Por ejemplo, las armas que tienen agentes de la seguridad “oficial” como la policía o los militares, pueden ser recogidas e inventariadas antes de reagruparlas como parte de la desmovilización o de programas de reforma. En cuanto a las armas que tienen varios grupos, por un lado los grupos “ganadores” ya no las necesitarán, y por otra parte los grupos “perdedores” deben formar parte de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), un proceso que principalmente busca transformar los combatientes en civiles (para mayor información sobre DDR, ver Gleichmann, Odenwald *et al*, 2004).

Otro objetivo en contextos de post conflicto inmediato son las armas que tienen los civiles que no han sido combatientes formales (habitualmente denominadas “recolección de armas”, “entrega de armas” o “control de armas de civiles”). Esto a veces se ha vinculado con esquemas de incentivos para que los civiles dejen las armas a cambio de ventajas personales o para su comunidad. Los incentivos pueden variar bastante, desde “recomprar” armas de civiles, como se intentó en Croacia (Greene, Bourne, Yankey *et al*, 2003), a armas a cambio de ganancias materiales personales (en Macedonia, por ejemplo, se cambiaron armas por billetes de lotería, (Rynn, Taylor, Wood *et al*, 2005: 97), a dar armas a cambio de programas de desarrollo, como se ha probado a hacer en Albania (Faltas y Paes, 2003) y Kosovo (Sokolová, Richards and Smith, 2006: 78).

## Programas de destrucción de SALW

Varios acuerdos a nivel regional e internacional estipulan que las armas excedentes deben ser destruidas (ver Karp, 2010 sobre la destrucción del excedente de SALW). Sin embargo, los estados interpretan la palabra “excedente” de muchas maneras diferentes. Algunas veces las armas que han sido recolectadas se destruyen (Kenya, Uganda, Rwanda y Sri Lanka han hecho importantes

eventos de destrucción de armas para que dichos eventos puedan ser vistos por personas con tenencia ilícita de armas). En muchos casos, sin embargo, se destruyen solamente las armas inservibles, mientras que las armas que sirven no se pueden considerar como excedentes.

### **Gestión de la información**

Obtener información fiable en entornos de posconflicto es a menudo difícil. Esto es especialmente cierto en temas sensibles, como la tenencia y uso de armas. Es más, los canales de comunicación entre los responsables de diferentes aspectos de la gestión de SALW son habitualmente débiles y a veces inexistentes. Mejorar el intercambio operacional de información, así como el desarrollo de una policía integrada, es frecuentemente una intención, pero en muchos casos no pasa de eso, dado que es una medida muy contestada y que la gobernabilidad en situaciones de posconflicto suele ser de una naturaleza confusa.

### **Gestión y seguridad de almacenaje de las SALW**

Esto incluye actividades como asegurar el almacenaje que llevan grupos combatientes no-gubernamentales, así como agentes de seguridad del Estado. En algunos casos, los recursos para la seguridad del almacenaje son limitados: no hay inventariados escritos de armas o a quién han sido dadas; la munición se guarda junto con las armas; y las estanterías en donde se guardan las armas están poco securizadas, proporcionando nuevas oportunidades tanto a semi-oficiales como a criminales o grupos armadas (como ocurrió durante el colapso de la Unión soviética) (Greene, Bourne, Yankey *et al*, 2003: 94). Las transiciones de posconflicto normalmente implican una reducción de recursos y a menudo una reducción importante en el gasto de defensa; en estas circunstancias, la gestión del almacenaje no significa únicamente prevenir los robos, sino también prevenir explosiones provocadas por una gestión inadecuada del almacenaje de armas, al poner la munición al lado de estas (ver por ejemplo Greene, Holt and Wilkinson, 2005: 8-10).

### **Coordinación e integración del control de SALW con los esfuerzos de seguridad y construcción de la paz en contextos de posconflicto**

El control de SALW es un área compleja, multi-disciplinar. En el entorno posconflicto se sitúan a menudo una gran variedad de actores de seguridad, humanitarios y de desarrollo, que tienen ideas también variadas, y que no siempre son complementarias.

El control efectivo de SALW es esencialmente un proceso de cambio de actitudes y comportamientos de individuos e instituciones, así como de reducción de los riesgos a los que están expuestos. Por ejemplo, es poco probable que la mayoría de las actividades de reducción de armas tengan éxito, salvo que las personas que las entregan crean que su seguridad no va a empeorar a consecuencia de ello; querrán que alguien (la policía, los militares, los que mantienen la paz, u otros) les mantengan seguros si entregan sus armas. Por esta razón es esencial que los esfuerzos de control de SALW estén coordinados e integrados con otras iniciativas para apoyar la recuperación y la transición.

Los ejemplos del Sur de Sudan y de Kosovo que hemos mencionado antes en este artículo son ilustrativos de la naturaleza tan particular de las relaciones entre la seguridad real y percibida, y de la voluntad de los civiles de desarmarse. La tabla a continuación indica algunas de las actividades más comunes de construcción de seguridad, que se realizan en contextos de post conflicto, y su potencial contribución al control de SALW.

<b>Intervención de construcción de seguridad</b>	<b>Dimensión de control de SALW</b>
Mantenimiento de la paz	Búsqueda de operaciones para eliminar armas y ayudar a establecer un monopolio en el uso de la fuerza.
DDR	Colección de armas de antiguos combatientes, almacenaje y posible eliminación (destrucción o venta).
Transformación de la defensa	Inventario de stocks existentes, mejora de la gestión de almacenaje, deshacerse de medidas obsoletas de seguridad, destrucción potencial o eliminación de excedentes.
Transformación y desarrollo del sector de la justicia y la seguridad	Papel de la policía y otros cuerpos en el registro de las armas civiles, aplicar la legislación en lo que a tenencia de armas de civiles se refiere; perseguir a los acusados de uso inadecuado de SALW, formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego.
Apoyar la creación de instituciones de seguridad	Incorporar grupos armados en agencias de seguridad del estado, formación en el uso de la fuerza y armas de fuego.
Regular la seguridad privada y los militares	Hacer que los actores privados estén bajo el control del estado, incluyendo la regulación de la tenencia y uso de las SALW.

Las conexiones entre SALW y otras intervenciones de construcción de seguridad descritas anteriormente, están, a veces, bien establecidas. Hay evidencias que sugieren que los responsables políticos están haciendo un esfuerzo para tener en cuenta y sacar el máximo beneficio potencial de una mayor coordinación e integración de las actividades (ver por ejemplo Greene, Hiscock and Flew, 2008; Preston, Smith and Kefford, 2008).

Las relaciones entre el control de SALW y los esfuerzos mas amplios de construcción de paz en contextos de post conflicto están, sin embargo, peor comprendidas. Las actividades que se llaman de manera explicita intervenciones de “construcción de paz” se suelen llevar a cabo de manera paralela a los esfuerzos de control de las SALW, pero raramente de manera coordinada e integrada. Hay, sin embargo, fuertes complementariedades entre las intervenciones de construcción de paz y el control efectivo de SALW que deberían ser explotadas.

Los especialistas en materia de construcción de paz, en general se centran en las relaciones existentes entre comunidades con conflictos, creyendo que la comprensión de las causas que han provocado los conflictos y el apoyo a la transformación de comportamientos y actitudes, podrá entrañar un cambio en las dinámicas del conflicto y apoyar la resolución de éste y la recuperación del territorio. Como se ha sugerido anteriormente, un control de SALW efectivo requiere también un cambio en las actitudes y comportamientos.

De este modo, parece que hay dos rasgos distintivos de los casos en los que el control de SALW ha sido más eficaz: una fuerte propiedad pública y relevancia. La tabla que se muestra a continuación sugiere algunas de las oportunidades para mejorar la coordinación y la integración.

<b>Intervención de construcción de paz</b>	<b>Relevancia para el control de SALW</b>
Diálogo inter-comunidades	Crea confianza a nivel de la comunidad, reduce las tensiones, y con el tiempo, se les pide la entrega de armas.
Transformación institucional	Se transforma una “fuerza” en un “servicio”; las fuerzas de defensa en un servicio militar profesional; de liderazgo militar a liderazgo civil en defensa y política de seguridad ciudadana.
Aumentar la participación civil	Vista más amplia del cuerpo de la policía y de otras agencias de seguridad; mayor confianza y voluntad de confiar en el estado para la protección ciudadana.
Promover la justicia y el Estado de derecho	Aplicación de la ley más imparcial y efectiva, juicios rápidos y sanciones proporcionadas aumentan la fe en la capacidad de las instituciones judiciales y de la seguridad.
Establecer historias comunes y cuentos compartidos	Ayuda a identificar las razones del conflicto y las necesidades percibidas de las comunidades para armarse; decir la verdad y articular historias ayuda a la transformación del conflicto y aumenta la confianza de la comunidad, reduciendo la necesidad percibida de armas para protección personal.

**Intervención de construcción de paz**      **Relevancia para el control de SALW (cont.)**

---

Promocionar a los derechos de las minorías y de las mujeres	Las minorías y las mujeres son a menudo víctimas de SALW, aunque a veces son partícipes del mal uso de las armas. Aunque un aumento del acceso a sus derechos por parte de estos grupos pueda crear inicialmente tensiones, con el tiempo, debería reducirlas; mayor implicación de estos grupos en los procesos de decisión y menor conexión.
---	--

---

## Áreas para una mayor coordinación e integración

Este artículo sostiene que la coordinación, y a veces la integración, de políticas y programas relacionados con la creación de seguridad en entornos de post conflicto, tiene buenos resultados. El nivel y el grado de coordinación e integración está fuertemente condicionado por la situación particular. Sin embargo, se podrían juntar varias actividades relacionadas con la construcción de la seguridad, con elementos transversales comunes, para mejorar su realización. Hay algunas áreas en las que se podría progresar fácilmente a pesar del desafío que supone juntar objetivos divergentes y a menudo en competencia unos con otros. Una coordinación y una integración más efectivas en las tres áreas siguientes podrían aportar un enfoque mucho más eficaz a la construcción de la seguridad en entornos de post conflicto:

- *Análisis post conflicto colectivos.* Durante los últimos años, muchas agencias bilaterales han reforzado su capacidad para comprender las necesidades de un contexto post conflicto en particular. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido ha desarrollado una metodología de análisis estratégico de conflictos, mientras que el Banco Mundial, la Comisión Europea y las Naciones Unidas, han establecido un enfoque colectivo al estudio de las necesidades en situaciones de post conflicto. No obstante, todavía queda un trabajo importante por hacer en lo relativo a la promover agendas comunes y una acción más coordinada. Un gran paso adelante sería la aprobación de un único documento de análisis sobre el cual se basara la planificación, y que estableciera las necesidades de las comunidades e individuos afectados reales.
- *Establecer una visión común* entre los actores internacionales en lo que se refiere a cómo debería ser la seguridad y el sistema judicial en situaciones de post conflicto. Esta visión debería ser la que se tiene a nivel local y responder a las percepciones y necesidades de las comunidades, especialmente las de las más marginalizadas. Desde este punto de vista, se podría establecer un marco común con objetivos conjuntos

e indicadores de progreso para medir los avances. Esto ayudaría a asegurar que las complementariedades potenciales y las contingencias entre los diferentes elementos de la programación, incluyendo el control de las SALW, se reconocieran y maximizarían.

- *Integrar los aspectos operacionales en la planificación de la construcción de paz y de seguridad*, donde corresponda, podría ser una contribución importante para responder a los desafíos a menudo asociados con la planificación en entornos post conflicto. Por ejemplo, las Naciones Unidas han establecido la Oficina conjunta de donantes en el Sur de Sudán y un Centro conjunto de gestión de riesgos en Nepal. Sin embargo, se necesitan muchos más esfuerzos por diferentes actores en el terreno, incluyendo proveedores de servicios privados y ONG.

El cambio no sólo se requiere a nivel de terreno, para que los enfoques coordinados e integrados realmente funcionen, la política internacional debe jugar su papel de facilitador. A pesar de haber realizado progresos en los últimos años, como el acuerdo de estándares internacionales para DDR que prioriza la integración de aspectos de DDR en las correspondientes áreas de planificación, como el control de SALW (ver por ejemplo UN: 2006), se requiere un esfuerzo más concertado sobre un número más amplio de cuestiones. El año que viene presenta dos oportunidades alentadoras para ampliar los objetivos.

El progreso hacia la puesta en marcha del UN PoA será discutido en la Reunión Bianual de Estados este mes de junio, como adelanto de una revisión más profunda que tendrá lugar en junio/julio de 2010. Esta revisión es una excelente ocasión para conectar la puesta en marcha del UN PoA con su visión inicial, que integraba el control de las SALW como un aspecto de la construcción de seguridad, prevención de conflictos y agenda de desarrollo. Hasta el día de hoy, la implementación de la UN PoA ha sido vista como un ejercicio aparte, más que como un enfoque más amplio.

En segundo lugar, en septiembre de este año se hace la evaluación intermedia de los Objetivos del Milenio (ODM). El progreso hacia muchos objetivos está lejos de coincidir con lo previsto, debido en parte, según muchos de los que trabajan en cuestiones de construcción de paz, a haber concebido el conflicto y la construcción de seguridad de las comunidades, como un ODM separado, o como una serie de indicadores repartidos en los diferentes objetivos. La evaluación presenta una oportunidad para valorar si el compromiso de los ODM referentes a los conflictos e inseguridad marca una diferencia en el tipo y escala de la planificación en algunos contextos, y para empezar a pensar en cómo estos temas podrían incluirse en los posibles ODM post-15.

Varios Secretarios Generales de las Naciones Unidas se han comprometido a intervenciones más efectivas en contextos posconflicto, reflejando lo que los afectados por los conflictos ya saben: un enfoque concertado, coordinado y a veces integrado, que trata de manera conjunta los diferentes temas, es la única manera realista de abordar los desafíos extremos de la construcción de seguridad, la prevención de conflictos y el subdesarrollo. El año que viene nos ayudará a saber si que los responsables políticos a nivel internacional quieren que los compromisos retóricos se transformen en acciones concretas.

## Bibliografía

- BOURNE, M. and GREENE, O., *Armed violence, governance, security sector reform, and safety security and access to justice*, Centre for International Cooperation and Security, University of Bradford, 2004. [http://www.brad.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/briefing/AVPI\\_SSR\\_Briefing\\_Paper.pdf](http://www.brad.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/briefing/AVPI_SSR_Briefing_Paper.pdf), accessed 23.04.2010.
- COE, J. and SMITH, H., *Action Against Small Arms: A Resource and Training Handbook*, International Alert, Oxfam GB and Saferworld, Eynsham, 2003.
- COLLIER, P., ELLIOT, L., HEGRE, H., HOEFFLER, A., REYNAL-QUEROL, M. and SAMBANIS N, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank/Oxford University Press, 2003.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on a EU response to situations of fragility”, 2007. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/97177.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/97177.pdf), accessed 23.04.2010.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Security and Development, 2007b. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15097.en07.pdf>, accessed 23.04.2010.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*, 2009.
- ELHAWARY S, FORESTI M and PANTULIANO S, *Development, security and transitions in fragile states*, ODI, 2010. <http://www.odi.org.uk/resources/download/4772.pdf>, accessed 22.04.2010.
- EUROPEAN UNION, Programme for the Prevention of Violent Conflicts, 2001. <http://www.eplo.org/documents/EUprogrammePreventionViolentConflicts2001.pdf>, accessed 23.04.2010.
- FALTAS, S. and PAES, W., *You Have Removed the Devil from our Door*, SEESAC, Belgrade, 2003.
- GENEVA DECLARATION SECRETARIAT, *Global Burden of Armed Violence*, 2008.

- GLEICHMANN, C., ODENWALD, M., STEENKEN, K. and WILKINSON, A., *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide*, GTZ, NODEFIC, PPC and SNDC, Stuttgart, 2004.
- GREENE O, BOURNE M, YANKEY V et al, *Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society*, IANSA, 2003.
- GREENE, O., CLEGG, E., MEEK, S. and O'CALLAGHAN, G., *The UN 2010 Conference: Setting the Agenda*, British American Security Information Council, International Alert and Saferworld, 2000.
- GREENE, O., HISCOCK, D. and FLEW, C., *Integration and Co-ordination of DDR and SALW Control programming: Issues, Experience and Priorities*, Centre for International Cooperation and Security, 2008.
- GREENE, O., HOLT, S. and WILKINSON, A., *Ammunition Stocks, Promoting Safe and Secure Storage and Disposal*, Biting the Bullet Project, 2005.
- HIRST, C. and MARIANI, B., *South Eastern Europe SALW Monitor*, SEESAC, Belgrade, 2004.
- HOLTOM, P., SMITH, H., MARIANI, B., RYNN, S., ATTREE, L. and SOKOLOVÁ, J., *Turning the Page: Small Arms and Light Weapons in Albania*, Saferworld, 2005.
- KARP, A., *The Politics of Destroying Surplus Small Arms: Inconspicuous Disarmament*, Routledge, Oxon, 2010.
- LAURANCE E and MEEK S, *The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons*, Bonn International Center for Conversion, 1996.
- NATIONAL COMMISSION AGAINST PROLIFERATION OF ILLICIT SMALL ARMS, *Survey Report on the Prevalence of Illicit Small Arms in Sri Lanka*, 2007.
- NICHOLS R, *UNDP BCPR Strategic Review*, Small Arms Survey, Geneva, 2006.
- O'BRIEN, A., *Shots in the Dark: The 2008 South Sudan Civilian Disarmament Campaign*, Small Arms Survey, Geneva, 2008.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, 2009.
- PRESTON, S., SMITH, H. and KEFFORD, S., *Developing integrated approaches to post-conflict security and recovery: A Case Study of Integrated DDR in Sudan*, Saferworld, 2008.
- RYNN, S. and DESVIGNES, L., *Small Arms and Light Weapons Awareness Support Pack*, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, Belgrade, 2003.
- RYNN, S., TAYLOR, WOOD et al, *South East and Eastern Europe SALW Monitor*, SEESAC, Belgrade, 2004.
- SMALL ARMS SURVEY, *Development Denied*, Graduate Institute for International Studies, Geneva, 2003.

- SMALL ARMS SURVEY, *Weapons at War*, Graduate Institute for International Studies, Geneva, 2005.
- SOKOLOVÁ, J., RICHARDS, A. and SMITH, H., *SALW Survey of Kosovo, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons*, 2006.
- SOUTH EASTERN AND EASTERN EUROPEAN CLEARINGHOUSE FOR THE CONTROL OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS, *RMDS/G 02.10: Glossary of SALW Terms and Abbreviations*, Belgrade, 2006. [http://www.seesac.org/uploads/rmdsg/RMDS-G\\_02.10RMDS\\_02.10\\_Glossary\\_and\\_Definitions\\_Edition\\_4.1.pdf](http://www.seesac.org/uploads/rmdsg/RMDS-G_02.10RMDS_02.10_Glossary_and_Definitions_Edition_4.1.pdf), accessed 22.04.2010.
- SOUTH EASTERN AND EASTERN EUROPEAN CLEARINGHOUSE FOR THE CONTROL OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS, *RMDS/G 01.10, Guide to Regional Micro-Disarmament Standards/Guidelines (RMDS/G) and Salw Control Measures*, 2006b.
- SUDAN HUMAN SECURITY BASELINE ASSESSMENT, *SUPPLY AND DEMAND: ARMS FLOWS AND HOLDINGS IN SUDAN*, Small Arms Survey, 2009. <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/HSBA-SIB-15-arms-flows-and-holdings-in-Sudan.pdf>, accessed 22.04.2010.
- UNITED NATIONS, *Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*, United Nations, 2006.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms*, UN doc., A/52/298, 1997.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN doc., A/59/2005, 2005.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Letter dated 30 April 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN doc., S/2001/434, 2001.

---

# WOMEN, PEACE AND SECURITY. THE TENTH ANNIVERSARY OF THE UN SECURITY COUNCIL RESOLUTION UN SCR 1325

MICHAELA FRIBERG-STOREY & HELENA VÁZQUEZ\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Mujeres, Seguridad, Conflicto, Naciones Unidas.*

## **RESUMEN**

*Este año se celebra el décimo aniversario de la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UN SCR) 1325 sobre Mujeres, Seguridad y Conflicto. Esta resolución es considerada por muchos como “el hito” en el abordaje del impacto de la guerra sobre las mujeres y su contribución a la solución de conflictos y a la paz sostenible. La resolución SCR 1325 de las Naciones Unidas es una respuesta a una realidad concreta. Reconoce a las mujeres más allá del punto de vista tradicional como meras víctimas, sino también como testigos, perpetradoras de violencia y elementos cruciales de cambio.*

## **ABSTRACT**

*This year celebrates the tenth anniversary of the adoption of United Nations Security Council Resolution (UN SCR) 1325 on Women, Security and Conflict. This resolution is by many considered to be*

---

\* Michaela Friberg-Storey is the Head of SSR Program at the Folke Bernadotte Academy, where Helena Vázquez works as Senior SSR Advisor. The views expressed in this article are solely those of the authors and do not necessarily represent those of the institution in which they work.

*the milestone* addressing the impact of war on women, and women's contributions to conflict resolution and sustainable peace. UN SCR 1325 is a response to the reality on the ground. It recognises women as more than the traditional view as mere victims, but also as female witnesses, perpetrators of violence and crucial drivers of change.

## RÉSUMÉ

*On célèbre cette année célèbre le dixième anniversaire de l'adoption de la Résolution du Conseil de Sécurité de Nations Unies (ONU RSC 1325) sur la Femme, la Sécurité et le Conflit. Cette résolution est considérée par beaucoup de personnes comme un événement marquant dans la lutte contre l'impact de la guerre sur les femmes et sa contribution à la résolution des conflits et à la paix durable. La résolution ONU RSC 1325 des Nations Unies est une réponse à une réalité concrète. Elle reconnaît les femmes au-delà du point de vue traditionnel comme simples victimes, mais aussi comme témoins, acteurs de la violence et des éléments essentiels du changement.*

This year celebrates the tenth anniversary of the adoption of United Nations Security Council Resolution (UN SCR) 1325 on Women, Security and Conflict. This resolution is by many considered to be *the milestone* addressing the impact of war on women, and women's contributions to conflict resolution and sustainable peace. UN SCR 1325 is a response to the reality on the ground. It recognises women as more than the traditional view as mere victims, but also as female witnesses, perpetrators of violence and crucial drivers of change.

Today UN SCR 1325 is a central piece in any discussion on conflict, women and security. During the last decade much international effort has been invested in the implementation of the resolution. Many national governments have incorporated UN SCR 1325 to their international development agenda and a number of governments have linked the issues with their own emancipation legacy. Politically the resolution has enjoyed full support and is backed by many influential national governments. For example, seventeen national governments have presented official actions plans for the implementation of UN SCR 1325<sup>1</sup>. In spite of the ten years of political buy-in the questions of its operational impact still remain somewhat unanswered.

---

1. See [www.operationUNSCR1325.se](http://www.operationUNSCR1325.se)

In some cases UN SCR 1325 is making the move from being a policy issue to become an operational tool, capturing the dynamics of a post-conflict situation and improving the delivery of sustainable peace. One main challenge has been that since its origin, the Resolution has been battling with the connotations of political correctness or feminist dogma<sup>2</sup>. The operational reality has been reflected by the fact that individuals in decision-making positions who have not understood the added value of UN SCR 1325 have found it easier to symbolically tick off the gender box, by for example appointing a female individual or establishing a gender unit, rather than ransacking what gender mainstreaming is about and how it can contribute to the work at hand. As a result, operationally the issue has in many cases tended to tilt towards symbolism and has in some cases effectively undermined the agenda of women, peace and security.

UN SCR 1325 is as relevant and as important as ever. The question is how do we progressively move the agenda of the Resolution forward as an operational tool? A tool that will assist us in understanding the differences in women's and men's experience and behaviour during armed conflict and how this is related to the delivery of sustainable peace operations. First, more must still be done in order to get women in strategic positions in decision making-contexts and in peacekeeping operations. This is very basic, but the record of two international key players, the EU and the UN, is dismal in this respect. Second, there is a need to move beyond numbers, as an improved gender balance will not automatically advance the implementation of UN SCR 1325. We need to learn from gender sensitive policies that have actually worked. Third, we must all leave the binary world. Both the detractors and the "blind" believers of gender mainstreaming are undermining the gender aspect. Gender is important, but it is not – and this is a hard sell for some of us who propagate the issue – always *the* determining factor. As we progress, the issue must gradually find its rightful place among other important considerations in designing peace-promoting missions and in addressing conflicts.

## The emergence of UN SCR 1325

The variety of roles that women (and men) take on before, during and after conflict was neglected for a long time. Historically, men have been given and have taken on the belligerent roles to fight and be fought in wars and armed conflict. Women's relationship and connections to conflicts was associated with the stereotypic roles of peaceful women, nurturing and caring, and always the victims

---

2. Johanna Valenius, "Gender Mainstreaming in ESDP missions", *Chaillot Paper* - n°101, May 2007.

of wars. As such women (and children) have historically been labelled as weak and fragile with the systematic categorisation of being part of a 'vulnerable group'. This narrow analysis has led to policy decisions with limited operational impact, as it has failed to capture the entire spectra of specific experiences that people carry with them in post- conflict situations. In the early Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) efforts the focus was only on men as combatants and they were hence the key beneficiaries of the process. The design of DDR processes disregarded women that had been in combat as well as the role of women in the reintegration process, both as combatants and as civilians.

The recognition of women's participation in armed conflict only started as late as in the 1980's, and then as part of a research component in a broader study on peace and violence<sup>3</sup>. Since then much consideration has been given to the multiple roles that women have in wars and conflicts, and the contribution of women as stakeholders of peace, disarmament and conflict prevention. This understanding culminated in the United Nations Security Council resolution UN SCR 1325 on Women, Peace and Security, adopted on the 31<sup>st</sup> of October 2000.

Ten years down the line, the result of the resolution has unarguably been a greater awareness of the gender dimensions in conflict and post-conflict situations throughout the international community. For example, out twelve out of twenty 20 peacekeeping operations, have full-time gender advisory capacity, which includes formalised units or single gender advisors<sup>4</sup>. Further, UN pre-deployment courses include gender sessions and gender is often included in the UN mission mandate. However, the operational impacts of the resolution are not as visible.

## **Not merely about a head count**

One of the objectives of UN SCR 1325 is to respond to the challenges of leadership through applying gender balancing as a practice. The Resolution recognizes that although women display important leadership roles on the community level, women are generally not prominent in the decision-making discussions following a ceasefire they, seldom enjoy strategic positions within political parties in the aftermath of conflict, nor are they generally included in

---

3. Pax online *Bulletin Peace Studies Group*, October 2004, n. 3. <http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/pages/en/newsletter-px.php>

4. As of May 2008. <http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/facts.html>

5. NOELEEN HEYZER, Gender, Peace and Disarmament, Published in *Disarmament Forum Women, Men, Peace and Security* 2003 n°. 4 pp. -16 UNIDR, 2003.

security structures<sup>5</sup>. The Status discussions leading to the independence of Kosovo is a clear example of this. The UN-led negotiation delegation and the official Kosovo delegations brought together no women on either side of the negotiation table, not taking in to account women carrying out administrative or advisory roles. les.

The United Nations has recognized the importance of addressing the gender dimension in all aspects of its work and the need to fully involve women into this process. Recently we have seen a number of female appointees to senior positions in the UN<sup>6</sup>. Despite these efforts, out of thirty peacekeeping missions there are still only three women that serve as Special Representatives of the Secretary General (SRSG) and four women serve as Deputy SRSGs<sup>7</sup>. Furthermore, only thirty percent of the workforce in international peacekeeping missions are women and only four percent of the UN civilian police. Out of the UN military peacekeepers a mere one percent are female. The European Union has not performed significantly better, in fact in some respects even worse. Over the past decade the EU has appointed more than a dozen EU Special Representatives- senior diplomats that are the face and voice of the EU's foreign policy establishment in crisis situations across the globe. To the embarrassment of the EU,- not a single woman has held this position.

In a perfect world we would not have to point out the sex of people holding important and strategic positions within the international or regional organisations. Competence should be the key consideration and gender should not have to be a concern, or even less a criteria. However, given the reality we live in, such appointments serve as an inspiration for women all over the world and put pressure on leaders refusing to shoulder the responsibility of including over 50% percent of the population into meaningful positions in society.

It is important to remember that the ability to truly implement the Resolution does not come automatically with a set number of female SRSG's, the inclusion of female staff, the establishment of gender units or the number or existence of gender advisors to a mission. Appointments to top positions in the global peace and security organisations are often a symbolic gesture, which contrary to public belief, in practice changes little on the ground.

---

6. Margot Wallström as the SG's Special Representative on Sexual Violence in Conflict, 2 February 2010 and Ann-Marie Orle as the top United Nations Police Official, 8 March 2010.

7. Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General, version cited March 2010, [www.un.org](http://www.un.org)

To truly succeed in the implementation of UN SCR 1325, insight and attitude change are fundamental. Every day, in our lives; in our work; in our contexts; in peacekeeping missions, in hiring and interviewing individuals; in the planning of peacekeeping operations; in the collection of information and in the analysis of contexts we have to be aware of the gender constructions that we operate in. We must aim for a joint effort to change existing structures that only provide a fraction of the answer, and replace these with new and more inclusive arrangements. Only then can we actually reform the view of women and men and their experiences of conflict. And that is how we can make UN SCR 1325 relevant and sustainable in all contexts. We will not get there by only counting heads.

### **UN SCR 1325 and gender mainstreaming- operational challenges**

There is limited research and only partial information about the operational impacts of UN SCR 1325. Has it really made any change in the lives of men and women in post-conflict settings? If so, what has this meant for the individuals and the society as a whole? One of the main challenges in operationalising UN SCR 1325 is that the Resolution itself provides little guidance as to the “how?” The gap between policy and practice continues to confuse decision-makers on the ground as they are grappling with many competing issues and political pressure to mainstream gender in their operations. In some cases this has resulted in a symbolic approach to UN SCR 1325 in particular, and gender issues in general.

Central obstacles in practically applying UN SCR 1325 and hence the gender mainstreaming agenda can be attributed to the “blind” believers and the detractors of gender mainstreaming. As for the blind believers, there has been a rightful crusade in making the role of women visible in the work of peace and security. However, as the issue is firmly grounded in policy agendas there is still a tendency to refer gender as only women’s issues. The fact that some women’s organisations fear that giving too much space to men in the gender discussion would diminish women’s issues has prevented a wider systematic approach to what gender is, what it means and why gender is relevant to peace and security. This approach can be ideologically intimidating for many practitioners, as it can be equated to a feminist dogma, and also creates practical constraints, thus preventing practitioners from creatively thinking about how to resolve operational gender mainstreaming challenges, and how to truly advance the operational implementation of 1325. Those who slander gender mainstreaming, on the other side, have not understood the added value of gender

mainstreaming and have easily dismissed these efforts. The gender agenda has been an easy target for mockery and ridicule, albeit very seldom officially. This is especially the case when facing decisions related to hard-core security, traditionally viewed as the domain for men in uniforms. There is also a third group; those who have felt sympathetic with the gender mainstreaming agenda but have not fully grasped the methods but due to the political correctness that the issue is surrounded by not dared to seek clarifying answers. This has resulted in the previously mentioned symbolic approach to the challenges a tokenism approach to the issue.

The main problem is that here has been a tendency to focus on the gender dimension as an isolated issue thereby at times providing an inadequate approach to the delivery of peace in post-conflict environments. The fact remains that societies are formed and built by men and women, but they are also shaped by old and young, by the division of wealth and power and by ethnic belongings and loyalties.

Emerging best practice show that the operational integration of Resolution UN SCR 1325 “is a multidimensional process that requires a comprehensive strategy” and has many interconnected areas<sup>8</sup>. These interconnected areas are crucial for the success of gender mainstreaming. For example, the delivery of security might seem as a rather straightforward issue. Security is security. However, once we start thinking about what security means for whom, for whom and for what are we providing security, and what practices should be used in delivering security, the straightforward becomes rather complicated. The gender mainstreaming perspectives will unarguably provide valuable information and analysis; nonetheless, the interlinkages to other issues determining the social fabric of the context at hand should not be forgotten, or underestimated.

Gender and UN SCR 1325 remains a crucial tool, but it is only one instrument in the toolbox. To better understand which role the Resolution can play and how to capitalise on its potential there is a need for an honest analysis of the operational relevance. We need to learn from gender sensitive policies that have worked. It would be a good idea to gather the experience of gender advisors, gender units, gender departments and other key players in order to analyse challenges and successes. These findings could form the basis of a more robust and relevant operational framework, from which gender mainstreaming work could be coordinated in a sensible and coherent manner.

---

8. LOUISE OLSSON AND JOHAN TEJPAN (eds.) Operational Effectiveness and UN Resolution UN SCR 1325- Practices and Lessons from Afghanistan. FOI. 2009.

## **UN SCR 1325 – relevant and present**

As the Resolution is approaching its 10th anniversary we can conclude that our understanding of conflicts has become more complex. With that understanding we also have an increased need for more sophisticated tools to understand where the root causes of a conflict lie. The gender lens has provided us with one such tool.

UNSCR 1325 continues to be a powerful instrument, and to better cater for the delivery of peace in conflict torn societies, the implementation of 1325 is crucial. Ten years have passed and women are still disproportionately affected by the social and economic impacts of armed conflict and are still not included at the negotiating table. To advance the operational implementation of 1325 we must continue to support its implementation with political leadership. However, at the same time we must stop treating gender as an isolated issue. Gender is always important and is always a factor, but it is not always *the* determining factor in the design of responses to a conflict setting. To be truly effective, 1325 needs to be complemented with other analytical instruments and approaches. By doing so we will fully understand different post-conflict dynamics and be able to design responses that make sense to the victims, perpetrators and victims of armed violence, regardless of whom they may be.

---

# CAMBIO CLIMÁTICO, RECURSOS NATURALES Y CONFLICTO\*

ALEXANDER CARIUS & ACHIM MAAS\*\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Conflicto; cambio climático; seguridad; recursos naturales.*

## RESUMEN

*En este artículo se proporcionará una visión general sobre los debates científicos y políticos en curso en cuanto a la interrelación entre el cambio climático y la aparición de conflictos. En primer lugar, se esbozarán los principales desafíos del cambio climático; en segundo lugar, las principales relaciones entre el cambio climático y la naturaleza de los conflictos. Esto incluirá una visión general sobre cómo las respuestas al cambio climático, tales como medidas de mitigación y adaptación, también podrían convertirse en riesgos para la seguridad y la paz. Por último, se discutirán los procesos políticos emergentes para hacer frente a los retos del cambio climático.*

## ABSTRACT

*This article will provide an overview to the ongoing scientific and political debate on interlinkages between climate change and conflict. First, it will outline the key challenges of climate change. Second, the main relationships between climate change and conflict will be scrutinized. This will include an overview, how responses to climate change such as mitigation and adaptation measures could also become security risks. Finally, the emerging political processes to tackle the security challenges of climate change will be discussed.*

---

\* Traducción: Maureen Zelaya Paredes.

\*\* Adelphi Research, Berlín.

## RÉSUMÉ

*Dans cet article nous donnerons une vision générale des débats scientifiques et politiques en cours concernant les relations entre le changement climatique et l'émergence de conflits. Tout d'abord, nous esquissons les défis principaux du changement climatique et d'autre part, les relations plus importantes entre les changements climatiques et la nature des conflits. Cela comprendra un aperçu de la façon comme les réponses au changement climatique, y compris l'atténuation et l'adaptation, pourraient aussi devenir un risque pour la sécurité et la paix. Finalement, nous discutons les processus politiques émergents pour faire face aux défis du changement climatique.*

## Introducción

El cambio climático ha dominado los encabezados de las principales agencias de noticias en todo el mundo en la última década y, sobre todo, desde la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), desde donde se han impulsado argumentos para promover la relevancia científica y política en el abordaje de este problema.

Al mismo tiempo, el Informe Stern (2006), el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (AR4-2007) y el Informe del Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Climático (WBGU 2007) contribuyeron al posicionamiento del tema en la agenda internacional. Varios estudios e innumerables informes que siguieron a estos tres (Vid. Maas/Tänzler 2009) y que fueron producidos por ONG, *think tanks* (Carius et al. 2008), agencias gubernamentales (NIC 2009, 2009a, 2009b) e intergubernamentales (EU 2008, UNSG 2009) han hecho referencia de manera particular a las potenciales implicaciones del cambio climático sobre la paz, conflictos y seguridad internacionales.

Los planteamientos relativos a la seguridad internacional varían en una gama de posibles consecuencias y suposiciones que van desde un aumento del 50% de guerras civiles en África para el 2030 (Burke et al. 2009) hasta el colapso de la Unión Europea (UE) y las luchas internas entre los Estados que un día la hubiesen conformado (Dyer 2008) e inclusive la guerra nuclear en la región (Campbell et al. 2008). En definitiva, una potencial desintegración en el largo plazo de la sociedad global que ahora conocemos (2007 Halden, WBGU 2007).

Los vínculos entre cambio climático y seguridad fueron establecidos mucho antes de la publicación del AR4, (*Cfr.* Schwartz/ Randall 2002, Oberthür *et al.* 2002), en ellos se hizo énfasis en que los recursos naturales pueden desempeñar un papel central en el desencadenamiento y la resolución de los conflictos armados (Kahl 2005; Carius *et al.* 2006; Dabelko/ Conca de 2002; Carius 2006). De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se ha estimado que los temas ambientales y recursos naturales se vieron implicados hasta en un 40% del total de los conflictos registrados en las últimas seis décadas (PNUMA 2009).

Aunque el análisis actual sobre el cambio climático es más profundo gracias a la disponibilidad de datos científicos, lo que conceptualmente entendemos ahora por cambio climático, para la sociedad tiene una repercusión de raíces más antiguas que el debate científico. En ese sentido, Jared Diamond describe en su obra la manera en que los cambios en el medio ambiente de una región (tanto debido a cambios climáticos como a la gestión de modelos insostenibles de desarrollo) han contribuido a la caída de sociedades a lo largo de la Historia (Diamond 2005).

Se han abierto discusiones importantes en el interior de la comunidad científica en cuanto si el calentamiento global (una de las principales consecuencias del cambio climático) propicia la aparición de más conflictos (Burke *et al.* 2009). En ese sentido se han correlacionado los efectos del calentamiento en África y la cantidad de conflictos en el continente, con lo que ha concluido que si las tendencias actuales continúan, la cantidad de conflictos se elevaría en más del 50% para el 2030. Esta correlación toma como período de base de 1981 a 2002, y su consideración omite la década 2002-2010, señalada como importante debido a que muchos de los conflictos armados en África están en desescalada o han llegado a su fin (véase Petrini 2010), mientras que el calentamiento global continúa.

Por ello podría aseverarse que si en esta correlación se hubiesen tomado datos de la última década, sus conclusiones podrían tener otra apariencia. De hecho, Tol y Wagner (2010) correlacionan un período de cambios de temperatura en Europa en el último milenio con las tendencias de los conflictos. Sus resultados verifican que el enfriamiento incide más como factor de correlación entre cambios del clima y conflictos armados. Con resultados tan divergentes es recomendable ser escépticos sobre cualquier proposición de vinculaciones directas entre el cambio climático y los conflictos o la inseguridad (*Cf.* Gleditsch/Buhag 2009).

Así, en este artículo se proporcionará una visión general sobre los debates científicos y políticos en curso en cuanto la interrelación entre el cambio climático

y la aparición de conflictos. En primer lugar, se esbozarán los principales desafíos del cambio climático; en segundo lugar, las principales relaciones entre el cambio climático y la naturaleza de los conflictos. Esto incluirá una visión general sobre cómo las respuestas al cambio climático, tales como medidas de mitigación y adaptación, también podrían convertirse en riesgos para la seguridad y la paz. Por último, se discutirán los procesos políticos emergentes para hacer frente a los retos del cambio climático.

## **Clima y cambio global: una visión general**

En términos generales, los potenciales efectos del cambio climático resultan dramáticos: el número de personas que sufren escasez aguda de agua puede aumentar de cientos a millones de personas para mediados de siglo XXI (IPCC 2007a: 194). Asimismo, con un potencial aumento de la temperatura media mundial en 3 grados centígrados, el hambre en África se agravará a más de 500 millones de personas (Stern 2006: 72), mientras que el número de personas afectadas por desastres naturales (relacionados con los cambios climáticos) puede aumentar de 90 a más de 350 millones en las próximas décadas (GHF 2009: 14). El derretimiento de los glaciares en los Andes puede amenazar el suministro de agua para más de 50 millones de personas (Stern 2006: 57) y debido al aumento del nivel del mar, muchos países costeros y naciones insulares se verán bajo peligro de riesgo de inundaciones.

Mientras aumenta la investigación y los conocimientos sobre la problemática del cambio climático junto a sus posibles impactos, todavía hay mucha incertidumbre con respecto a las consideraciones para su abordaje. Los estudios regionales y modelos de abordaje existentes difieren e incluso pueden contradecirse (véase por ejemplo el Banco Asiático de Desarrollo 2009), mientras que el IPCC ha tendido a subestimar los alcances del impacto del cambio climático (Maas *et al.* 2010).

El caso de los flujos migratorios debido a causas ambientales es un ejemplo adecuado para mostrar los desajustes entre el ámbito global y el ámbito local derivados del impacto del cambio climático. En ese sentido, numerosos estudios exponen que la emigración relacionada con factores ambientales podría aumentar de millones a varios cientos de millones de personas a lo largo del presente siglo (Cf. Brown 2008). En una interpretación desde el ámbito local, aunque los factores son diversos, también existe la posibilidad de distinguir entre factores medioambientales y no medioambientales relacionados con la problemática (CADA-FOR 2009). Por lo que en cualquier valoración de un problema global deben tomarse en cuenta los aspectos del ámbito local.

Por otra parte, existe un desequilibrio en la distribución de los impactos del cambio climático, lo cual además aumenta la incertidumbre sobre el mismo. Por ejemplo, mientras la temperatura global promedio podría aumentar en términos generales, a nivel regional dicho cambio puede ser hasta un 50% mayor en regiones como Oriente Medio (Carius *et al.* 2008) o incluso puede dar lugar a enfriamientos regionales en la parte occidental del Cáucaso Meridional (World Wildlife Foundation –WWF– 2008). Del mismo modo, el aumento de agua de los océanos, también se distribuye de manera desigual en el planeta: Al igual que con la temperatura, el aumento medio global de 1 metro en el nivel del mar podría dar lugar a más de un metro en algunas regiones y menos de un metro en otras regiones (véase IPCC 2007). Las emisiones de CO<sub>2</sub> podrían actuar como fertilizantes sobre la producción agrícola de algunos países e incluso anularlas (véase IPCC 2007). Por otra parte, las emisiones de CO<sub>2</sub> dan lugar a la acidificación de los océanos, lo que conlleva a impactos negativos en los recursos pesqueros y la acuicultura. Las limitadas capacidades de algunas regiones limitan de la misma manera el análisis sobre esta situación y acentúan la incertidumbre (Carius / Maas 2009a, 2009b).

A pesar de las incertidumbres y desacuerdos de las conclusiones científicas, hay un consenso generalizado en cuanto a que el cambio climático es una situación real: El deshielo del Ártico como el ejemplo más evidente, el aumento en el nivel del mar detectado en los últimos años y la variabilidad climática (ADB 2009) están a la base de dicho consenso. Así, mientras que el alcance del impacto y consecuencias del cambio climático no puedan ser definidos con certeza y logren un consenso, sí se puede aseverar que además de suceder en el presente, estará inevitablemente en el futuro. De la misma manera, podemos esperar una mayor variabilidad del clima que incluyen cambios en los parámetros meteorológicos regionales. De hecho, los parámetros climáticos regionales pueden cambiar en menos de una década (Vergara 2009), resultando un corto tiempo para la alerta temprana y la adaptación.

Además, el cambio climático no debe considerarse de forma aislada, sino en relación con otras tendencias de un mundo que se enfrenta actualmente a un conjunto de problemas de recursos (B. Lee 2009). La reciente crisis alimentaria es un buen ejemplo de ello, ya que en ella también han intervenido factores como una combinación de malas cosechas, el aumento de la producción de biocarburantes, el aumento de la demanda, alzas en el precio de la energía, la especulación financiera y otros que condujeron a elevar los precios de los alimentos (Evans 2009). A ello se le suma el desencadenamiento de disturbios en docenas de países, prohibiciones en las exportación y la adquisición agresiva de las tierras agrícolas con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria.

Los entrelazados desafíos de los recursos se ven agravados por una creciente demanda global: en primer lugar, por el aumento de la población en varios miles de millones de personas en las próximas décadas<sup>1</sup> y, en segundo lugar, por un modelo de desarrollo económico que conduce al aumento constante en la demanda de energía y recursos naturales (Carius *et al.* 2008). Así, incluso si los actuales impactos previstos del cambio climático pudieran limitarse, siempre podrían verificarse sus consecuencias en un mundo interdependiente y con recursos limitados.

## Las vinculaciones entre cambio climático y conflictos armados

Tal como se ha mencionado, la vinculación entre recursos naturales y conflictos armados ha sido establecida con anterioridad y se encuentra ampliamente documentada (WBGU 2007; Carius *et al.* 2006). Datos concretos de esta situación, nos dicen que entre 1980 y 2005 se registraron más de 70 conflictos violentos vinculados con recursos naturales renovables (Carius *et al.* 2006), mientras que se ha estimado que los recursos naturales se han visto involucrados en el 40% de todos los conflictos armados ocurridos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (PNUMA 2009). En base a estos antecedentes, muchos autores afirman y coinciden con que el cambio climático también puede contribuir a la generación de conflictos violentos (WBGU 2007). Algún autor ha ido más lejos al estimar que el futuro será dominado por las llamadas “guerras climáticas”, con la violencia derivada de la escasez de recursos naturales provocando genocidios y la desintegración de la civilización tal y como la conocemos ahora (Cf. Welzer 2008; Dyer 2008).

Realizando una aproximación más cercana de la vinculación, la relación directa entre el medio ambiente, conflictos y el cambio climático es menos evidente: de hecho, ni la abundancia de recursos ni la escasez de éstos conllevan por sí mismos a conflictos violentos. Otros factores, tales como la estructuras del gobierno, las relaciones entre los grupos sociales, o la historia de los conflictos armados, entre otros, pueden llegar a ser determinantes para que los recursos naturales sean factores o causas que contribuyan a generar nuevos conflictos (Kahl 2005; Buhaug *et al.* 2007). Si bien la situación con respecto a la dotación de recursos puede ser muy similar en varias regiones (tal como la escasez de tierras agrícolas) puede, al mismo tiempo, ser causa de una situación de conflicto en una región pero no así en otra, debido a la presencia o ausencia de

---

1. Naciones Unidas estima que la población mundial crecerá en aproximadamente 2 mil millones de personas entre 2010 y 2050, con lo cual se estima que la población mundial llegará a los 9,2 mil millones a mediados de siglo.

otros factores (véase Kahl 2005). Por ejemplo, la tierra y la escasez de agua en Burkina Faso y Ghana es similar a otras partes de África, sin embargo esta situación no ha sido factor generador de conflictos como ha pasado en otros lados del continente (Brown/Crawford 2008). En ese sentido, el WBGU impulsó el término de “*constelación de conflictos*” como un concepto general para referirse a la combinación de factores los cuales, dependiendo de su interacción con los impactos del cambio climático, pueden conducir a situaciones de inestabilidad y conflicto (WBGU 2007).

La consideración de la presencia o riesgo de conflictos vinculados a los efectos del cambio climático a través de una simple correlación entre dichos conflictos y los cambios en la temperatura global en regiones donde ya existen conflictos armados, ofrece una visión parcial al no incluir otros factores pertinentes para evaluar el impacto del cambio climático frente al desencadenamiento de conflictos. Dicha apreciación podría ser extrapolable a la mayoría de los conflictos, los cuales nunca son causados por un solo factor, sino un conjunto de factores que interactúan en el contexto (Miall *et al.* 1999; Kriesberg 1998). En ese sentido, tanto el aumento de las temperaturas globales como el enfriamiento global podrían contribuir a los conflictos violentos en función del contexto específico de la región en que se ubiquen sus impactos.

A menudo hay falta de claridad terminológica y hasta confusión sobre los términos “seguridad” y “conflicto”, que casi nunca se definen y pueden tener una variedad de interpretaciones (Brzoska 2008; Gleditsch/Buhaug 2009). En realidad, si la seguridad es entendida como “mantener el estado en el que se encuentran las cosas”, el uso del término puede ser incluso contraproducente debido a que la mayoría de sociedades no enfrentan los cambios ambientales precisamente porque tratan de “mantener el estado actual en que se encuentran las cosas”, lo cual no sería posible si se parte del nuevo estado (medioambiental) de las cosas en las actuales circunstancias (Dalby 2009; Homer-Dixon 2006; Diamante 2005).

Los aspectos críticos del cambio climático no son considerados directamente desde la limitación de recursos naturales, disponibilidad de alimentos, agua o cualquier otro recurso, sino desde la alteración de la organización productiva, el acceso a los recursos para la producción y cualquier factor que impacte directamente en los patrones económicos de una sociedad. Así, los efectos del cambio climático pueden conllevar una reacción en cadena que genere las condiciones sociales y políticas propicias para el desencadenamiento de un conflicto. Por ejemplo, en el caso de la disminución de la productividad agrícola, para muchos países no sólo significa una potencial escasez de alimentos, sino un aumento de la pobreza y una contracción de la economía, la reducción de

las exportaciones de cultivos comerciales y, por ende, de los ingresos fiscales en el país en cuestión. Una disminución significativa en los niveles de productividad, impacta en la economía en su conjunto sobre todo en casos como los de algunos países en vías de desarrollo, donde el sector agrícola supone más de la mitad de la economía (véase, por ejemplo Carius/Maas 2009).

Si a ello se le suma el aumento del nivel del mar acompañado de la degradación de las costas y los factores meteorológicos que dan lugar a desastres naturales, estos países pueden encontrar limitadas sus capacidades para responder a la situación en su conjunto. En este sentido, un reto importante relacionado con el aumento del nivel del mar es la amenaza que ello supone para las comunidades costeras en todo el mundo: En el caso de Egipto, por ejemplo, varios millones de personas necesitarán ser reubicadas debido a las inundaciones del delta del Nilo (Brauch 2007). En estos contextos, si las políticas gubernamentales son consideradas ineficaces e ilegítimas, esto también puede suponer un factor de resentimiento social hacia las autoridades y la radicalización de algunos grupos (WBGU 2007: Carius et al. 2008).

Para realizar valoraciones aproximadas en estos complejos procesos causales, se creó el concepto “multiplicador de amenazas” (CNA 2007; de la UE 2008), donde en lugar de considerar las situaciones derivadas del cambio climático como factores directos que desencadenan conflictos, se parte del enfoque en que el cambio climático genera situaciones (sociales, económicas y políticas) propicias para el estallido de un conflicto, aumentando así su probabilidad. En ese sentido, el reto específico se relacionaría con coyunturas donde los contextos cambiantes no tienen referencias históricas previas en el desencadenamiento de conflictos generados por causas ambientales, con lo cual los modos tradicionales de resolución de conflictos también verían puesta en tela de juicio su validez.

Por lo tanto, en este contexto la verdadera amenaza del cambio climático es su potencial de desencadenar una espiral descendiente y desestabilizadora de las bases socio-económicas de las sociedades (Maas *et al.* 2010), lo cual puede incidir también en las instituciones del Estado (al Carius *et al.* 2008) y las oportunidades y capacidades para la mediación y resolución eficaz de conflictos sin recurrir a la violencia. Esto recae en un debilitamiento de las sociedades, volviéndolas vulnerables a desencadenamiento de conflictos violentos y crisis sociales, especialmente en países que emergen de un conflicto o tienen unos antecedentes recientes de polarización y antagonismo entre los distintos grupos sociales.

Esto último puede verse aumentado por la emigración relacionada con los efectos del cambio climático (como la degradación de tierras) cuando estos grupos

no son deseados en las comunidades de tránsito o de llegada (WBGU 2007). La inadecuada gestión de los flujos migratorios puede propiciar el desarrollo de barrios marginales, incidir en los índices de delincuencia y desencadenar incidentes violentos entre las comunidades de acogida y los recién llegados, tal y como se ha evidenciado en el caso de Dhaka (Saferworld 2009).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que en estos contextos (fractura social, estancamiento económico, debilitamiento institucional, flujos migratorios, etc.) muchos de los factores que intervienen son consecuencias indirectas del cambio climático que pueden verse agravadas generando las condiciones propicias para el desencadenamiento de conflictos violentos.

Por lo tanto, podemos referirnos a dos enfoques en la evaluación de las implicaciones del cambio climático y la seguridad: En primer lugar, identificar las posibles consecuencias del cambio climático, tales como la escasez de agua debido a cambios ambientales en una región que históricamente registre tensiones relacionadas con el agua, por ejemplo, Asia Central. Estas implicaciones por tanto, se analizan desde las tendencias regionales de polarización, es decir, desde la situación política, social y económica se evalúa la magnitud del potencial impacto del cambio climático, y se incluyen otros factores presentes en la región, como el crecimiento demográfico (véase Maas *et al.* 2010). El segundo enfoque es el de configurar escenarios sobre los previsibles impactos ambientales y, a partir de ellos, estructurar planteamientos coherentes sobre cómo dicha situación puede convertirse en una amenaza para la seguridad en el futuro cercano (Carius/Maas 2009).

Sin embargo, para identificar medidas en materia de seguridad o tendencias de éstas, la configuración de escenarios es propicia para identificar la manera en que la interacción de factores podría conducir al desencadenamiento de conflictos violentos en un contexto específico (de manera similar al enfoque de la constelación mencionado anteriormente). Frecuentemente, ambos enfoques son necesarios para tener un análisis completo y proponer medidas preventivas.

## **Mitigación, adaptación y cambios profundos: las posibles respuestas al cambio climático**

Incluso si las emisiones de gases de efecto invernadero se detuviesen repentinamente, aún habría un calentamiento significativo en el planeta al menos durante las próximas dos décadas (Dalby 2009; Carius *et al.* 2008). Si bien la mitigación del cambio climático debe seguir siendo una prioridad, la adaptación a éste es de igual manera necesaria. De hecho, la adaptación a los impactos

del cambio climático podría ser una medida adecuada en la prevención de conflictos: en primer lugar, preparando a las sociedades para enfrentar los impactos del cambio climático y, por lo tanto, abordando sus implicaciones respecto a la seguridad. En segundo lugar, las medidas de adaptación también podrían servir como plataforma para la transformación social si son diseñadas con un enfoque que busque disminuir la potencialidad del impacto del cambio climático para agravar los conflictos ya existentes (ver Smith/Vivekanda 2007).

El debate en torno a la llamada “*environmental peacebuilding*” (la manera en que las políticas medioambientales y la cooperación fomentan la paz) tiene mucho que ofrecer en este sentido (véase, por ejemplo Conca/Dabelko 2002; Carius 2006). Los actuales enfoques internacionales de adaptación en el contexto de la CMNUCC tienen mucho potencial de ser aplicados en ambos sentidos: prevención y adaptación (Tänzler *et al.* 2009). Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que para que esta posibilidad sea viable, se debe procurar que los criterios que rigen los enfoques de adaptación deben ser diseñados de manera *ad-hoc* sin tratar de ser ambiciosos.

Una falta de cooperación y medidas de adaptación limitadas, pueden conllevar conflictos en sí mismos, especialmente cuando generan inseguridad en otros lugares (Cf. Carius *et al.* 2009). Por ejemplo, una medida de adquisición de tierras fértiles en un país lejano para garantizar la seguridad alimentaria de otro país, genera inseguridad alimentaria para la población del país que ha vendido sus tierras, además de desempleo. Ello al mismo tiempo puede convertirse en un punto de fricción al interior de la sociedad (Cf. Evans 2009). De hecho, uno de los factores de la crisis política en Madagascar han sido las adquisiciones masivas de tierras por parte de una compañía de Corea del Sur, impulsadas a pesar de ser medidas impopulares entre la población.

Otros problemas relacionados con medidas inadecuadas puede ejemplificarse con los ríos transfronterizos, cuando los países río arriba resarcen el caudal del río mediante la inyección de más agua, los países intermedios se verán afectados. Este hecho puede provocar tensiones interestatales que pueden trascender a otros ámbitos de la esfera política y diplomática. Si bien las guerras interestatales del agua son prácticamente desconocidas, es necesario considerar como ejemplo que en el conflicto de Oriente Medio existe un fuerte componente que se relaciona con la disponibilidad de agua, ya que los Altos del Golán son una zona de importancia estratégica para el abastecimiento de agua en Israel (Brown/Crawford 2009). Abandonar el control de una zona estratégica para el abastecimiento de un recurso natural vital, parece poco probable cuando la amenaza del cambio climático se cierne en el futuro (*Ibíd.*).

Por otra parte en zonas del Asia Central, puede suponer un factor que aumenta la polarización entre los países y en el interior de éstos (Maas *et al.* 2010). Estas amenazas no existen sólo en el plano internacional, sino también en el ámbito interno de los países: las respuestas al cambio climático requieren un enfoque transversal, sin embargo, la segmentación funcional de las instituciones del Estado puede limitar la eficacia e incentivar la contradicción entre las políticas, las responsabilidades y las funciones (Resurreccion *et al.* 2008).

Así, la inadecuada planificación de medidas de adaptación y prevención de riesgos podría ser insuficiente para promover la seguridad. Limitar el calentamiento global a 2 ° C y estructurar una economía de baja o cero emisión de carbono requerirá una transformación económica y social de gran escala, lo cual tendría que suceder en las próximas décadas. Regiones de países con economías poco diversificadas, tal como los exportadores de petróleo del Oriente Medio, pueden sufrir en gran medida con esta transición (Carius *et al.* 2009a), conllevando impactos, económicos pero también sociales, que pueden debilitar aún más la ya de por sí vulnerable situación social. Dado que varios países, como Arabia Saudita, también dependen cada vez más de las importaciones de alimentos, una pérdida de ingresos derivados de la exportación y la disponibilidad de divisas recae en un aumento de la inseguridad alimentaria por las limitaciones de las capacidades para importar alimentos.

De forma paralela a la necesaria transformación económica, las medidas de mitigación también pueden aumentar directamente la fricción social. Un ejemplo ampliamente conocido es la utilización de biocombustibles cuando recae en un aumento de los precios de los alimentos (Evans 2009) lo cual da lugar a enfrentamientos entre las comunidades locales, el poder político y los grandes inversores. Otras de las cuestiones emergentes serían las relativas a la preservación: la conservación del bosque tropical del Amazonas como sumidero de carbono es fundamental para mitigar el cambio climático y al mismo tiempo es un recurso crucial para un mayor desarrollo regional (Carius/Maas 2009b).

Por último, una cuestión emergente es el revertir o evitar el avance del cambio climático, lo cual se encuentra comúnmente suscrito a la geoingeniería. Varios autores estiman que el ritmo actual de las negociaciones internacionales sobre el clima es demasiado lento para evitar el calentamiento global con la antelación suficiente a eventos catastróficos (Dyer 2008): Con el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, aumenta el riesgo de llegar a puntos de inflexión –procesos irreversibles provocados por el cambio climático, tal como la sabanización del Amazonas o el colapso del monzón del sur de Asia (Lenton *et al.* 2009)– lo cual multiplicaría radicalmente los impactos del cambio climático. Por ello, cada vez más científicos se muestran a favor de

la geoingeniería, es decir, la intencional manipulación del clima a escala global (véase la Royal Society 2009).

Aunque no ha sido lo suficientemente comprobada, la tecnología necesaria en la geoingeniería ya está disponible y es financieramente viable al oscilar en “sólo” unos miles de millones de Euros (Royal Society 2009). Sin embargo, se debe considerar que la potencialidad de sus efectos secundarios no se ha investigado todavía (*Ibíd.*). Por ejemplo, el calentamiento global podría ser mitigado a través de la desviación de una cantidad de luz solar hacia el espacio, pero esto también podría alterar los patrones climáticos a gran escala, por ejemplo, la estabilidad del monzón del sur de Asia podría verse en un serio peligro (*Ibíd.*). Por lo tanto, aunque por una parte la geoingeniería podría contribuir a mitigar el calentamiento global, también puede dar lugar a impactos ambientales que contribuyan de igual manera al desencadenamiento de conflictos, como en el caso de la gestión de impactos derivados directamente del cambio climático.

De la misma manera que la falta de cooperación, estas medidas pueden aumentar las tensiones entre los países si las consecuencias negativas recaen de manera especial en detrimento de un país o región (Maas *et al.* 2010; J. Lee 2009). Aunque en la actualidad esto supone una perspectiva remota, la geoingeniería se ha convertido rápidamente en un tema abordado con interés por un determinado número de actores internacionales debido a su potencial de ofrecer una “solución rápida” (Fleming 2004).

Así, las respuestas al cambio climático, sin embargo, tienen consecuencias que pueden incidir directamente en la seguridad y los conflictos armados, por lo que las medidas a tomar tienen que ser diseñadas de una manera sensible y adaptadas a los contextos sociales y la potencialidad de conflictos, lo cual equivaldría a evitar “hacer daño” (*Cf.* Anderson 1999) de incrementar la fricción social ya existente en muchas sociedades. Al igual que con otros ámbitos del desarrollo, las medidas de adaptación o mitigación no serán puramente técnicas, pues tendrán un impacto en las relaciones socio-económicas y políticas para bien o para mal (*Cf.* Tänzler *et al.* 2009; Mabey 2008).

## **Respuestas políticas a los riesgos de la seguridad vinculada a los impactos del cambio climático**

Las implicaciones potenciales en la seguridad relacionadas con los impactos del cambio climático han llamado la atención de muchos organismos gubernamentales e intergubernamentales. Si bien han habido estudios previos a la publicación del último informe del IPCC (por ejemplo, Oberthür *et al.* 2002;

Schwartz/Randall 2004), estos aumentaron notablemente desde 2006. Al mismo tiempo, varias medidas internacionales surgieron en respuesta a las amenazas a la seguridad relacionadas con el cambio climático (véase Maas *et al.* 2010).

De manera particular, algunos países de Europa (Reino Unido, Alemania, Suecia, Dinamarca, pero también Grecia y España) han mostrado amplio interés en el tema. En primera instancia, esto condujo a la realización de evaluaciones y estudios sobre cómo el cambio climático puede afectar los intereses de seguridad nacional, política exterior y de desarrollo (ver por ejemplo Carius *et al.* 2008; Halden 2007; Drexhage *et al.* 2007). El Reino Unido ha incluido el problema del cambio climático como una amenaza para la seguridad nacional al mismo nivel que el terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM) (Oficina del Gabinete de 2007).

Al mismo tiempo, bajo Presidencia alemana de la UE, la Comisión Europea y el entonces Alto Representante, Javier Solana, solicitaron una evaluación específica sobre cómo el cambio climático puede afectar los intereses de la UE en materia de seguridad. El documento llamado “Documento conjunto sobre el Cambio Climático y la Seguridad Internacional” (UE 2008) fue publicado en marzo de 2008 y hace referencia al cambio climático como un “multiplicador de amenazas”, por lo que formula un conjunto de recomendaciones las cuales marcan el inicio del denominado “Proceso de la UE sobre el Cambio Climático y la Seguridad Internacional”: una hoja de ruta para la acción de los años 2008 y 2009, desarrollada por la CE y la Secretaría del Consejo de la Unión Europea (SEC). Su aplicación fue supervisada por un grupo informal de coordinación (formado por los dos organismos comunitarios) así como representantes de los Estados miembros y el titular de la presidencia de la UE (véase Carius / Maas 2009).

El objetivo de dicho proceso ha sido múltiple: en primer lugar, para generar una base de informes y escenarios sobre las potenciales implicaciones del cambio climático en la seguridad dentro del contexto de las políticas de desarrollo actuales de la UE y otras regiones. En segundo lugar, para el impulso de consultas y consensos políticos, así como la implementación de grupos de debates técnicos con actores y organismos internacionales en diferentes regiones para el intercambio de opiniones, propuestas e información. En tercer lugar, evaluar y mejorar las capacidades de la UE para responder a las implicaciones de seguridad relativas al impacto del cambio climático. Además, el proceso buscaba catalizar la voluntad política de los países de la UE y promover un contexto adecuado para las negociaciones en torno a la temática mediante la sensibilización sobre las amenazas del cambio climático. En este último aspecto se puede decir que se ha logrado catalizar la voluntad de los países miembros

y que para este 2010 el proceso parece estar establecido dentro de la política externa y de seguridad de la UE. Aunque los proyectos concretos de la UE en este ámbito van más allá de los estudios y las evaluaciones, éstos aún no se han observado.

En abril de 2007 y en paralelo al proceso de la UE, el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) discutió las posibles amenazas del cambio climático para la seguridad internacional. El debate fue iniciado por el Reino Unido con la participación de más de 50 oradores e intervenciones y arrojó unos resultados mixtos los cuales daban una especial atención a los estados y las pequeñas islas europeas y hacían hincapié en las amenazas de seguridad derivadas del cambio climático, mientras que muchos otros, como China e India, se opusieron a vincular el cambio climático y la seguridad y, en general, se opusieron al debate del tema en el interior de la UNSC (CSNU 2007). El debate terminó sin conclusiones. Sin embargo, muchas agencias de la ONU incluyeron la temática del cambio climático, los conflictos y la seguridad de manera transversal en sus ámbitos de actuación, especialmente en lo que respecta a la seguridad humana y las fuentes de conflictos (véase, por ejemplo la OIM 2008, el PNUD 2008, el ACNUR de 2008).

Dos años después, en 2009, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) se debatieron las potenciales implicaciones en la seguridad relacionadas con el cambio climático y seguridad y medio ambiente y, finalmente, se aprobó la resolución A/63/361. Dicha resolución instó a todos los órganos competentes de las Naciones Unidas a continuar el debate sobre el cambio climático y la seguridad dentro de sus respectivos mandatos, y pidió al Secretario General que elaborase un informe especial, el cual fue realizado durante el mismo año (SG ONU 2009). En dicho informe se aborda por primera vez el concepto de “minimizadores de amenazas” para referirse a aspectos tales como la buena gobernanza de los recursos naturales como estrategia de lucha contra el efecto multiplicador de amenazas relacionadas con los conflictos derivados del cambio climático y mencionado en muchas otras publicaciones. Otras organizaciones internacionales y gobiernos también han abordado la cuestión, tal como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (OSCE de 2007, Maas *et al.* 2010) o el gobierno de los EE.UU. (ver NIC 2009).

Al realizar una revisión de los avances entre los años del 2007 al 2010, se registran muchos documentos sobre políticas e informes de evaluación, pero no muchos proyectos concretos, incluso de parte de las organizaciones encargadas de analizar las vinculaciones entre dos temas tan complejos (el cambio climático y el medio ambiente por una parte y la seguridad y conflictos por otra) de forma simultánea. La segmentación institucional en silos políticos distintivos

complica aún más la situación. Además, si bien el tema llegó rápidamente a colocarse entre las prioridades de la agenda internacional, incluso organismos como la Unión Europea con marcos presupuestarios plurianuales no pueden recanalizar de forma rápida sus líneas presupuestarias. Dada la incertidumbre de los impactos del cambio climático y su alcance y significado en relación con otras cuestiones importantes como la erradicación de la pobreza o la solución de conflictos actuales, las organizaciones dudan en dar prioridad operacional a la seguridad climática (véase Carius / Maas 2009).

El debate sobre el cambio climático y la seguridad también ha sido fuertemente criticado por ser sobredimensionado, tal como se ha señalado durante el debate del CSNU (CSNU 2007). Los países occidentales fueron acusados de utilizar argumentos relativos al cambio climático como un frente, cuando en verdad en su mayoría están preocupados por su propia seguridad (FRA 2009). Al mismo tiempo, muchos académicos criticaron el debate por su tendencia a promover cambios del contexto hacia la seguridad basada en la militarización (Cf. Brozka 2008). No obstante, el Reino Unido nombró a un enviado especial para el clima y la seguridad energética, un contralmirante de la Marina Real, y al mismo tiempo financió la creación de un Consejo Internacional de Asesoramiento Militar sobre cambio climático (véase Adelphi Research 2009). Aún no se ha llegado al consenso entre estas posiciones con el objetivo de abordar los retos de futuro en el tema de una manera basada en un entendimiento común y en la aplicación de políticas de cooperación a nivel mundial.

## Conclusiones

Aunque el cambio climático no es un fenómeno nuevo, la situación actual resulta novedosa en cuanto a su ámbito de incidencia a escala global y los actuales procesos de desarrollo de la humanidad. Los autores, por lo tanto, se refieren a nuestra época también como el “Antropoceno” de la acción colectiva de siete mil millones de personas que están incidiendo sobre la biosfera del planeta de una manera nunca antes registrada (Dalby 200). Sin embargo, el principal reto de este siglo es la incertidumbre frente a un cambio ambiental acelerado y la interacción difícilmente predecible de múltiples tendencias globales. Esto dará lugar a la redistribución de acceso a los recursos, reorientación de los procesos socioeconómicos en el planeta y alteración de las relaciones sociales, económicas y políticas.

Cuando estos cambios son inadecuadamente gestionados, pueden acentuar las situaciones de tensión y crear situaciones que favorezcan el estallido de conflictos violentos. Una amenaza importante es la posibilidad de una espiral

descendente: el impacto climático inducido por las presiones internas pueden conducir al aumento de la fragilidad del Estado hasta el punto en que las instituciones se vuelvan incapaces de resolver los intereses de gestión de los recursos y que puede desencadenar en violencia generalizada. Aunque conceptualmente plausible, un análisis cuidadoso, caso por caso, se vuelve necesario debido a los factores y variables específicas que pueden estar presentes. Por lo tanto, el aumento o disminución de las temperaturas no sólo se ha de correlacionar con un probable aumento o disminución de los conflictos. En su lugar, será necesario pensar en los escenarios adaptados para entender las vías a través de las cuales pueden surgir conflictos violentos con la finalidad de desarrollar adecuadas medidas preventivas.

Responder al cambio climático es indispensable y requiere de una óptima combinación de acciones. Se cuenta con un adecuado potencial para impulsar un enfoque de beneficios mutuos, incluso en acciones de mitigación como reducir la dependencia de las importaciones energéticas, la mejora de la gobernanza de los recursos naturales y su uso eficiente.

Sin embargo, las respuestas al cambio climático requieren de igual manera de una cuidadosa consideración. En primer lugar, porque tienen que ponderarse frente a otras prioridades debido a que los efectos localizados y particulares del cambio climático son inciertos. En segundo lugar, su aplicación debe ser sensible a los conflictos y con visión de futuro para evitar exacerbar las tendencias existentes, tales como fricciones sociales y no generar situaciones que favorezca la proliferación de conflictos.

Varios procesos políticos ya se han iniciado y muchas organizaciones y países son conscientes de los retos actuales y futuros. Aunque a nivel internacional aún hay desacuerdos en la conceptualización y abordaje de los vínculos entre el cambio climático y conflictos, la severidad del cambio climático y su potencialidad de afectación a la vida de miles de millones de personas es el punto común de partida. El principal desafío ahora es transformar este impulso y conciencia en medidas políticas concretas. Un avance importante sería asignar personal o asesores especiales de desarrollo y proyectos relacionados, para fortalecer a los agentes locales sobre la mejor manera de integrar las medidas de prevención en su trabajo institucional. El PNUD, por ejemplo, está llevando a cabo un ejercicio de cartografía de la vulnerabilidad de los estados insulares del Pacífico con el objetivo de identificar los principales riesgos y la creación de capacidades locales. Ambos enfoques serían un ejemplo de que los retos del cambio climático podría ser abordados desde las estrategias y actividades en curso, cuando todavía queda algo de tiempo para prevenir las llamadas “guerras climáticas”.

## Referencias

- ADB 2009: The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review. Manila: Asian Development Bank.
- ADELPHI RESEARCH 2009a: Climate Change and International Security. Activity Mapping of EU Member States and Bodies. Activity Profile of the United Kingdom. Berlin: Adelphi Research.
- ALLISON, I., N.L. BINDOFF, R.A. BINSCHADLER, P.M. COX, N. DE NOBLET, M.H. ENGLAND, J.E. FRANCIS, N. GRUBER, A.M. HAYWOOD, D.J. KAROLY, G. KASER, C. LE QUÉRÉ, T.M. LENTON, M.E. MANN, B.I. MCNEIL, A.J. PITMAN, S. RAHMSTORF, E. RIGNOT, H.J. SCHELLNHUBER, S.H. SCHNEIDER, S.C. SHERWOOD, R.C.J. SOMERVILLE, K. STEFFEN, E.J. STEIG, M. VISBECK, A.J. WEAVER 2009: The Copenhagen Diagnosis. Updating the World on the Latest Climate Science. Available at <http://copenhagen diagnosis.org/> (24 November 2009).
- ANDERSON, Mary B. 1999: Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War. London: Lynne Rienner.
- ARF 2009: Co-Chair's Summary Report of the Seminar on „International Security Implications of Climate-Related Trends and Events.” Phnom Penh, 19 March 2009. Phnom Penh: ASEAN Regional Forum.
- BRAUCH, Hans Günter 2006: Regionalexpertise – Destabilisierungs- und Konfliktpotential prognostizierter Umweltveränderungen in der Region Südeuropa und Nordafrika bis 2020/2050. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten: „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel”. Available at [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_ex01.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_ex01.pdf) (3 August 2008).
- BROWN, Oli 2008: The numbers game. Available at <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/08-09.pdf> (15 December 2008).
- BROWN, Oli and CRAWFORD, Alec 2009: Rising Temperatures, Rising Tensions. Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- BROWN, Oli and Robert MCLEMMANN 2009: A recurring anarchy? The emergence of climate change as threat to international peace and security. In: Conflict, Security and Development 9:3, pp. 289-305.
- BROWN, Oli and Alec CRAWFORD 2008: Assessing the Security Implications of Climate Change for West Africa: Country Case Studies of Ghana and Burkina Faso. Available at [http://www.iisd.org/pdf/2008/security\\_implications\\_west\\_africa.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2008/security_implications_west_africa.pdf) (24 March 2008).
- BRZOSKA, Michael 2008: Der konfliktträchtige Klimawandel – ein Sicherheitsproblem? In: Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz und Bruno Schoch (eds) 2008: Friedensgutachten 2008. Münster: LIT, pp. 195-206.

- BUHAUG, Halvard, Nils PETER GLEDITSCH and Ole MAGNUS THEISEN, 2008: Implications of Climate Change for Armed Conflict. Washington, DC: World Bank.
- BURKE, Marshall B., Edward MIGUEL, Shanker SATYANATH, John A. DYKEMA and David B. LOBELL 2009: Warming increases the risk of civil war in Africa. In: Proceeding of the National Academy of Sciences 106:49, 20670-20674.
- BUZAN, Barry, Ole WÆVER and Jaap DE WILDE 1998: Security. A New Framework for Analysis. Boulder and London: Lynne Rienner.
- CABINET OFFICE 2009: The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world. Available at [http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national\\_security\\_strategy.pdf](http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf) (17 December 2009).
- CAMPBELL, Kurt M., Jay GULLEDGE, J.R. MCNEILL, John PODESTA, Peter OGDEN, Leon FUERTH, R. James WOOLSEY, Alexander T.J. LENNON, Julianne SMITH, Richard WEITZ and Derek MIX 2007: The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change. Available at [http://www.csis.org/media/isis/pubs/071105\\_ageofconsequences.pdf](http://www.csis.org/media/isis/pubs/071105_ageofconsequences.pdf) (24 March 2008).
- CARIUS, Alexander 2006: Environmental Peacebuilding. Environmental Cooperation as an Instrument for Crisis Prevention and Peacebuilding. Conditions for Success. Adelphi Report 03/07. Berlin: Adelphi consult.
- CARIUS, Alexander and Achim MAAS 2009: Climate Change and International Security. Technical Report. London: HTSPE.
- CARIUS, Alexander and Achim MAAS 2009a: Climate Change and Security. Two Scenarios for South East Asia. Brussels: European Commission.
- CARIUS, Alexander and Achim MAAS 2009b: Climate Change and Security. Three Scenarios for Middle America. Brussels: European Commission.
- CARIUS, Alexander, Achim MAAS and Kerstin FRITZSCHE 2009: Climate Change and Security. Three Scenarios for South West Asia. Brussels: European Commission.
- CARIUS, Alexander, Dennis TÄNZLER and Achim MAAS 2008: Climate Change and Security – Challenges for German Development Cooperation. Eschborn: GTZ.
- CARIUS, Alexander, Dennis TÄNZLER und Judith WINTERSTEIN 2006: Weltkarte von Umweltkonflikten – Ansätze einer Typologisierung. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten: „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“. [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_ex02.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_ex02.pdf) (3. August 2007).
- CNA 2007: National Security and the Threat of Climate Change. Available at <http://securityandclimate.cna.org/> (30 July 2007).
- CONCA, Ken and Geoffrey D. DABELKO (eds) 2002: Environmental Peacemaking. Baltimore: John Hopkins University Press.

- CRAWFORD, Alec, Arthur HANSON and David RUNNALS 2008: Arctic Sovereignty and Security in a Climate-changing World. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- DALBY, Simon 2009: Security and Environmental Change. Cambridge: Polity.
- DIAMOND, Jared 2005: Collapse. How societies choose to fail or survive. London: Penguin Books.
- DREXHAGE, John, Deborah MURPHY, Oli BROWN, Aaron COSBEY, Peter DICKEY, Jo-Ellen PARRY, John VAN HAM, Rhich TARASOFSKY, Beverly DARKING 2007: Climate Change and Foreign Policy: An exploration of options for greater integration. Available at [http://www.iisd.org/pdf/2007/climate\\_foreign\\_policy.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2007/climate_foreign_policy.pdf) (24 March 2008).
- DYER, Gwynne 2008: Climate Wars, Toronto: Random House Canada.
- EACH-FOR 2008: Preliminary Findings from the EACH-FOR Project on environmentally-induced migration. Available at [http://www.each-for.eu/documents/EACH-FOR\\_Preliminary\\_Findings\\_-\\_Final\\_Version.pdf](http://www.each-for.eu/documents/EACH-FOR_Preliminary_Findings_-_Final_Version.pdf) (12 April 2010).
- EU 2008: Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08, 14 March 2008. Available at [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf) (03 July 2009).
- EVANS, Alex 2009: Feeding of the Nine Billion: Global Food Security in the 21st Century. A Chatham House Report. Available at [http://www.chathamhouse.org.uk/files/13179\\_r0109food.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/13179_r0109food.pdf) (25 November 2009).
- FEIL, Moira, Diana KLEIN and Meike WESTERKAMP 2009: Regional Cooperation on Environment, Economy and Natural Resource Management. How can it contribute to Peacebuilding. Brussels: Initiative for Peacebuilding.
- FETZEK, Shiloh 2009: Climate-Related Impacts on National Security in Mexico and Central America. Interim Report. London: Royal United Services Institute.
- FLEMING, James 2004: Fixing the Weather and Climate: Military and Civilian Schemes for Cloud Seeding and Climate Engineering. In: Lisa Rosner (ed) 2004: The Technological Fix. How People Use Technology to Create and Solve Problems. New York/ Londong: Routledge, 175-200.
- GHF 2009: The Anatomy of a Silent Crisis. Available at [http://www.ghfge-neva.org/Portals/0/pdfs/human\\_impact\\_report.pdf](http://www.ghfge-neva.org/Portals/0/pdfs/human_impact_report.pdf) (12 April 2010).
- GLEDITSCH, Nils Petter and Ragnhild NORDÅS 2009: Climate Change and Conflict. A Critical Overview. In: Die Friedenswarte 84:2.
- HALDEN, Peter 2007: The Geopolitics of Climate Change. Challenges to the International System. Stockholm: FOI.
- HOMER-DIXON, Thomas F. 2006: The Upside of Down. Catastrophe, Creativity and the Renewal of Civilisation. Washington: Island Press.

- HOMER-DIXON, Thomas. F. 1999: *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- IOM 2008: *Migration and Climate Change*. Available at [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/MRS-31\\_EN\\_correct.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS-31_EN_correct.pdf) (12 December 2009).
- IPCC 2007: *Climate change 2007: Mitigation*. Contribution of Working group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC 2007a: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report. Summary for Policymakers. Verfügbar unter <http://www.ipcc.ch/SPM13apr07.pdf> (30. Juli 2007).
- KAHL, Colin 2005: *States, Scarcity and Civil Strife in the Developing World*. Princeton: Princeton University Press.
- KRIESBERG, Louis 1998: *Constructive Conflicts*. From Escalation to Resolution. New York et al: Rowman & Littleon.
- LEE, Bernice 2009: *Managing the interlocking climate and resource challenges*. In: *International Affairs* 85:6, pp. 1101-1116.
- LEE, James R. 2009: *Climate Change and Armed Conflict*. Hot and Cold Wars. London and New York: Routledge.
- LENTON, Tim, Anthony FOOTITT and Andrew DLUGOLECKI 2009: *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*. Available at [http://assets.panda.org/downloads/plugin\\_tp\\_final\\_report.pdf](http://assets.panda.org/downloads/plugin_tp_final_report.pdf) (17 December 2009).
- MAAS, Achim, Chad BRIGGS, Vicken CHETERIAN, Kerstin FRITZSCHE, Bernice LEE, Cleo PASKAL, Dennis TÄNZLER and Alexander CARIUS 2010: *Shifting Bases, Shifting Perils. A Scoping Study on Security Implications of Climate Change for the OSCE Region*. Berlin: Adelphi Research.
- MAAS, Achim and Kerstin FRITZSCHE 2009: *Altering Regional Security Dynamcis – Climate Change Impacts on Iraq*. Paper presented at international conference “Climate Change, Social Stress and Violent Conflict” in Hamburg (Germany) on 19/20 November 2009.
- MAAS, Achim and Dennis TÄNZLER 2009: *Regional Security Implications of Climate Change. A Synopsis*. Adelphi Report 01/09. Berlin: Adelphi Consult.
- MABEY, Nick 2008: *Delivering Climate Security*. International Security Responses to a Climate Changed World. Whitehall Paper. New York et al.: Routledge.
- MIALL, Hugh, Oliver RAMSBOTHAM and Tom WOODHOUSE 1999: *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge/Malden: Polity.

- NIC 2009: India: The Impacts of Climate Change to 2030. Available [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_GIF\\_otherprod/climate\\_change/cr200907\\_india\\_climate\\_change.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_otherprod/climate_change/cr200907_india_climate_change.pdf) (6 November 2009).
- NIC 2009a: China: The Impacts of Climate Change 2030. Available [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_GIF\\_otherprod/climate\\_change/cr200909\\_china\\_climate\\_change.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_otherprod/climate_change/cr200909_china_climate_change.pdf) (6 November 2009).
- NIC 2009b: Russia: The Impacts of Climate Change 2030. Available [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_GIF\\_otherprod/climate\\_change/cr200916\\_russia\\_climate\\_change.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_otherprod/climate_change/cr200916_russia_climate_change.pdf) (6 November 2009).
- OBERTHÜR, Sebastian; Dennis TÄNZLER and Alexander CARIUS 2002: Klimawandel und Konfliktprevention. Die Relevanz für den internationalen Klimaschutzprozess. In: BMU (ed) 2002: Klima und Konflikt. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 111-146.
- OSCE 2007: Madrid Declaration on Environment and Security. MC.DOC/4/07. Available at [http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28657\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28657_en.pdf) (17 December 2009).
- PASKAL, Cleo 2010: Global Warring. How Environmental, Economic and Political Crisis will redraw the World Map. Toronto: Key Porter Books.
- PETRINI, Benjamin 2010: Violent Conflict Dataset 1991-2008. Available at [http://siteresources.worldbank.org/EXTTCPR/Resources/407739-1267651559887/Violent\\_Conflict\\_Dataset\\_combined.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTTCPR/Resources/407739-1267651559887/Violent_Conflict_Dataset_combined.pdf) (22 April 2010).
- RESURECCION, Bernadette P., Edsel E. SAJOR with Elizabeth FAJBER 2009: Climate Adaptation in Asia: Knowledge Gaps and Research Issues in South East Asia. Available at <http://www.i-s-e-t.org/Climate%20Adaptation%20SEA%20Sept08.pdf> (26 November 2009).
- ROYAL SOCIETY 2009: Geoengineering the Climate. Science, Governance and Uncertainty. Available at <http://royalsociety.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=10768> (17 December 2009).
- SAFERWORLD 2009: Climate change and security in Bangladesh. A Case Study. London: Saferworld.
- SCHWARTZ, Peter and Doug RANDALL 2004: Imaging the Unthinkable. An Abrupt Climate Change Scenario and its Implications for United States Security. Available at <http://www.grist.org/pdf/AbruptClimateChange2003.pdf> (12 December 2008).
- SMITH, David and Janani VIVEKANANDA 2007: A Climate of Conflict. The links between climate change, peace and war. London: International Alert.
- STERN 2006: The Economics of Climate Change. The Stern Review. [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm) (30 Juli 2007).
- TÄNZLER, Dennis, Achim MAAS and Alexander CARIUS 2009: Anpassung an den Klimawandel im Zeichen von Krisen und Konflikten. In: *Friedenswarte* 84:2, 73-92.

- TOL, Richad and Sebastian WAGNER 2010: Climate change and conflict in Europe over the past millennium. In: *Climate Chang* 99, 65-79.
- UNDP 2008: Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change. New York: UNDP.
- UNEP 2009: From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment. Nairobi: UNEP.
- UNHCR 2008: Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective, 23 October 2008. Available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492bb6b92.html> (1 December 2009).
- UNPD 2008: World Population Prospects. The 2008 Revision. Available at <http://esa.un.org/unpp/> (4 January 2010).
- UNSC 2007: Letter dated 5 April 2007 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2007/186). 5663rd Meeting. S/PV.5663. New York: United Nations.
- UNSG 2009: Climate Change and its Possible Security Implications. Report of the UN Secretary-General. Available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement> (6 November 2009).
- VERGARA, Walter (ed) 2009: Assessing the Potential Consequences of Climate Destabilization in Latin America. Sustainable Development Working Paper 32. Available at [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E9852575D600577B9B/\\$File/SDWP%2032%20June%202009.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E9852575D600577B9B/$File/SDWP%2032%20June%202009.pdf) (4 November 2009).
- WBGU 2007: World in Transition – Climate Change as a Security Risk. Berlin and Heidelberg: Springer.
- WELZER, Harald 2008: Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird. Berlin: Fischer.
- WWF 2008: Climate Change in Southern Caucasus: Impacts on Nature, People and Society. Available at [http://assets.wwf.no/downloads/climate\\_changes\\_caucasus\\_\\_wwf\\_2008\\_\\_final\\_april\\_2009.pdf](http://assets.wwf.no/downloads/climate_changes_caucasus__wwf_2008__final_april_2009.pdf) (16 April 2009).

---

## **OTROS TEMAS**

---



---

# EL DIÁLOGO ENTRE EL G8 Y EL G5 SOBRE DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DEL PROCESO DE HEILIGENDAMM (PDH) EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN COMPARTIDA\*

ERNESTO SORIA MORALES\*\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Grupo de los Ocho (G8); Grupo de los Cinco (G5); Proceso de Diálogo de Heiligendamm; Desarrollo; cooperación internacional para el desarrollo.*

## RESUMEN

*En la Cumbre del G8 en 2007, el G8 y el G5 iniciaron el “Proceso de Diálogo de Heiligendamm (PDH)” para forjar una confianza mutua y desarrollar un entendimiento común en temas de relevancia mundial. Después de dos años, esta experiencia única ha logrado establecer una base común de entendimiento sobre temas cruciales del desarrollo. En el complejo contexto internacional actual, donde los mecanismos de gobernanza global requieren adaptarse a las nuevas realidades, la experiencia y los innovadores métodos de trabajo del PDH podrían servir de modelo, como un mecanismo*

---

\* Las ideas y opiniones expresadas por el autor en este artículo, son de exclusiva responsabilidad del autor, y no reflejan necesariamente las opiniones de la organización para la cual colabora. El autor agradece a Andrea Goldstein por sus valiosas observaciones y comentarios a la versión preliminar de este artículo.

\*\* Ernesto Soria Morales es Analista Senior de Políticas en la Unidad de Apoyo al Proceso Heiligendamm – L’Aquila, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con sede en París, Francia (ernesto.soria@oecd.org). [www.oecd.org/hap](http://www.oecd.org/hap).

*eficaz de concertación, para la conformación de una asociación y una agenda para el desarrollo internacional más inclusivas.*

## **ABSTRACT**

*At the 2007 G8 Summit, the G8 and the G5 launched the “Heiligendamm Dialogue Process (HDP)” with the aim of enhancing confidence among partners and developing common understanding on crucial global issues. After two years, this unique experience has succeeded in building a common ground on key international development issues. In the current complex international context, where the global governance mechanisms must adapt to new realities, the experience and innovative working methods of HDP could serve, as a model of effective mechanism for collaboration, to shape a more inclusive partnership and agenda for international development.*

## **RÉSUMÉ**

*Lors du Sommet du G8 en 2007, le G8 et le G5 ont décidé d'établir le Processus de Dialogue de Heiligendamm (PDH) dont l'objectif était de renforcer la confiance entre les partenaires et définir un terrain d'entente sur des questions d'importance mondiale. Deux ans après, cette expérience unique a réussi à établir une vision commune sur les principaux sujets internationaux dans le domaine du développement. Dans le cadre d'un contexte international complexe, où les mécanismes de gouvernance mondiale doivent s'adapter aux nouvelles réalités, l'expérience et les méthodes des travaux innovants du PDH pourraient servir, comme un modèle de mécanisme de dialogue et coopération efficace, de façon à créer un partenariat et un agenda plus inclusif et intégrale pour le développement international.*

## Introducción

En 2007 durante la Cumbre del Grupo de los Ocho (G8) en Heiligendamm, Alemania, los líderes del G8 junto con los del Grupo de los Cinco (G5), decidieron establecer una nueva forma de asociación<sup>1</sup>. Esta iniciativa, basada en el diálogo político de alto nivel de manera estructurada, continua y en condiciones de igualdad, se denominó “Proceso de Diálogo de Heiligendamm” (PDH)<sup>2</sup>. Su objetivo fue fomentar la confianza y el mutuo entendimiento para profundizar la cooperación y desarrollar soluciones comunes en cuatro temas relevantes de la economía mundial: inversión, innovación, energía y desarrollo. El PDH concluyó con la presentación del Informe Final en la cumbre del G8 en L’Aquila, Italia, en julio de 2009. En esa ocasión, reconociendo los resultados del proceso, los líderes decidieron continuar la asociación por dos años más. Para ello se definieron nuevas orientaciones sobre su estructura, incluyendo nuevos principios y objetivos, y se acordó una agenda más amplia y estratégica. A partir de entonces el PDH se transformó en el “Proceso de Heiligendamm-L’Aquila” (PHA).

El PDH ha sido una experiencia única que permitió congregarse en un espacio privilegiado de diálogo informal, continuo y abierto, a los principales donantes de ayuda al desarrollo y al grupo de grandes economías emergentes, con una creciente relevancia en el ámbito del desarrollo internacional. Tras dos años de trabajo, los socios del diálogo han logrado forjar un entendimiento común sobre aspectos cruciales del desarrollo, tanto relativos al enfoque y a las políticas, en general, como a cuestiones sobre la cooperación internacional para el desarrollo, en particular. En ese contexto, este artículo tiene como propósito presentar esa primera experiencia de diálogo de dos años, así como analizar en qué consiste ese entendimiento común y cuál podría ser su potencial contribución a la agenda internacional del desarrollo. El texto inicia presentando el contexto y las razones que llevaron a la decisión de establecer un mecanismo de diálogo entre el G8 y el G5. Después, describe las características y particularidades del PDH, como condiciones que permitieron llevar a cabo un diálogo constructivo en temas de desarrollo. En seguida analiza cómo fue

---

1. En 2005, los actuales integrantes del G5, entonces denominados “outreach five” (O5) fueron invitadas a participar en el diálogo ampliado de la Cumbre del G8 en Gleneagles, Escocia. A partir de entonces, los denominados O5 comenzaron a trabajar coordinadamente para presentar posiciones comunes en su diálogo con el G8. Una descripción sobre la evolución del Grupo de los Cinco se encuentra en el sitio oficial del G5: [www.groupoffive.org](http://www.groupoffive.org).

2. Los socios del diálogo son: por parte del G8, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Por parte del G5, Brasil, China, India, México y Sudáfrica. La UE que posee los privilegios y las obligaciones de los miembros del G8, excepto la de ser anfitrión y presidir las cumbres, participó en el PDH representada por la Comisión Europea.

construyéndose la base común de entendimiento sobre desarrollo y cuáles son sus principales elementos. Finalmente, plantea la posible contribución que esta experiencia, como modelo de mecanismo de concertación, puede aportar para la conformación de una asociación y de una agenda para el desarrollo internacional más inclusivas, en el marco de otros foros de gobernanza global.

Si bien se toma en cuenta que el nuevo PHA, anunciado por el G8 y el G5 en L'Aquila, se verá afectado por la decisión adoptada en septiembre de 2009, en Pittsburgh, por los líderes del Grupo de los 20 (G20), para hacer de éste el "foro primordial para la cooperación económica internacional"<sup>3</sup>. También se destaca que, en el actual contexto en el que se está definiendo una nueva estructura y agenda de gobernanza económica global, es oportuno hacer una valoración de las particularidades del PDH como mecanismo informal para la cooperación en gobernanza global, cuyos resultados sustantivos, así como sus particulares experiencias, dinámicas e innovadores métodos de trabajo podrían hacer una contribución relevante para el trabajo del G20. Sobre todo ante la posibilidad de que en el futuro, frente a una situación post-crisis, se amplíe la agenda de ese foro y se considere el tema del desarrollo internacional.

## **El diálogo del G8 con las grandes economías emergentes y el lanzamiento del Proceso de Diálogo de Heiligendamm (PDH)**

La creciente importancia de los grandes países emergentes en la economía, las finanzas y el comercio internacionales, así como su mayor influencia política en el escenario internacional, han sido ampliamente reconocidas por el G8 en años recientes<sup>4</sup>. Junto con ello, también ha sido considerada la necesidad de establecer mecanismos efectivos de diálogo y cooperación con ese selecto e influyente grupo de países para implicarlos y hacerlos partícipes y corresponsables de las iniciativas globales para hacer frente a desafíos internacionales cada vez más complejos. Es así que a partir de la Cumbre del G8 de Gleneagles en 2005, Brasil, China, India, México y Sudáfrica, reconocidos por primera vez en su conjunto como las mayores economías emergentes, fueron invitados a participar en un "diálogo ampliado" con el G8<sup>5</sup>.

---

3. Véase: "Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit, September 24-25 2009" (<http://www.pittsburgh-summit.gov/mediacenter/129639.htm>).

4. Para una panorámica sobre los cambios en la ponderación económica, en las posiciones financieras y en las posiciones y actitudes internacionales entre los países del G8 y el G5, véase el análisis de NAVARRETE, Jorge Eduardo: "El grupo de los ocho y 'los otros cinco': hacia una relación constructiva – el papel de México". Fundación Friedrich Ebert (FES), Mayo 2008, México. (disponible en línea: <http://www.fesmex.org>).

5. Si bien desde 1996 se invitó a la Cumbre del entonces G7 en Lyon, Francia, a algunos organismos internacionales, no fue sino hasta el 2000, en ocasión de la Cumbre de Okinawa, que el G8 expresó formalmente la

Para el 2006, en ocasión de la Cumbre del G8 en San Petersburgo, el diálogo ampliado con el entonces incipiente G5 tuvo nuevamente lugar. Durante ese año los cinco países emergentes estuvieron además presentes en las reuniones de ministros del G8 de Energía, Salud y Educación que se llevaron a cabo como parte del proceso de preparación para la cumbre. Si bien desde 2000 las iniciativas de diálogo ampliado del G8 habían ido en aumento, todavía hasta el 2006 el “patrón de diálogo y cooperación permaneció difuso y *ad hoc* y dependió de las prioridades de la respectiva presidencia (del G8) en la selección de países invitados y el formato para las discusiones”<sup>6</sup>.

Para la cumbre del G8 en Alemania, al año siguiente, se propuso un cambio significativo en ese patrón de diálogo ampliado. En el programa previsto por la presidencia alemana de turno del G8, centrado en el tema del “Crecimiento y responsabilidad en la economía mundial”, una de las propuestas políticas clave contenidas en la parte dedicada a la economía mundial fue “poner el diálogo con las economías emergentes sobre una nueva base”<sup>7</sup>. Esto no implicó la conformación de un G13, ni impactó la base de la membresía del G8<sup>8</sup>. Por el contrario, para la presidencia alemana, la necesaria ampliación del grupo sugerida el año anterior por el entonces Primer Ministro británico Tony Blair para integrar formalmente a las cinco mayores economías emergentes al G8, no resultaba factible<sup>9</sup>. Primero, porque –como señalan Benterbusch y Seinfert<sup>10</sup>– no estaba claro si los cinco estarían interesados en integrarse y,

---

necesidad de aproximarse a otros haciendo énfasis en su compromiso para formar una nueva asociación con países no miembros. Véase “G8 Communiqué Okinawa 2000” (<http://www.mofa.go.jp/POLICY/economy/summit/2000/communique.html>). Esto se ha venido dando desde entonces y se intensificó a partir de 2003, cuando once líderes de los países en desarrollo y emergentes asistieron a la cumbre del G8 en Évian, Francia, entre ellos por primera vez acudieron Brasil, China, India y México. Sudáfrica por su parte ya había asistido desde el 2000.

6. GNATH, Katharina: “A Group’s Architecture in Flux: The G8 and the Heiligendamm Process”, RSCAS Working Paper 2010/06, European University Institute, enero de 2010 ([http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13097/1/RSCAS\\_2010\\_06.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13097/1/RSCAS_2010_06.pdf)).

7. BENTERBUSCH, Ulrich y SEIFERT, Juliane: “The Heiligendamm Dialogue Process: Joining forces to meet the challenges of the world economy”, abril 2008, No. 3, FES Fact Sheet, Berlin (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/05310.pdf>).

8. Esta iniciativa ha sido vista por diversos analistas como un primer intento por institucionalizar las relaciones con el G5 con miras a una posible expansión o reforma del G8, como respuesta a la “doble crisis de legitimidad y eficacia” que actualmente enfrenta. Véase por ejemplo: COOPER, Andrew F. y JACKSON, Kelly: “Regaining Legitimacy: The G8 and the ‘Heiligendamm Process’”, Canadian Institute of International Affairs (CIIA) International Insights, Volumen 4, No. 10, Toronto, Julio de 2007.

9. En días previos a la cumbre del G8 en San Petersburgo en 2006, fue reportado que el Primer Ministro Tony Blair haría un llamamiento para incorporar al actual G5 al G8 para conformar el G13. En esa ocasión el Premier británico comentó que el “G13 sería más eficaz para negociar un sucesor del Protocolo de Kioto sobre cambio climático” y que “No podremos hacer frente al cambio climático a menos que consigamos un acuerdo que obligue a Estados Unidos, China e India”. Fuente: Larry Elliott y Patrick Wintour, “Blair wants Developing Nations in New G13 to Help Secure Key Deals,” *The Guardian*, 13 July 2006. Citado en HAJNAL, Peter I.: “Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives”, The Centre for International Governance Innovation, Working Paper No. 20, Marzo 2007. (Disponible en: [cigionline.org](http://cigionline.org)).

10. BENTERBUSCH, Ulrich y SEIFERT, Juliane, *op. cit.*

segundo, porque no había consenso al interior del G8 sobre el tema de la ampliación<sup>11</sup>.

Ante la inviabilidad de ampliar formalmente al G8 para conformar un G13, así como la imposibilidad de prescindir de la participación de las grandes economías emergentes, la presidencia alemana de turno del G8 planteó una iniciativa tendiente a crear una nueva asociación con los cinco emergentes. Ello, a través de un mecanismo informal de diálogo político estructurado y temático, el cual sería llevado a cabo en condiciones de igualdad por un periodo determinado de tiempo. De esta forma se alentaría a las economías emergentes a asumir y compartir las responsabilidades globales y, al mismo tiempo, se daría respuesta a las críticas sobre la falta de representatividad del G8 y su necesaria ampliación. Todo ello sin afectar los procesos habituales del G8. En la presentación que hizo ante el Bundestag de la agenda para la cumbre alemana del G8, la Canciller Federal Angela Merkel, señaló “la responsabilidad especial del G8 para contribuir a establecer las condiciones de estabilidad y confiabilidad para la economía mundial”, enfatizando que “esa responsabilidad debe ser compartida por las mayores economías emergentes” y que “conforme avanza la globalización el G8 se torna menos capaz de soportar solo toda la carga”<sup>12</sup>.

Con esa visión, durante la Cumbre del G8 celebrada en Heiligendamm, Alemania, en junio de 2007, los jefes de Estado y/o gobierno de los países miembros del G8, junto con los de Brasil, China, India, México y Sudáfrica –que a partir de entonces constituirían el G5– así como el Presidente de la Comisión Europea, decidieron iniciar una nueva forma de diálogo político de alto nivel, estructurado y temático, por un periodo de dos años. Los líderes decidieron que el nuevo diálogo se concentraría en cuatro temas específicos de la agenda global: 1) fomento de las inversiones transfronterizas en beneficio mutuo; 2) fomento de la investigación y la innovación, incluidos los derechos de propiedad intelectual; 3) energía, con especial interés en la eficiencia energética, y 4) desarrollo, con especial interés en África<sup>13</sup>. Esta iniciativa, ideada como una nueva forma de asociación igualitaria y duradera para profundizar el diálogo y la cooperación a través de una participación más sistemática de los grandes países emergentes en las reuniones del G8, se denominó “Proceso de Diálogo de Heiligendamm” (PDH).

---

11. A más de tres décadas de existencia, el grupo formado por las principales economías industrializadas ha tenido solamente dos cambios importantes en su membresía, la incorporación de Canadá en 1976 y la de Rusia en 1997, conformando el actual G8. Diversos líderes, además del ex primer ministro Tony Blair, tales como el ex primer ministro de Canadá Paul Martin, el ex primer ministro italiano Massimo D'Alema, el actual premier británico Gordon Brown y el presidente francés Nicolás Sarkozy se han referido en diversas ocasiones a la necesidad de una ampliación del G8.

12. “Focuses of the German G8 presidency” G8 Summit 2007 – Heiligendamm (<http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/Agenda/agenda.html>), citado en NAVARRETE, *op. cit.*, p. 16.

13. Véase: [www.oecd.org/hap](http://www.oecd.org/hap)

## El Proceso de Diálogo de Heiligendamm y sus particularidades como un mecanismo innovador para el diálogo y la cooperación

Cuando el PDH fue lanzado en Heiligendamm su formato, estructura, así como la agenda temática, habían sido ya predefinidos por la presidencia alemana del G8 en consultas con los otros miembros del G8. Los cuatro pilares temáticos que integrarían el proceso de diálogo, como señala Leininger, “fueron incorporados a la agenda sin ninguna consulta previa con los países del G5”<sup>14</sup>. No obstante, para dar inicio a los trabajos del PDH se requirió primero del acuerdo de todos los miembros sobre la estructura, los procedimientos y los plazos, así como el contenido específico de cada pilar temático. Esto se logró tras múltiples consultas y un intenso intercambio inicial de puntos de vista entre los socios del diálogo para llegar a un consenso que reflejara de manera equilibrada las diversas expectativas que cada uno de los socios tenía sobre el PDH. Los términos de referencia del proceso quedaron plasmados en el “Documento conceptual concerniente al PDH” presentado por Alemania. Éste fue consensuado en enero de 2008. Si bien esta primera experiencia puso de manifiesto algunas divergencias iniciales entre los dos grupos, así como al interior de cada uno de ellos, también dejó ver el potencial del PDH como plataforma de concertación<sup>15</sup>. Alemania, con la presidencia de turno del G8, y México, como coordinador del G5, desempeñaron un papel importante ante sus respectivos grupos en la conformación del consenso inicial<sup>16</sup>.

En el documento conceptual se concibió al PDH como un diálogo político de alto nivel. Los socios del diálogo hicieron hincapié en que no se trataba de un proceso de negociaciones formales. Con esta idea clara sobre la naturaleza del PDH, se acordó que su objetivo principal sería forjar una confianza y entendimiento sobre aspectos cruciales de la economía mundial en beneficio mutuo y, sobre esa base, desarrollar soluciones colectivas para enfrentar los retos comunes que impone la globalización<sup>17</sup>. Si bien en la declaración política con

14. LEININGER, Julia: “Think big! Future prospects of the international summit architecture – the G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process”, DIE Discussion Papers 6, German Development Institute, Bonn, 2009, p. 11. ([http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3\\_e.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ANES-7SUGZM/\\$FILE/DP%206.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7SUGZM/$FILE/DP%206.2009.pdf)).

15. Algunas de las divergencias sobre el documento conceptual del PDH han sido descritas en PANOVA, Victoria V.: “Russia and the Evolution of the Heiligendamm Process”, en COOPER F. Andrew y ANTKIEWICZ Agata: *Emerging powers in global governance: lessons from the Heiligendamm process*, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 301.

16. México fue designado como coordinador del G5 tras la primera reunión de cancilleres del grupo, celebrada en Nueva York, en septiembre de 2007, en el marco de la Asamblea General de la ONU. Véase: [http://www.sre.gob.mx/csosocial/contenido/comunicados/2007/sep/cp\\_253.html](http://www.sre.gob.mx/csosocial/contenido/comunicados/2007/sep/cp_253.html)

17. Este objetivo proclamado del PDH fue enfatizado tanto en el “Informe Final sobre el Proceso de Heiligendamm”, como en la Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global” suscrita por

la cual se inicia oficialmente el PDH se establece como una de sus finalidades la de alcanzar resultados tangibles en dos años, también es cierto –y así al parecer fue entendido por la mayoría de los socios del diálogo– que para ello era necesario primero construir gradualmente una confianza recíproca a través de un intercambio de las diversas experiencias, visiones y enfoques, así como de un entendimiento mutuo de los intereses, las divergencias y las convergencias en cada uno de los temas propuestos para el nuevo diálogo político<sup>18</sup>.

Se acordó que el proceso sería conducido de manera pragmática y flexible, sobre la base de un enfoque gradual, sin un anteproyecto establecido con respecto a los resultados finales que serían presentados en 2009. Al no haberse planteado desde el inicio ni objetivos, ni metas concretos predefinidos, la construcción de una base común de entendimiento sobre temas de la agenda global, así como la confianza mutua alcanzada a través de esta experiencia, han sido consideradas por los socios de diálogo como el mayor logro del PDH. Estos elementos clave del objetivo proclamado por el PDH, en efecto, deben considerarse como criterios fundamentales para hacer una valoración sobre los resultados alcanzados después de dos años de trabajo. Por un lado, la confianza generada entre sus miembros para discutir abiertamente y con franqueza sobre temas en los que, en muchas ocasiones, resulta complicado llegar a acuerdos a través de los mecanismos o foros formales de negociación. Por el otro, el desarrollo de un entendimiento común en temas decisivos, que tenga como efecto la generación de consensos y que potencialmente contribuya a facilitar soluciones frente a situaciones de *impasse* existentes en procesos de negociación formales.

Al llegar a su conclusión el periodo acordado de duración para el PDH, el G8 y el G5 han reconocido los logros alcanzados a través de esta experiencia. En la que fuera la primera declaración política firmada conjuntamente por estos dos grupos, intitulada “Promoviendo la Agenda Global”, los socios del diálogo señalaron: “hemos avanzado en nuestro diálogo de manera abierta, transparente y constructiva y hemos construido un entendimiento común y confianza... dicho diálogo añade valor en la búsqueda de soluciones y complementa las negociaciones formales que se llevan a cabo en foros e instituciones

---

los líderes de ambos grupos en julio de 2009 durante la Cumbre del G8 en L'Aquila. La versión en español de estos documentos se encuentra disponible en el sitio oficial del Grupo de los Cinco: [www.groupoffive.org](http://www.groupoffive.org).

18. La decisión conjunta de poner en marcha el proceso de diálogo fue plasmada en la Declaración del G8 en la cumbre de Heiligendamm sobre “Crecimiento y responsabilidad en la economía mundial”, así como en la Declaración de la Presidencia alemana del G8 y los Jefes de Estado y/o de Gobierno de Brasil, China, India, México y Sudáfrica en ocasión de la Cumbre del G8 en Heiligendamm. Esta decisión fue reiterada por el G5 en el “Comunicado de prensa conjunto del Grupo de los Cinco”, emitido el 7 de junio de 2007.

multilaterales”<sup>19</sup>. La adopción de una declaración política conjunta por parte de los líderes del G8 y del G5 ha sido en sí misma un efecto significativo que se puede atribuir a la confianza y entendimiento generados a través del PDH. Esto es aún más relevante si se toman en cuenta las circunstancias y el escepticismo con el que dio inicio el proceso de diálogo dos años atrás<sup>20</sup>.

Los consensos logrados entre el G8 y el G5 a través del PDH fueron facilitados en gran medida por las características propias del proceso de diálogo. Su estructura, formato y métodos de trabajo, lo han convertido en un mecanismo innovador de concertación. En ese sentido, desde el inicio, se acordó que el PDH sería un diálogo de alto nivel con la participación de funcionarios de alto rango de cada uno de los miembros, en dos principales estratos. En el primero, de carácter político, con los representantes personales de los Jefes de Estado y/o Gobierno (Sherpas/Viceministros) de ambos grupos, es decir funcionarios con acceso directo a los líderes, los cuales integrarían el Comité Directivo del PDH<sup>21</sup>. En el segundo estrato, de carácter operativo, con funcionarios al nivel de director general quienes conformarían los grupos de trabajo, uno para cada pilar temático, para llevar a cabo el diálogo.

El PDH también fue concebido como un diálogo estructurado, a través de tres componentes. Primero, por el Comité Directivo, encargado de orientar políticamente el proceso, de definir la agenda y los métodos de trabajo. Éste, estuvo presidido por el país que ejerció la presidencia de turno del G8, trabajando en estrecha colaboración con México en su calidad de coordinador del G5. Segundo, por los cuatro grupos de trabajo, actuando bajo la directriz del Comité Directivo. Cada grupo estuvo co-presidido por un miembro del G8 y uno del G5<sup>22</sup>. Esta dinámica, permitió que gradualmente se estableciera una red informal de funcionarios y expertos del G8 y el G5 que facilitó la interacción

19. La Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global”, fue emitida durante la Cumbre del G8 en L’Aquila, Italia, el 9 de julio de 2009. Ésta contó con dos anexos: 1) el “Informe Final sobre el Proceso de Heiligendamm”, y 2) la “Agenda del Proceso de Heiligendamm-L’Aquila (PHA)”. Véase: <http://www.g8summit.it>.

20. La Declaración del G8 de 2007 sobre “Crecimiento y responsabilidad en la economía mundial”, que incluía el anuncio sobre el lanzamiento del nuevo PDH se hizo pública antes de que los líderes de ambos grupos tuvieran su encuentro. Ante este hecho, y aunado a las circunstancias que se dieron durante la reunión de los líderes de ambos grupos, el primer ministro indio en aquella ocasión lamentó que el G5 no haya sido un participante activo en la cumbre del G8. Véase: “PM’s on board interaction with media on flight from Berlin to New Delhi” (<http://meaindia.nic.in/mediainteraction/2007/06/09mi01.htm>), en GNATH, Katharina: *op. cit.* También sobre el escepticismo inicial acerca del PDH, véase: LEININGER, Julia: *op. cit.*, y LE PERE, Garth *et al.*: “The Heiligendamm Process and Emerging Powers: more of the same or a genuine global governance innovation?” en KUMAR, Ashwani y MESSNER, Dirk (ed): *Power Shifts and Global Governance. Challenges from South and North*. Anthem Press, Londres, 2010, pp. 321-341.

21. El término “Sherpa” fue utilizado por primera vez en 1979 por *The Economist*, para referirse a los altos representantes personales de los Jefes de Estado y/o Gobierno que aseguran la preparación de las reuniones cumbre. El término hace referencia a quienes sirven como guías en las expediciones a las cumbres de las montañas del Himalaya.

22. El de Inversión estuvo copresidido por Estados Unidos y México; el de Innovación, por Reino Unido e India; el de Energía por Canadá e India, y el de Desarrollo por Francia y Sudáfrica.

y los intercambios de información. Y tercero, por la Unidad de Apoyo al PDH, una plataforma especializada, alojada en la estructura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para brindar asesoría, asistencia técnica y organizacional, así como proveer información, facilitar las consultas regulares, los intercambios de información y el seguimiento de las principales decisiones adoptadas por los socios del diálogo<sup>23</sup>. El establecimiento de una estructura *ad hoc* de soporte para un mecanismo informal de diálogo ha sido un elemento innovador incluso para el G8. Con ello, se evitó la incorporación del proceso de diálogo a las estructuras de las cumbres del G8.

El PDH se estableció inicialmente con una duración predeterminada de dos años. Esto supuso que, contrariamente a las negociaciones ocasionales o al diálogo *ad hoc* que había prevalecido en las cumbres del 2005 y 2006, entre el G8 y el G5, se favoreciera una perspectiva de intercambios continuos, de manera estructurada y a mediano plazo para ayudar a la sostenibilidad de los compromisos y contribuir a profundizar de manera gradual la confianza, el mutuo entendimiento y la cooperación. Así, el diálogo continuo se aseguró al menos por dos años, independientemente de la agenda de la presidencia en turno del G8.

Los socios del diálogo también acordaron desde el inicio las condiciones y principios fundamentales para llevar adelante el proceso. Éstas serían básicamente tres: 1) la igualdad, en el proceso de toma de decisiones, en el establecimiento de las prioridades para el diálogo y en la definición de la agenda de trabajo; 2) la apertura, para un debate directo, abierto y libre entre los socios que consideró incluso temas controvertidos, y 3) la transparencia, en los procedimientos de toma de decisiones para avanzar en el diálogo, éstas se dieron sobre la base del consenso y a través de la consulta regular entre los socios<sup>24</sup>. Reiteradamente, los socios del diálogo enfatizaron la informalidad del PDH, como una característica esencial, para propiciar el diálogo directo, en un ambiente donde no existieron intermediarios, sin formalismos protocolarios ni discursos preestablecidos. Este clima de informalidad, sin las limitaciones que a menudo prevalecen en los foros formales, fue crucial para facilitar el consenso.

Debido a la naturaleza flexible y evolutiva del PDH, otras características y condiciones fueron consolidándose como principios fundamentales del diálogo. Como la flexibilidad, para adaptar la agenda de acuerdo a los temas prioritarios

---

23. La OCDE y la Agencia Internacional de Energía (AIE) brindaron también apoyo al PDH a través de sus análisis y sus expertos.

24. Estos principios o condiciones fundamentales para el diálogo han sido reconocidos en todos los documentos políticos elaborados de manera conjunta por los socios del diálogo, entre ellos el Informe Final sobre el PDH y la Declaración Conjunta del G8 y el G5 suscrita en L'Aquila en julio de 2009.

para los socios de diálogo y para ajustar su estructura y métodos de trabajo asegurando las condiciones de igualdad. La complementariedad, también fue vista como otra condición fundamental para contribuir, facilitar y añadir valor al trabajo realizado en otros foros e instituciones bilaterales, regionales y multilaterales, evitando la duplicación de esfuerzos. En esto, las consultas con otros actores involucrados fueron cruciales, como las que se llevaron a cabo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo, entre otras.

La confianza, la visión, las percepciones mutuas y el diálogo constructivo generados por el PDH llevaron a los socios del diálogo a la decisión de lanzar una segunda fase del proceso. Esto se vio reflejado en la Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global”, a la cual se anexó “La Agenda del Proceso Heiligendamm – L’Aquila (PHA)”<sup>25</sup>. En esta última, se establecieron las prioridades para el futuro diálogo, la nueva estructura rectora y las directrices para la organización de los trabajos, así como los posibles temas. El acuerdo fue continuar el diálogo bajo los mismos principios por dos años más, con miras a presentar un informe final en la Cumbre del G8 en Francia en 2011. A diferencia del PDH, el PHA sería un diálogo orientado a alcanzar resultados concretos, tomando como base el entendimiento común logrado como resultado del trabajo en los dos años previos. También, con una visión estratégica y hacia el futuro, esta nueva fase se centraría en temas cruciales y de interés común para todos los socios del diálogo y permanecería lo suficientemente flexible para ocuparse de los retos globales apremiantes. Destaca en esa agenda, la consideración de “un enfoque estratégico para el desarrollo y su dimensión social” como tema principal del futuro diálogo.

Esta nueva iniciativa para un diálogo mejorado y fortalecido entre el G8 y el G5, ha ocurrido en un entorno en el que los cambios sistémicos generados por la crisis económica y financiera global han obligado a la adaptación de los mecanismos informales de gobernanza global. En ese contexto, el establecimiento del G20 a nivel de líderes, como el foro principal para la cooperación económica internacional, ha generado incertidumbre sobre la nueva iniciativa para extender la experiencia del Proceso de Heiligendamm por dos años más. No obstante, los socios del diálogo y otros miembros del G20 seguramente

25. Véase: “Promoting the Global Agenda”, Italia, 9 de Julio de 2009 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_G5\\_Joint\\_Declaration.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_G5_Joint_Declaration.pdf)) y “The Agenda of the Heiligendamm – L’Aquila Process (HAP), Italia, 9 de Julio de 2009 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/06\\_Annex\\_2\\_Concept\\_Note\\_on\\_HAP.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/06_Annex_2_Concept_Note_on_HAP.pdf))

tendrán en el PDH, en general, un referente valioso acerca de la dinámica requerida para generar una confianza y entendimiento mutuos y, en consecuencia, lograr consensos para definir y configurar la agenda global. Y en lo particular, ante una eventual expansión de la agenda del G20 que incluya al tema del desarrollo, la base común de entendimiento lograda en la experiencia del PDH serviría como punto de partida para avanzar hacia iniciativas concretas.

## **El diálogo sobre desarrollo: el papel del PDH en la construcción de una visión compartida entre el G8 y el G5**

Originalmente la tarea asignada al Grupo de trabajo del PDH sobre desarrollo, con especial interés en África, fue fomentar la cooperación internacional para hacer frente de manera eficaz a los retos del desarrollo y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se hizo énfasis en estos últimos como marco para las discusiones de este grupo<sup>26</sup>. De hecho, la importancia de la ayuda para el desarrollo en África y el cumplimiento de los ODM, junto con el reconocimiento de la responsabilidad compartida en el desarrollo, así como la necesidad de desarrollar un entendimiento común para explorar vías de colaboración, fueron inicialmente elementos comunes para todos los miembros del diálogo.

No obstante, los trabajos de este grupo también comenzaron con posiciones encontradas con respecto a los diferentes enfoques del desarrollo y, en particular, de la cooperación internacional para el desarrollo. Para algunos de los miembros del G8, el PDH contribuiría a diseminar sus mejores prácticas, así como los estándares y marcos normativos adoptados en su papel de principales donantes. Es decir, la consideración de la Declaración de París como tema central en las discusiones sería crucial para extender la agenda de la eficacia de la ayuda a los países del G5, que eran vistos como “donantes emergentes”. Para el G5, cuyos miembros enfatizaron a lo largo de todo el proceso su calidad de países en desarrollo y su resistencia a ser considerados como “nuevos donantes”, las prioridades fueron abrir un espacio para incorporar los intereses del mundo en desarrollo y lograr el reconocimiento de sus propios mecanismos como la cooperación sur-sur<sup>27</sup>. Al final se logró un equilibrio entre estas dos visiones.

---

26. Véase: G8: “Joint Statement by the German G8 Presidency and the Heads of State and/or Government of Brazil, China, India, Mexico and South Africa on the occasion of the G8 Summit in Heiligendamm”, Alemania, 8 de junio de 2007 (<http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/G8Summit/SummitDocuments/summit-documents.html>).

27. Véase: Documento de posición conjunta de Brasil, China, India, México y Sudáfrica, participantes en la Cumbre del G8 en Heiligendamm (<http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/Heiligendamm/posicionG5-Heiligendamm.pdf>)

En ese contexto, los socios del diálogo se dieron a la tarea inicial de establecer abiertamente las prioridades y expectativas que cada uno tenía con respecto al diálogo sobre desarrollo, en el marco del PDH. Acordaron trabajar como una visión de grupo, y no como dos bloques en confrontación, reconociendo que el solo hecho de estar reunidos en ese foro para trabajar de manera continua, sobre la base de una temática y unos principios de diálogo mutuamente acordados, era en sí misma una experiencia única y valiosa que debía ser aprovechada. En ese sentido, los participantes coincidieron en valor del diálogo para intercambiar experiencias, tanto éxitos como fracasos, y así lograr un mejor entendimiento mutuo<sup>28</sup>. Asimismo, concordaron en la necesidad de vincular la agenda de trabajo a otros procesos internacionales, evitando duplicar los esfuerzos realizados en otros foros<sup>29</sup>.

Los socios del diálogo identificaron cinco grandes temáticas para las discusiones: 1) el papel de la ayuda y el comercio en el desarrollo; 2) la calidad y eficacia de la ayuda para alcanzar los ODM; 3) la cooperación eficaz con estados en situación de fragilidad; 4) la cooperación triangular, y 5) el desarrollo de capacidades, buen gobierno, y fortalecimiento institucional. El análisis en profundidad de estos temas se llevó a cabo mediante la preparación conjunta de documentos temáticos enfocados a la contribución que podrían aportar los socios del diálogo, actuando como grupo consolidado, a la erradicación de la pobreza. Estos documentos temáticos fueron una contribución significativa para guiar las discusiones del Grupo y detonar la intensa dinámica de trabajo<sup>30</sup>. Gradualmente, la agenda se fue haciendo más flexible y eso permitió la consideración de temas emergentes, así como de relevancia para todos los miembros del grupo, tal y como se ve reflejado en el Informe Final del PDH<sup>31</sup>. Este método de trabajo fue definitivo en la generación de confianza y entendimiento entre los socios del diálogo.

28. Los copresidentes del grupo, con la ayuda de la Unidad de Apoyo al PDH elaboraron dos cuestionarios en los que se recabó información muy valiosa sobre las prioridades y particularidades de cada uno de los miembros, lo cual permitió un mejor entendimiento entre los socios.

29. La agenda del grupo de trabajo del PDH sobre desarrollo, a lo largo de 2008 y 2009, consideró las contribuciones que los socios del diálogo podrían hacer en otros procesos que se llevaban a cabo en otros foros, tales como el III Foro de Alto Nivel celebrado en Accra, Ghana, 2-4 de septiembre de 2008 y la Conferencia de Seguimiento sobre Financiamiento al Desarrollo para evaluar la aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en Doha, Qatar, 29 de noviembre – 2 de diciembre de 2008, entre otros.

30. El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del PDH se reunió en cinco ocasiones: I reunión, en París, 21 de febrero de 2008; II reunión, Ciudad del Cabo, 16 de mayo de 2008; III reunión, París, 27 de octubre de 2008; IV reunión, Ciudad de México, 16-17 de febrero de 2009, y V reunión, Roma, 29-30 de abril de 2009. Adicionalmente se organizó una reunión informal de expertos en Pretoria, el 12 y 13 de octubre de 2009, y conjuntamente con el Banco Africano de Desarrollo un taller sobre "Cooperación Triangular: Oportunidades para una responsabilidad compartida en África", en Túnez el 3 y 4 de febrero 2009.

31. Los párrafos 4 al 12 en el Informe Final del PDH resumen el consenso generado entre el G8 y G5 en temas clave de la agenda internacional del desarrollo. Véase: G8 y G5: "Concluding Report of the Heiligendamm Process", Italia, 9 de Julio de 2009, [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/06\\_Annex\\_1\\_HDP\\_Concluding.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/06_Annex_1_HDP_Concluding.pdf).

Tras dos años de trabajo continuo, puede afirmarse que el proceso de diálogo sobre desarrollo tuvo tres grandes resultados. Primero, contribuyó a forjar un común denominador para las políticas en desarrollo entre los principales países industrializados y las grandes economías emergentes. A través del PDH los miembros encontraron que compartían los mismos objetivos fundamentales de desarrollo, tales como el cumplimiento de los ODM, el crecimiento económico sustentable, así como la paz y seguridad como condiciones indispensables para el combate a la pobreza. También reconocieron como vital la necesidad de movilizar todos los recursos posibles en favor del desarrollo, tomando como base el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre Financiamiento para el Desarrollo. Asimismo, a través del intercambio de experiencias y la consulta con las instituciones africanas –que aportaron la visión de los socios beneficiarios– identificaron una serie de enseñanzas obtenidas para la cooperación eficaz con estados en situación de fragilidad.

Segundo, el proceso permitió la generación de un consenso sobre la agenda de la eficacia de la ayuda. Todos los miembros del PDH, considerando la diversidad de enfoques, enfatizaron su pleno compromiso con la aplicación de la Agenda de Acción de Accra (AAA), reconociendo que constituye una base común para el futuro de la cooperación para el desarrollo, incluyendo la cooperación Sur-Sur. Y yendo más allá del marco de la AAA, coincidieron en el imperativo de continuar trabajando para avanzar de la eficacia en la ayuda hacia la eficacia en el desarrollo. Este fue un resultado relevante, tomando en cuenta la divergencia de posiciones entre el G8 y el G5 sobre este tema al inicio del proceso.

Y tercero, el PDH facilitó la identificación de las convergencias, diferencias, similitudes y complementariedades entre los diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo. Los socios del diálogo reconocieron y valoraron las diferencias de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, concluyendo que son mutuamente complementarias. Comparado con otros foros como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) y el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (UNDCF), donde se ha intentado fomentar el diálogo entre “donantes tradicionales” y “donantes emergentes”, podría decirse que el PDH, desde una óptica y dinámica distintas, ha logrado un mayor entendimiento común entre estos dos enfoques<sup>32</sup>. Tanto su formato informal de diálogo, como el número reducido de participantes han facilitado ese avance. De igual forma, el PDH permitió el reconocimiento

---

32. Para un análisis sobre el diálogo entre el CAD y los donantes emergentes, véase BRACHO, Gerardo y GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, Agustín: “La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE”, *Quince años de la OCDE en México*, Instituto Matías Romero, SRE, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 17, México 2009.

de todos los miembros sobre el valor de la Cooperación Triangular, como un importante vínculo con gran potencial para fomentar las sinergias entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur. De hecho los socios de diálogo, a través de un intercambio de experiencias, acordaron sobre un conjunto de principios de trabajo para una Cooperación Triangular eficaz.

Adicionalmente el entendimiento común alcanzado a través del PDH tuvo efectos positivos que contribuyeron en gran medida a facilitar la adopción de un conjunto de principios fundamentales para promover políticas eficaces y responsables para el desarrollo sustentable, los cuales fueron reflejados en la Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global”. De igual forma la base común de entendimiento sobre desarrollo así como la confianza entre el G8 y el G5 generada a través del proceso facilitó sin duda que estos dos grupos lograran consensos para adoptar conjuntamente con otros países y organizaciones internacionales, en el marco de la cumbre del G8 en L’Aquila, la Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global que lanzó la “Iniciativa de L’Aquila sobre Seguridad Alimentaria” (AFSI)<sup>33</sup>.

Una serie de condiciones y elementos básicos contribuyeron a generar el diálogo constructivo sobre desarrollo en el marco del PDH. Entre ellos podrían señalarse el respeto que se dio en las discusiones por la diversidad de estrategias de desarrollo; la generación gradual a través del intercambio de experiencias de un entendimiento y reconocimiento de los diferentes enfoques e instrumentos para el desarrollo (cooperación Sur-Sur y cooperación triangular); la convicción de que los trabajos añadirían valor a los debates en otros foros internacionales, evitando la duplicación; el enfoque estratégico del diálogo que permitió incorporar temas emergentes; y la flexibilidad para considerar temas transversales relevantes para ambos grupos de países.

## **Consideraciones finales: la contribución potencial del PDH a la agenda internacional del desarrollo**

Los cada vez más complejos retos globales requieren de mecanismos renovados de gobernanza global más eficaces e inclusivos que permitan la construcción y facilitación de consensos que en muchas ocasiones es difícil alcanzar en los foros e instituciones formales. Lograr consensos en cuestiones internacionales

---

33. La AFSI fue adoptada por el G8, el G5, Egipto, Australia, Corea del Sur, Indonesia, Dinamarca, Países Bajos, España, Turquía, Argelia, Angola, Etiopía, Libia, Nigeria, Senegal, la Comisión de la Unión Africana, así como diversos organismos internacionales. Véase: <http://www.g8italia2009.it/>

cruciales, y en particular sobre temas decisivos relativos al desarrollo –como por ejemplo el papel que deben desempeñar de manera coordinada tanto los donantes, como los países emergentes frente a los grandes retos del desarrollo– depende en gran medida de la capacidad para generar confianza, percepciones compartidas y un entendimiento común. La experiencia del PDH como mecanismo de diálogo de alto nivel ha tenido éxito en esos aspectos. De hecho sus logros más importantes consisten en la generación de una confianza mutua y la conformación de un entendimiento común entre sus miembros sobre temas de la agenda global.

En cuanto al tema del desarrollo el PDH, con sus particularidades e innovadores métodos de trabajo, ha brindado un marco privilegiado y una experiencia única que permitió consolidar una base conceptual entre el G8 y el G5 sobre aspectos clave de las políticas, estrategias e instrumentos para el desarrollo, sustentada básicamente en los ODM y en la agenda de la eficacia de la ayuda. Asimismo, el PDH ha mostrado su potencial como mecanismo de diálogo informal y abierto para alcanzar consensos y visiones compartidas sobre aspectos cruciales, así como enfoques más inclusivos, como fue el caso de las discusiones sobre cooperación Norte-Sur y Sur-Sur. En su aspiración por avanzar aún más el diálogo a fin de traducir el entendimiento común alcanzado en acciones concretas, los miembros del PDH han planteado una segunda fase del diálogo sobre desarrollo con un enfoque estratégico, incluyendo su dimensión social, y orientado a la acción, tal y como quedó reflejado en “La Agenda del Proceso de Heiligendamm–L’Aquila (PHA)”.

Un nuevo proceso en tales circunstancias, y eventualmente extendido a otros socios estratégicos, podría contribuir a la conformación de un amplio consenso sobre un marco estratégico para el desarrollo internacional, no sólo con miras a asegurar el cumplimiento de los ODM –a través de medidas para fortalecer la asociación global para el desarrollo– sino también para comenzar a dar forma a una visión compartida sobre el panorama internacional del desarrollo más allá del 2015. Esto último, incluyendo probablemente la necesaria consideración de una segunda generación de ODM ante los retos del desarrollo que aún quedan por enfrentar.

Ese nuevo marco estratégico para el desarrollo podría integrarse a partir de la base común de entendimiento sobre desarrollo y de los temas sobre los que existe amplio consenso y que los miembros del PDH han sugerido para llevar a cabo un diálogo estratégico y con visión de futuro. Éste podría estructurarse con dos componentes. El primero de carácter estratégico-conceptual tendiente a construir una visión inclusiva del desarrollo, que tome en cuenta una mayor multiplicidad de actores, de fuentes de recursos, de enfoques más amplios

sobre la eficacia, de la diversidad de instrumentos y de maneras de percibir y medir el desarrollo. Sobre este aspecto una continuación del diálogo podría contribuir a configurar, como señalan Bracho y García-López, “un nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo, con un tronco común único, sustentado en los ODM y la AAA, y dos grandes ramas: la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur”,<sup>34</sup> a la cual podría agregarse una tercera, la cooperación Triangular.

El segundo, de carácter operativo, que permita el diseño de acciones y estrategias conjuntas en dos etapas. La primera, a corto plazo, para: 1) minimizar el impacto social de las múltiples crisis (financiera, económica, alimentaria, energética); y 2) fortalecer la asociación global para el desarrollo con el propósito de dar un nuevo impulso al compromiso para cumplir los ODM en la meta establecida. La segunda, más a largo plazo, para: 1) contribuir a configurar una nueva arquitectura de gobernanza global para el desarrollo, incluyendo la conformación de una arquitectura internacional de la cooperación internacional para el desarrollo más inclusiva. Y 2) conformar una agenda integral de la eficacia, que vaya más allá de la perspectiva de la ayuda y enfocada al desarrollo en un sentido amplio.

El tema del desarrollo sin duda seguirá siendo un tema crucial de la agenda global. En el marco del G20, ahora considerado como el foro por excelencia para abordar los temas económicos globales, los países miembros tienen mucho que aportar a partir de sus propias experiencias, sin embargo esto tendrá que realizarse a partir de una base común de entendimiento sustentada en visiones compartidas y consensuadas. Esta puede ser la gran aportación del PDH a los trabajos sobre el tema de desarrollo en ese foro global. Habrá que esperar que existan las condiciones y la suma de voluntades políticas necesarias para que un posible marco estratégico para el desarrollo internacional como el esbozado más arriba pueda concretarse.

## Bibliografía

BENTERBUSCH, Ulrich y SEIFERT, Juliane: “The Heiligendamm Dialogue Process: Joining forces to meet the challenges of the world economy”, abril 2008, No. 3, FES Fact Sheet, Berlin (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/05310.pdf>).

34. BRACHO, Gerardo y GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, Agustín: *op. cit.*, p. 116.

- BRACHO, Gerardo y GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, Agustín: “La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE”, Quince años de la OCDE en México, Instituto Matías Romero, SRE, *Cuadernos de Política Internacional*, Nueva Época, 17, México 2009.
- COOPER, Andrew F. y ANTKIEWICZ, Agata: *Emerging powers in global governance: lessons from the Heiligendamm process*, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press, 2008.
- COOPER, Andrew F. y JACKSON, Kelly: “Regaining Legitimacy: The G8 and the ‘Heiligendamm Process’”, Canadian Institute of International Affairs (CIIA) International Insights, Volumen 4, No. 10, Toronto, Julio de 2007.
- G5: “Documento de posición conjunta de Brasil, China, India, México y Sudáfrica, participantes en la Cumbre del G8 en Heiligendamm” (<http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/Heiligendamm/posicionG5-Heiligendamm.pdf>).
- G8: “G8 Communiqué Okinawa 2000”, Okinawa, Japón, 23 de Julio del 2000. (<http://www.mofa.go.jp/POLICY/economy/summit/2000/communique.html>).
- G8: “Joint Statement by the German G8 Presidency and the Heads of State and/or Government of Brazil, China, India, Mexico and South Africa on the occasion of the G8 Summit in Heiligendamm”, Alemania, 8 de junio de 2007 (<http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/G8Summit/SummitDocuments/summit-documents.html>).
- G8 y G5: “Promoting the Global Agenda”, Italia, 9 de Julio de 2009 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_G5\\_Joint\\_Declaration.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_G5_Joint_Declaration.pdf)).
- G8 y G5: “Interim Report presented at the G8 Summit in Toyako”, Toyako Hokkaido, Japón, 9 de Julio de 2008 (<http://www.oecd.org/dataoecd/55/42/41487326.pdf>).
- G8 y G5: “Concluding Report of the Heiligendamm Process”, Italia, 9 de Julio de 2009 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/06\\_Annex\\_1\\_HDP\\_Concluding.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/06_Annex_1_HDP_Concluding.pdf)).
- G8 y G5: “The Agenda of the Heiligendamm – L’Aquila Process (HAP), Italia, 9 de Julio de 2009 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/06\\_Annex\\_2\\_Concept\\_Note\\_on\\_HAP.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/06_Annex_2_Concept_Note_on_HAP.pdf)).
- G20: “Leaders’ Statement: The Pittsburgh Summit, September 24-25 2009” (<http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>).
- GNATH, Katharina: “A Group’s Architecture in Flux: The G8 and the Heiligendamm Process”, RSCAS Working Paper 2010/06, European University Institute, January 2010 ([http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13097/1/RSCAS\\_2010\\_06.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13097/1/RSCAS_2010_06.pdf)).
- HAJNAL, Peter I.: “Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives”, the Centre for International Governance Innovation, Working Paper No. 20, Marzo 2007. (Disponible en: [cigionline.org](http://cigionline.org)).

- LE PERE, Garth *et al.*: “The Heiligendamm Process and Emerging Powers: more of the same or a genuine global governance innovation?” en KUMAR, Ashwani y MESSNER, Dirk (Ed): *Power Shifts and Global Governance. Challenges from South and North*. Anthem Press, Londres, 2010, pp. 321-341.
- LEININGER, Julia: “Think big! Future prospects of the international summit architecture – the G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process”, *DIE Discussion Papers 6*, German Development Institute, Bonn, 2009. ([http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3\\_e.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ANES-7SUGZM/\\$FILE/DP%206.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7SUGZM/$FILE/DP%206.2009.pdf)).
- NAVARRETE, Jorge Eduardo: “El grupo de los ocho y ‘los otros cinco’: hacia una relación constructiva – el papel de México”. Fundación Friedrich Ebert (FES), Mayo 2008, México. (Disponible en línea: <http://www.fesmex.org>).



---

## **SECCIONES FIJAS**

---



---

# LA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: NUEVOS RETOS, ¿NUEVAS RESPUESTAS?

JUAN PABLO PRADO LALLANDE\*  
Y DIANA ELIZABETH TADEO VILLEGAS\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Desastres naturales; Ayuda Humanitaria; medio ambiente; Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

## **RESUMEN**

*En los últimos meses la agenda de cooperación internacional para el desarrollo ha enfrentado nuevos escollos, entre los que se encuentran catástrofes naturales, –transformadas en crisis humanitarias–, el insuficiente respaldo político y económico a los temas ambientales, la crisis económica y el frenesí por el armamentismo. Ante estos obstáculos, desde cierta perspectiva esta agenda se ha visto fortalecida debido a la multiplicación de las manos (públicas y privadas) que ofertan diversas modalidades de ayuda internacional, en especial humanitaria, aunque las manos que la requieren –con urgencia en muchos casos– han aumentado de forma exponencial.*

---

\* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México (UAP).

\*\* Estudiante de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional de la Facultad de Economía, UAP.

## ABSTRACT

*During the last months the agenda of international development cooperation has faced new obstacles, among them: natural disasters, humanitarian crises, weak political and economic support to environmental issues, the effects of the current economic crisis, as well as an important increase of arm trade. From a optimistically view, this agenda has been strengthened due to the multiplication of the hands (public and private) that had offered various types of international cooperation, mainly humanitarian aid. Nevertheless, the hands that require urgently aid have increased exponentially.*

## RÉSUMÉ

*Dans les derniers mois, l'agenda de la coopération internationale pour le développement a été confrontée à de nouveaux obstacles, entre lesquels se trouvent les catastrophes naturelles –transformées en crises humanitaires–, l'insuffisant soutien politique et économique aux problèmes environnementaux, la crise économique et le frénésie pour la course aux armements. Face à ces obstacles, selon une certaine perspective, cette agenda a été renforcée en raison de la multiplication des acteurs (publics et privés) qui offrent diverses formes d'aide internationale, en particulier humanitaire, bien que ceux qui la requièrent - d'urgence dans beaucoup de cas - ont augmenté d'une forme exponentielle.*

## Introducción

En este último semestre caracterizado por terremotos, deterioro ambiental y crisis económica, se ha activado un creciente número de actividades de cooperación internacional en sus distintas acepciones, sean éstas de fomento al desarrollo o, como en casos recientes, ejercicios de asistencia humanitaria, cuyas características, actores involucrados, objetivos y alcances este artículo pretende dar cuenta y analizar.

El eje fundamental de reflexión que guía este artículo es que diversos actores de la cooperación internacional han procurado hacer frente a las vicisitudes y retos emanados de un contexto mundial particularmente convulso. En este sentido, se considera que los terremotos en Haití y Chile, la crisis económica global aún permanente y la avanzada armamentista, entre otros factores aquí

referidos, si bien han afectado de manera negativa a la “agenda del desarrollo”, también han activado el despertar de diversos cooperantes que solidariamente se han sumado a las actividades inherentes del sistema de ayuda internacional. Si bien desde una perspectiva optimista ello ha fortalecido a dicha actividad, parece ser que la cooperación al desarrollo continúa resultando incapaz de reducir las brechas de desigualdad en materia de bienestar humano, a efecto de hacer de este mundo un espacio más justo, equitativo y estable.

## **Nuevos escenarios, nuevos actores de la cooperación internacional**

El 25 de noviembre de 2009, después de cerrar la edición anterior de esta Revista, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzó la noticia de la adhesión de Corea del Sur como el más reciente integrante formal de dicho Comité.

A partir de entonces los estudios del CAD incluirán a este país asiático, que ha aumentado de forma gradual su Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), la cual en 2009 fue de 816 millones de dólares. Si bien esta cuantía representó en 2009 el 0,10% del PIB sudcoreano, el gobierno anterior se comprometió a elevar la proporción al 0,15% en el año 2012, mientras que para el 2015 la meta es que el porcentaje alcance el 0,25%<sup>1</sup>.

Así, cuantitativamente Corea del Sur supera a Grecia, Portugal, Luxemburgo y a Nueva Zelanda, quienes otorgaron 0,61, 0,51, 0,40, y 0,31 mil millones de dólares de AOD en el año 2009, respectivamente. Con este hecho Corea del Sur se “gradúa” de su condición en el sistema de cooperación al desarrollo, en especial si se considera que desde 1945 (año en que consigue su independencia) hasta finales de los noventa este país recibió aproximadamente 13.000 millones de dólares en calidad de asistencia (lo que contribuye a sustentar la eficacia de la ayuda bajo ciertas condiciones), pasando a partir de ahora a constituirse “oficialmente” como donante. Además, no hay que olvidar que en este año Corea del Sur preside el G-20, mientras que para el 2011 será sede del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, lo que le otorga a Seúl un creciente estatus en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

---

1. Corea del Sur proporciona anualmente unos 558 millones de dólares de ayuda a Corea del Norte, cuantía que debido a que al no ser reportada al CAD, no es catalogada como AOD. OECD-MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, SOUTH KOREA: “Development Co-operation of the Republic of Korea. DAC Special Review,” París, 2008, p. 7.

Como es conocido por todos, el 12 de enero Haití fue escenario de un devastador terremoto de 7,3 grados Richter que devastó al país más pobre del hemisferio americano, dejando una estela de alrededor de 230.000 muertos, casi un millón de heridos y un número equivalente de personas que desde entonces carecen de hogar. Ante ello, fueron activados múltiples mecanismos de asistencia humanitaria dirigidos a este país, provenientes de diversas fuentes y latitudes del planeta.

Frente a este escenario de devastación masiva, a finales de marzo en el marco de la tercera cumbre de donantes para Haití se anunció que 140 países y varios organismos internacionales otorgarían a dicha nación caribeña 3.923 millones de euros en materia de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y condonación de deuda.

El primer donante a Haití será la Unión Europea (UE) con 1.200 millones de euros, Estados Unidos aportará 850 y España, tercer oferente, proveerá a ese país insular 346 millones de euros. Estos apoyos serán gestionados por el presidente haitiano, su primer ministro y el enviado especial de Naciones Unidas para Haití, Bill Clinton. Lo preocupante es que al parecer la comunidad internacional, más allá de las publicitadas promesas (no vinculantes) de ayuda, ha vuelto a pecar en Haití, tanto en materia de coordinación entre donantes, como en la versatilidad en cuanto a la dotación de los apoyos, ya que como ha señalado el rotativo *The New York Times*, hasta este momento el gobierno haitiano tan sólo ha recibido 17 millones de euros de ayuda externa proveniente de fuentes oficiales.

Los reflectores mundiales seguían enfocando hacia Haití cuando el 27 de febrero Chile sufría un terremoto de enormes proporciones (más sus respectivas réplicas), donde murieron más de 970 personas. Aunque las pérdidas han sido calculadas en alrededor de 30.000 millones de dólares (cifra menor que la recibida por Grecia por parte de los miembros de la Unión Europea para “salvarla” de su crisis financiera), la ayuda otorgada a este país sudamericano apenas y llegó a los 160 millones de dólares<sup>2</sup>.

Lo alentador en este sentido es que ante estas catástrofes, cientos de miles de instituciones y personas a escala mundial se volcaron a ayudar a Haití –y en una segunda proporción a Chile y a China<sup>3</sup>– desde diversas perspectivas

---

2. Contemplando –según los informes de situación en Chile difundidos por OCHA– que el gobierno chileno activó 111 millones de dólares para la reactivación de ese país ante el terremoto, y sin incluir la ayuda otorgada en especie por países como México, Perú, Rusia, Estados Unidos y los miembros de la UE.

3. Al cerrar la presente edición quedamos a la expectativa de saber si habrá una respuesta similar por parte de la comunidad mundial en la provincia china de Qinghai, tras el terremoto del 14 de abril que al momento ha cobrado la vida de al menos 1.339 personas y que ha dejado más de 12.000 heridos.

y dependiendo de sus respectivas capacidades. Así, además de la tradicional ayuda intergubernamental centralizada proporcionada por gobiernos y organismos multilaterales, asistimos al hecho que de manera altruista y voluntaria, un sinnúmero de escuelas, universidades, empresas, fundaciones, asociaciones privadas, gobiernos locales y municipales, familias e individuos, entre muchos otros, pasaron de ser espectadores del suceso, a versátiles cooperantes involucrados activamente en la ola de ayuda solidaria que poco a poco ha ido llegando a estos países.

Sobre este tema relativo a la renovación de actores de la cooperación internacional, es pertinente recordar que los días 22 y 23 de febrero se llevó a cabo la XXI Reunión del Grupo de Río, denominada Cumbre de la Unidad de América Latina y del Caribe, celebrada en Quintana Roo, México. En este encuentro los países latinoamericanos y caribeños (con excepción de Honduras, cuyo gobierno no es reconocido por varios países y que por ende no fue invitado) acordaron sumar esfuerzos en aras de crear en el futuro próximo un nuevo bloque regional de colaboración e integración.

Este proyecto, que aspira a promover nuevos esquemas de organización, denominado “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, ya sea el próximo año en Venezuela, o para el 2012 en Chile, aspira a erigirse como una especie de Organización de los Estados Americanos (OEA) sin la presencia de Canadá y Estados Unidos. Ello da cuenta del malestar de varios países de la región que perciben al mencionado Organismo hemisférico fundado en 1948 como una instancia inerte dedicada a servir de forma preferencial a los intereses estadounidenses en la zona. A este respecto, no cabe duda que la manera en que la OEA ha sorteado la crisis hondureña ha sido un catalizador de esta iniciativa; en especial si se considera que en lugar de que “el” Organismo hemisférico dedicado a promover resolución de conflictos en las Américas contribuyera a resolver el problema de Honduras, lo que terminó ocurriendo fue que el problema interno hondureño paralizó a la OEA<sup>4</sup>.

## **Medio ambiente, medios acuerdos**

La Cumbre del Clima en Copenhague (COP15), por la expectativa sobre sus alcances denominada “Hopenhagen”, fue la reunión más relevante (mas no exitosa) en materia de cooperación en el ámbito ambiental global en este

---

4. A pesar de ello, el 24 de marzo José Miguel Insulza consiguió la reelección como secretario general de la OEA, debido a que expresidente uruguayo Tabaré Vázquez no consiguió el consenso necesario para desban-car al chileno. Ello puede indicar que los países latinoamericanos, junto con el propio Estados Unidos y Canadá,

semestre. Sobre los resultados de este publicitado encuentro, lamentablemente, hay poco que decir.

Aunque 119 líderes del mundo asistieron a la Cumbre (cifra récord), el evento culminó con un acuerdo realizado a puertas cerradas entre Barack Obama, Wen Jiabao de China, Lula da Silva y el indio Manmohan Singh.

El “acuerdo” establece que los países del Norte realizarán su propia “medición, declaración y verificación de sus emisiones”, aceptando a la vez un sistema de consultas internacionales (no de verificaciones, pues el concepto molestaba a China) para determinar que las reducciones estipuladas se cumplan.

Sin embargo, el texto final de Copenhague, muy distante a un Tratado –estatus que sí posee Kyoto– no incluye metas concretas en cuanto a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Por el contrario la COP15 se limita a promover “ofertas voluntarias” de rebajas, que sólo reducirían un promedio de 18% las emisiones de los países desarrollados en 2020.

A todas luces esta propuesta resulta muy por debajo del rango de entre el 25 y el 40% que solicitó el Panel Intergubernamental de Cambio Climático para evitar que siga aumentando la temperatura del planeta.

Después de más de un mes de celebrarse la COP15, Estados Unidos y la UE anunciaron sus objetivos de reducción de emisiones. El primero ha informado que las rebajará en un 17% para el 2020 respecto a 2005, siempre y cuando sea aprobado dentro de su legislación nacional. Por su parte, la UE comunicó que mantendrá su descenso de emisiones del 20% respecto a 1990, a pesar de la propuesta de Reino Unido y España de aminorarla en un 30%, condicionado a que otros países se esfuercen “de acuerdo con sus responsabilidades y capacidades”.

Todo indica que habrá que esperar a la próxima Cumbre de México (COP16) a finales de este año para estar a la expectativa respecto a la formulación de compromisos más certeros (por no decir vinculantes o verificables) en torno a este tema, que no ha contado con el respaldo político y financiero suficiente por parte de los países que más contaminan y que por ende tienen más responsabilidad relativa y diferenciada en este tema.

---

han preferido avalar a Insulza y tras ello no generar mayores fracturas en el continente, a causa de la elección de un dirigente de una organización cada vez menos importante en la política exterior de dichos Estados.

## **Embates a la cooperación internacional e incongruencia de actividades**

El año 2010 inició con una impactante noticia para el mundo de la cooperación: ataques por parte de fuerzas rebeldes del grupo Al Qaeda obligaron a Naciones Unidas a suspender las operaciones humanitarias del Programa Mundial de Alimentos en Somalia, dejando sin asistencia a un millón de personas.

Con este hecho vemos cómo la cooperación al desarrollo, de por sí vulnerable respecto a los objetivos no siempre loables de varios donantes o receptores de corte intergubernamental, a la coyuntura financiera global (ahora en crisis), a la securitización de la agenda o a los feroces embates de la naturaleza, debe ahora también sortear nuevos retos provenientes, como en este caso, de grupos insurgentes locales.

Un ejemplo más de los escollos que la cooperación al desarrollo enfrenta es la prohibición por parte del gobierno iraní impuesta a sus ciudadanos de tener contacto con 60 organizaciones y fundaciones internacionales. Ello debido a que, desde la visión del gobierno de Mahmud Ahmadineyad (criticado por la oposición de haber ganado las elecciones vía fraude electoral), cooperar con estas instituciones extranjeras lastima los intereses del país persa, debido a lo cual la colaboración con el exterior es ahora ilegal.

Ahondando en el tema, no hay que olvidar que junto con el pueblo haitiano, la ONU, que desarrolla importantes programas de apoyo en Haití, también recibió un duro golpe como efecto del citado fenómeno natural transformado en catástrofe humanitaria. Tras el seísmo, cerca de 100 personas que realizaban diversas labores al amparo de Naciones Unidas perdieron la vida, la mayor parte sepultadas en la otrora sede del Organismo en Puerto Príncipe, que se colapsó tras el movimiento telúrico. De ahí que, además de la tragedia haitiana, el terremoto ha significado para la ONU y su engranaje de cooperación en dicho país la peor catástrofe humana (de su personal) y logística en sus 65 años de existencia.

Respecto al virus de influenza H1N1 que ha causado más de 14.700 muertos en el mundo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue criticada por promover alarmismo a escala global, a efecto de incentivar la venta de los retrovirales para contener esta enfermedad con el fin de favorecer a los laboratorios farmacéuticos. Ante esto, el Organismo se vio obligado a aceptar una evaluación externa que analice su manejo y respuesta ante el virus H1N1, la cual se llevó a cabo del 12 al 14 de abril y cuyo documento final será presentado –tentativamente– en el próximo mes de septiembre.

Fue en este contexto de críticas y desconfianza hacia la OMS, y en el marco de las acciones de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI por su sigla en inglés) cuando se anunció que la Fundación Bill y Melinda Gates aportará 10.000 millones de dólares en un plazo de 10 años a favor de la Década de las Vacunas de la OMS. La noticia, por sí misma positiva si se considera que con este apoyo se ayudará a evitar la muerte de ocho millones de niños por enfermedades prevenibles en países necesitados, significó una bocanada de oxígeno para una OMS, al parecer contagiada de intereses económicos por parte de la industria farmacéutica, cuyas ventas globales sobrepasan los 400 mil millones de dólares anuales. Sobre este tema habría que añadir que, también al amparo de la GAVI, las compañías Pfizer y Glaxo suministrarán por separado 30 millones de dosis anuales contra el neumococo a precios reducidos a ciertos países en desarrollo, con las que se podrían salvar 900 mil personas para el 2015 y hasta 7 millones en el 2030, en caso de que estos apoyos permanezcan hasta tal fecha<sup>5</sup>.

Para el 26 de enero se recibió una de esas noticias que generan una sensación de incongruencia respecto a las acciones internacionales para promover la paz y el desarrollo en ciertos países. Ese día se anunció que determinados países donarán 350 millones de euros en cinco años para la reintegración de los talibanes en Afganistán. La inconsistencia se refiere a que mientras Estados Unidos junto con varios aliados han aumentado de forma significativa el número de efectivos militares en este país (con sus respectivas acciones bélicas), de paso avalando el fraude electoral de agosto de 2009 por medio del cual Karzai fue reelecto presidente, intentan “comprar” mediante ayuda externa la pacificación de los talibanes, quienes ven en Karzai a un líder corrupto y pro occidental ajeno a los intereses del país centroasiático.

Otra noticia similar se dio el 11 de febrero, cuando el Banco Mundial (BM) difundió la reapertura de créditos para Honduras, que fueron congelados como reacción al Golpe de Estado que sufrió el año pasado. Además, se dijo que el Banco retomará un préstamo ya aprobado de 270 millones de dólares, a lo que se añadirán otros 120 millones como nueva ayuda, lo que suma un total de 390 millones de dólares. De la mano de lo anterior, el 4 de marzo Hillary Clinton, secretaria de Estado norteamericana, informó que otorgaría al Gobierno del presidente Lobo los 37 millones de ayuda que seis meses atrás habían sido suspendidos por dicho motivo. Estos sucesos contrastan con la irresuelta situación en Tegucigalpa, que aún no ha sido readmitido en la OEA ni en otros cónclaves

---

5. Las citadas farmacéuticas suministrarán estas dosis en los próximos 10 años a un precio de 7 dólares por unidad en el primer 20% de la producción y luego a 3.50 dólares en el 80% restante. Estas compañías cobran entre 54 y 108 dólares por cada dosis de las citadas vacunas en los países desarrollados.

regionales, lo que genera mensajes contradictorios por parte de la comunidad regional al gobierno de este atribulado país centroamericano.

El Golpe de Estado en Honduras nos remite al viejo dilema respecto a qué hacer y qué no hacer en materia de cooperación al desarrollo en caso de serias disrupciones a la democracia y a los derechos humanos en determinados países, asunto aún pendiente en la agenda internacional<sup>6</sup>. A este respecto, la postura de la UE parece ser más cauta que la posición del BM o la estadounidense (que nunca vieron con buenos ojos al expresidente Zelaya ni han querido supeditarse a las directrices de la OEA en el tema), en el sentido de, al menos a este momento, no restituir los 65 millones de euros de ayuda retenida desde hace varios meses, sino mantener “su apoyo (político) en el proceso de restitución del orden constitucional y democrático y al proceso de reconciliación nacional de Honduras”.<sup>7</sup>

## **Crisis económica, hambre y armamentismo vs los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la financiación al desarrollo**

El 14 de abril de 2010 la OCDE difundió las cifras de AOD del año 2009, cuyo monto total fue de 119.6 mil millones de dólares<sup>8</sup>, con un incremento de apenas el 0,7% respecto al año pasado (véase gráfica 1). Para los optimistas, en un año de crisis económica mundial, la cifra no es negativa (aunque, en realidad, fue gracias al ingreso de Corea del Sur al CAD por lo que la AOD no disminuyó), aunque sí distante respecto al compromiso de Gleneagles del 2005 por parte del G-7 de aumentar la AOD en 50 mil millones de dólares para el 2010 respecto a la que destinaban ese año.

Lo interesante es que mientras que 11 países aumentaron su AOD el año pasado, 12 la disminuyeron pasando de espectaculares aumentos del 17,3% (Noruega) a arteras disminuciones del 31,2% (Austria) (véase gráfica 2). Desde esta perspectiva, y como ocurre año a año, el total de la ayuda al desarrollo se compone de un “sube y baja” de los montos que individualmente cada miembro del CAD voluntariamente (por no decir de forma discrecional) destina a sus respectivos receptores y que se suman a la cuantía total. Este año,

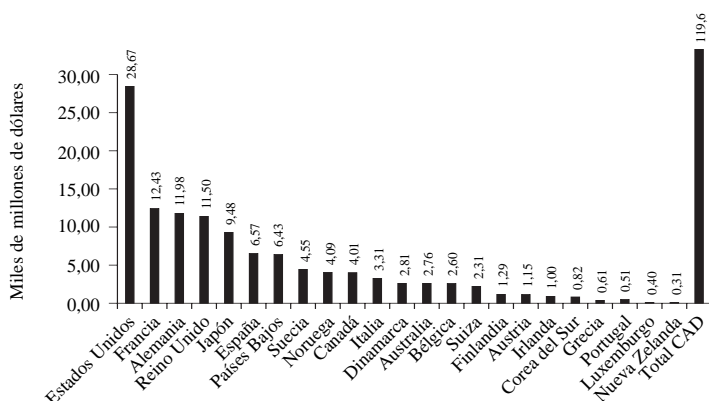
6. Un reciente estudio que aborda esta temática se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación Española”, *Serie Avances de Investigación no. 35, Documentos para el Debate*, No.1, Fundación Carolina-Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Madrid, 2010.

7. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: “Declaration by the Representative on behalf of the EU on the situation in Honduras...” 5746/10 (Presse 15), P 04/10, 27 de enero, 2010, Bruselas.

8. OECD-DAC: “Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets”, OEAC-DAC, 14 de abril, 2010, París.

si bien esta diversidad de actitudes y acciones respecto a la AOD se explica en buena medida por el impacto (diferenciado) de la crisis financiera global en las finanzas de los donantes, también es determinante la voluntad política para honrar los compromisos, ya sea del Consenso de Monterrey o de la cumbre de Gleneagles, respecto a elevar la AOD a efecto de contribuir al cumplimiento de los ODM.

Gráfica 1. Asistencia Oficial para el Desarrollo totales, 2009



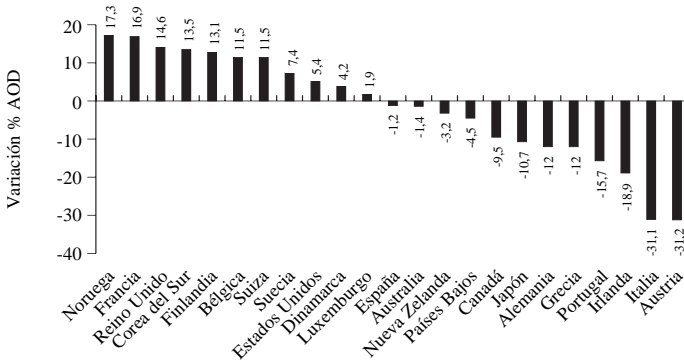
Fuente: OECD-DAC: "Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets". Statistical Annex, OEAC-DAC, 14 de abril, 2010, París.

Lo anterior evidencia que aún se carece de un régimen o sistema internacional de cooperación al desarrollo cohesionado capaz de generar recursos estables y previsibles de financiación,<sup>9</sup> lo cual facilita que varios donantes apliquen la estrategia del *free rider*, delegando su responsabilidad de ayudar o asumir compromisos en otros ámbitos (como el ambiental) a los que sí lo hacen con mayor esmero y compromiso.

Aunque según la OCDE se prevé que en 2010 la AOD llegue a los 126 mil millones de dólares, el compromiso del G-7 de Gleneagles en cuanto a la dotación a África de 25.000 millones de dólares adicionales de ayuda no se conseguirá, ya que este continente sólo recibirá alrededor de 11.000 millones de ayuda extra, lo que significará incumplimiento de esta "promesa" por una cuantía de 34.000 millones de dólares.

9. La ayuda sigue siendo impredecible, ya que sólo el 46% de las asignaciones de AOD se hacen efectivas en el año correspondiente a las cuentas de los receptores, en contraste con el 71% establecido por la Declaración de París. INTERMÓN-OXFAM: *La Realidad de la Ayuda 200-2009*, Intermón-Oxfam, España, 2008, p. 20.

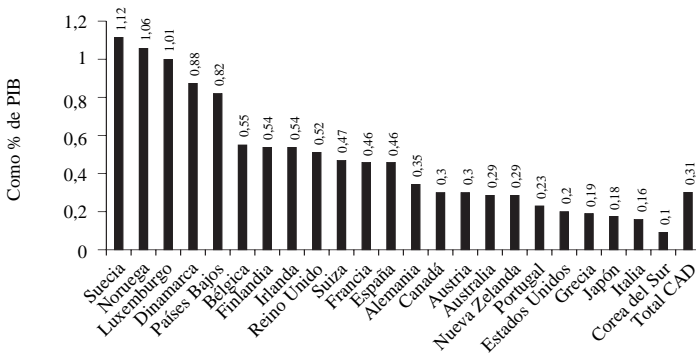
Gráfica 2. El “sube y baja” de la AOD, 2009



Fuente: Elaboración propia, con base en OECD-DAC: “Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets”, OEAC-DAC, 14 de abril, 2010, París.

Si bien la cuantía de AOD no se redujo en el 2009, lo que continúa estancado es el porcentaje de AOD respecto al PIB de los donantes, la cual en promedio en el año 2009 no superó la barrera del 0,31%; proporción muy lejana al emblemático 0,7% (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Asistencia Oficial para el Desarrollo como porcentaje del PIB, 2009



Fuente: OECD-DAC: “Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets”. Statistical Annex, OEAC-DAC, 14 de abril, 2010, París.

Una desalentadora noticia fue dada a conocer el 16 de marzo por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, al informar que actualmente existen 1.200 millones de personas que padecen hambre en el mundo, ¡lo que

representa la cifra más alta que se haya registrado en la historia de la humanidad! Ello a todas luces en sentido opuesto a los ODM, en especial con la meta 3 (reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre).

El Informe reconoce además que a consecuencia de la crisis financiera global, del 2008 al 2009 el número de personas con ingresos menores de 1.25 dólares diarios por familia pasó de 215 millones a 850 millones de individuos, sin olvidar que por dicha catarsis económica alrededor de 50 millones de personas en el mundo se quedaron sin empleo.

Para lograr los compromisos hacia 2015, Ban anunció que se necesita un flujo adicional de AOD, que si bien como se ha señalado en 2009 no descendió, aún está muy lejos de los 154.000 millones de dólares en valor actual que fueron comprometidos por el G-8 en la referida Cumbre de Gleneagles de 2005.

No cabe duda que la actual crisis económica emanada en Estados Unidos continúa irrumpiendo negativamente en los discretos avances en torno a los ODM, y en especial en aquellos países con menores capacidades para afrontar este tipo de situaciones, en todo sentido adversas respecto a su de por sí vulnerable condición.

El 23 de marzo la Asamblea General de Naciones Unidas celebró un Diálogo de Alto Nivel sobre los problemas del financiamiento y el desarrollo, titulado “El Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, estado de la implementación y las tareas por delante”.

Es curiosa la manera en que varias voces han intentado mantener el aval del denominado Consenso de Monterrey del año 2002 en el marco de la presente crisis económica global, el cual afirma que las fuentes privadas de financiación al desarrollo, en especial el comercio y las inversiones extranjeras, son flujos estables y confiables de recursos hacia los países del Sur. A este respecto, un sólo dato es esclarecedor en contra de ese argumento: en este evento, Rebeca Grynspan, Administradora Asociada del PNUD, señaló que como efecto de la crisis, la cual ha inducido a estancar de forma más prolongada la “Ronda del Desarrollo” de la OMC, los países en desarrollo han dejado de recibir \$635 mil millones de dólares por concepto de comercio e inversión proveniente del exterior<sup>10</sup>.

---

10. GENERAL ASSEMBLY: Sixty-fourth General Assembly Plenary, 76th & 77th Meetings. “High-Level Dialogue Call for Reinvigorated Development Partnerships to Reverse Impact of Global Economic Crisis”, GA/10927. Nueva York, 23 marzo, 2010.

Y aunque la crisis económica mundial no ha cesado y con ello el gasto social, empleo y producción de alimentos e industrial se encuentran en un impasse, el comercio mundial de armas ha crecido con vigor, según el más reciente Informe del Instituto Internacional de Investigación para la Paz (SIPRI).

De esta manera el documento “Trends in International Arms Transfer, 2009” del SIPRI dado a conocer en marzo pasado señala que el comercio mundial legal de armamento registra un aumento del 22% en el periodo 2005-2009, respecto al periodo 2000-2004, con variaciones divergentes respecto a la región del planeta que se trate.

Por ejemplo, se señala que América Latina muestra un incremento del 150% en el periodo señalado, en buena medida como reacción de los países de la región al otorgamiento por parte de Colombia a Estados Unidos de siete bases militares.

Ante estos datos, cabe preguntarse: ¿qué ocurriría si en lugar de destinar cada vez más cuantiosas cifras de recursos públicos para la adquisición de armamento por parte de varios países, dichos montos se invirtieran en el desarrollo de las personas?

## **Consideraciones finales**

En los primeros meses del año 2010 la cooperación internacional en sus distintas facetas, en el marco de un contexto internacional particularmente convulso, sea por catástrofes naturales o debido a condiciones económicas y sociales adversas, ha enfrentado innumerables retos. Estos retos por un lado han afectado a los objetivos desarrollistas de la cooperación internacional (como a los ODM), aunque desde una visión propositiva también le han conferido a esta actividad de renovada fortaleza (multiplicación de actores privados-individuales y renovación de ejercicios de organización regional, por señalar dos ejemplos) que posicionan y revaloran a dicho instrumento en la agenda internacional.

Las experiencias vividas tras los terremotos en Haití y Chile dan muestra de una clara multiplicación de las manos de la cooperación internacional vía ayuda humanitaria (mediante el apoyo de gobiernos y organismos multilaterales, y en especial por parte de la sociedad civil), aunque este generoso apoyo no ha logrado equipararse a la multiplicación –ésta exponencial– de las manos que requieren de este apoyo vital para la supervivencia, por no incluir el bienestar a mediano o largo plazo, de miles de millones de personas.

De este tamaño son los retos de la actual cooperación internacional que constantemente enfrenta escenarios adversos, pero que pueden tornarse en puntos de enlace para apalancar nuevos bríos a favor de esta actividad que, por lo visto, continuará sorteando los embates de la coyuntura que se presente en el futuro, y de cuyos resultados daremos cuenta en esta sección en números posteriores de esta Revista.

---

# SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: PRESENTACIÓN

JAVIER SURASKY\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación Sur Sur, Eficacia de la Cooperación Internacional, Task Team on South-South Cooperation, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.*

## **RESUMEN**

*Las reuniones de todo tipo que se realizan para debatir distintas aristas de la Cooperación Sur-Sur están creciendo exponencialmente, lo que demuestra el papel cada vez más destacado que le corresponde jugar dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, el riesgo de que estas reuniones se limiten a debatir únicamente los temas que los donantes tradicionales consideran de interés es real, y no puede llevar a los países del Sur a otro lugar que no sea el de pérdida de su influencia y, más grave aún, de desaprovechar una enorme oportunidad para plantear su propia visión del desarrollo y de cómo debe ser logrado.*

## **ABSTRACT**

*The increasing of the meetings about South-South Cooperation, demonstrates the outstanding role of this type of cooperation within the international system. However, as long as these meetings continue*

---

\* Javier Surasky es profesor adjunto e Investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

*just dealing about the main subjects for the traditional system, the influence of South countries will decrease and, even worse, they will waste the opportunity to raise their own vision of Development and how it must be obtained.*

## **RÉSUMÉ**

*Les réunions de tout genre faites pour débattre divers aspects de la coopération Sud-Sud augmentent exponentiellement, ce qui reflète le rôle de plus en plus remarquable que celle-ci joue dans le système de coopération internationale pour le développement. Cependant, le risque de que ces réunions se limitent à la discussion des sujets que les donateurs traditionnels considèrent d'intérêt réel, et cela ne peut que conduire les pays du Sud à la perte de leur influence et, bien pire, de manquer une bonne occasion pour présenter leur propre vision du développement et de comment celui-ci doit être achevé.*

## **Introducción**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) está atravesando un momento caótico: una sucesión de encuentros abordan el tema desde diferentes perspectivas en los más diversos lugares del planeta y parece surgir un cierto atisbo de orden dentro del desorden que se genera de forma casi espontánea, autoorganización espontánea, o dicho en otras palabras, el desorden genera un orden.

Pero como bien sabe cualquiera que haya leído a Poincaré o Lorenz, y especialmente a Prigogine, ese orden se apoya en condiciones iniciales muy sensibles, de tal forma que un pequeño cambio en ellas produce resultados finales que pueden llegar a ser diametralmente distintos.

Procurar en estos tiempos realizar un seguimiento de la CSS que no se limite a contar fechas y reuniones sino que nos permita ver el proceso subyacente a ellas es una llamada a pensar de forma abierta, no lineal, y nos fuerza a alejarnos de cualquier impulso por adoptar una cosmovisión determinista.

Lo que parece asomar, a partir de un proceso madurativo que ya se cuenta en décadas y se conjuga hoy con un marco político propicio en el Sur del mundo, debates abiertos sobre una “nueva arquitectura” de la Ayuda y un inevitable encuentro con la Agenda de la Eficacia de la Cooperación Internacional,

es una CSS en busca de su propio camino, atravesada por los problemas propios de querer dejar atrás una larga juventud que por momentos supo vivir con admirable despreocupación.

Este proceso se vive con especial intensidad en América Latina, región que se caracteriza por la presencia de Estados con niveles de Desarrollo Medio Alto que ven como los tradicionales flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) provenientes del Norte se dirigen hacia otros continentes, por lo que la CSS se torna un imperativo que no siempre se ve acompañado de los compromisos que implica para los propios países que la ejecutan.

Una buena muestra de lo que sucede en esa región aparece en el Tercer Informe sobre la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica editado por la Secretaría de las Cumbres Iberoamericanas (SEGIB). Se trata de un documento de lectura obligatoria para cualquier persona interesada en temas de CSS en general e iberoamericana en particular que debemos agradecer a su autora, Crisitina Xalma.

La redacción del capítulo primero de dicho informe estuvo a cargo de los responsables de la cooperación internacional de Argentina y México, quienes —en pos de lograr un consenso entre las distintas visiones en juego— terminaron presentando un texto de perfiles abiertos y porosos que, aún así, ha merecido para Venezuela la necesidad de distanciarse a través de una nota al pie en la cual afirman que “el capítulo no representa la opinión y posición de la República Bolivariana de Venezuela en relación con la Cooperación Sur-Sur”.

Pero para comprender mejor lo que hasta aquí afirmamos es ahora conveniente realizar un recuento de las principales reuniones que se produjeron en el campo propio de la CSS o que la receptan de manera directa.

Comenzando por el último encuentro al que hacíamos referencia en nuestra anterior sección de seguimiento de la CSS, la reunión regional latinoamericana del *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizada el 27 de octubre de 2009 en Bogotá, Colombia.

A ese evento, y siempre como parte del proceso que conduce al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (HLF-4, por sus siglas en inglés) a realizarse en Seúl en 2011, le sucedió el encuentro preparatorio de su par africano (Preto-ria, Sudáfrica, 4 y 5 de noviembre de 2009).

También el 4 de noviembre tuvo lugar en Nueva York el 16º período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre CSS, que debió haberse reunido entre el

2 y el 5 de junio de 2009 pero debió ser postergado por problemas de organización y en consonancia con las varias postergaciones sufridas por la Reunión de Alto Nivel sobre CSS de las Naciones Unidas –a la que debía dar seguimiento– (ver más adelante) por lo que todavía no hay un informe de lo sucedido en la reunión del Comité.

Entre ambas reuniones el 1º de diciembre de 2009 tuvo lugar en París un “encuentro cerrado” del TT-SSC del cual sólo podían participar los miembros 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 OCDE, como parte de la reunión que el WP-EEF mantuvo los días 1, 2 y 3 de diciembre.

En su reunión, el TT-SSC se concentró en el proceso de seguimiento de casos de buenas prácticas en la CSS actualmente en marcha, siendo informado de los avances por las instituciones que actúan como facilitadoras del mismo, el Banco de Desarrollo Asiático, el secretariado de la NEPAD y el Banco de Desarrollo Africano –que aseguró su predisposición a trabajar junto a la NEPAD y a brindar el diálogo regional en materia de CSS a través de la plataforma *African Partnership Facility*–, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos.

Allí se identificaron también una serie de consideraciones a tener en cuenta para que no se conviertan en obstáculos en el proceso de identificación de buenas prácticas de CSS:

El calendario de actividades fijado hacia Seúl debe poder ser a la vez ambicioso y realista.

- El proceso en marcha debe ser flexible para poder adaptarse a los cambios que puedan tener lugar en el contexto.
- Se debe hacer el mejor uso posible de los recursos y experiencias existentes.
- Es necesario poner énfasis en el componente de aprendizaje entre pares que acarrea el proceso en marcha.
- Cada proceso regional debe trabajar en sintonía con los demás procesos regionales en marcha.
- Debe asegurarse que estén establecidos los puentes entre este proceso y la preparación del HLF-4.

Por fuera del proceso orientado por el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda encontramos que el cúmulo de encuentros no es menos denso.

Coincidiendo con la reunión del WP-EEF pero en la ciudad de Nairobi, Kenya, tenía lugar la Reunión de Alto Nivel sobre CSS de las Naciones Unidas, un encuentro originalmente pensado en formato de Cumbre y dirigido a conmemorar la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de 1978, pero que debido a diferentes situaciones se fue postergando hasta su realización en la fecha indicada: Argentina –a modo de ejemplo de las dificultades señaladas– se había ofrecido como sede para ese encuentro, pero luego retiró su oferta ante la presunción –luego confirmada– de que no concurrirían a la reunión los más altos representantes de la Cooperación Internacional de los países participantes sino sus segundas y terceras líneas.

El Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur es un claro exponente de aquellos documentos internacionales llenos de buenas intenciones y frases altisonantes que en realidad tienen un contenido muy pobre. Encontramos en él una nueva adhesión a los tradicionales principios de la CSS, algunas tibias referencias a la CT.

El punto 9 del Documento desataca que la CSS “como elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, ofrece oportunidades viables para que los países en desarrollo procuren alcanzar individual y colectivamente el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible” y luego afirma que ésta “no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa” (punto 14), para reconocer en el punto siguiente “el valor del apoyo cada vez mayor que los países desarrollados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil prestan a los países en desarrollo, a solicitud de estos, para mejorar sus conocimientos especializados y su capacidad nacional mediante mecanismos de cooperación triangular...”.

Quizás las menciones más relevantes sean las que brindan reconocimiento a la labor del G77 y al Movimiento de Países no Alineados y el aporte más significativo esté en el énfasis que se pone en el rol protagónico que tiene la Organización de las Naciones Unidas –y todo el Sistema de las Naciones Unidas en general– en la promoción, seguimiento y fortalecimiento de la CSS y triangular, asunto que alcanza un verdadero sentido cuando se le ubica en la perspectiva de los debates en torno a la pertinencia de que sea la OCDE quien lidere, a través del CAD y el TT-SSC, el proceso de establecimiento de pautas de acción para la CSS. Justamente por ese motivo es llamativo que no haya mención alguna a lo largo de todo el Documento Final de Nairobi al Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC.

El siguiente encuentro tuvo lugar en Washington D.C. el 14 de diciembre de 2009 como actividad previa a la puesta en marcha de la *Global South-South Development Expo 2009* (Expo Sur-Sur). El Foro de Alto Nivel “Explorando nuevas oportunidades para mejorar la colaboración bajo acuerdos asociativos de CSS y triangular innovadores”, co-organizado por la Corporación Financiera Internacional, la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional y la Unidad Especial para la CSS del PNUD, tuvo el objetivo de compartir experiencias y ejemplos de buenas prácticas de CSS y CT en las áreas de apoyo a políticas y estrategias nacionales, acuerdos innovadores financieros e institucionales, desarrollo de capacidades para la gestión de la CSS y triangular y creación de asociaciones innovadoras en ese campo.

Al día siguiente se inauguró la Expo Sur-Sur que se extendió hasta el 17 de diciembre de 2009, período durante el cual se expusieron soluciones Sur-Sur a obstáculos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La filosofía de esta segunda Expo Sur-Sur –la primera tuvo lugar en diciembre de 2008– la distancia de la mayoría de los encuentros que tienen lugar en materia de CSS, ya que se presenta a sí misma no como un foro para el debate de teorías o para la presentación de soluciones generales para el Sur, sino como un ámbito de presentación de respuestas efectivas y verificadas a problemas puntuales a los que se enfrentan los países del Sur. Se trata de un espacio de revalorización y puesta en conjunto de experiencias que han sido exitosas en el terreno.

En su edición de 2009 la Expo Sur-Sur decidió concentrarse en 8 atributos fundamentales de las herramientas propias del Sur para impulsar su Desarrollo: prioridad nacional, apropiación, liderazgo nacional, establecimiento de asociaciones amplias, innovación, equidad económica y social, sostenibilidad y posibilidades de extensión de las soluciones a otros casos<sup>1</sup>.

Helen Clark, Administradora del PNUD, explica la necesidad de eventos como éste en el sitio web de la exposición<sup>2</sup>, donde afirma que: “los flujos Sur-Sur de finanzas, tecnología y conocimientos técnicos orientados al desarrollo deben reconocerse e impulsarse como una dimensión cada vez más importante de la cooperación al desarrollo”.

El 19 de diciembre se conmemoró una vez más el Día de las Naciones Unidas para la CSS, según lo proclama la Resolución 58/220 de la Asamblea General

---

1. El último atributo se expresa con el término inglés *scalability* que no tiene traducción al español. Puede ser entendido como “extensibilidad” pero entendemos que el sentido de la expresión queda mejor expuesto en la forma en que lo presentamos en el texto.

2. <http://www.southsouthexpo.org> (último ingreso: 6 de febrero de 2010).

de la ONU del año 2003. La fecha fue elegida por haber sido ese el día en el cual, en el año 1978, dicho órgano respaldó el PABA.

Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU, emitió ese día un comunicado en el que decía que “El tema de el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur de este año –“Soluciones innovadoras a través de asociaciones inclusivas”– está dirigido a destacar la necesidad de alianzas y coaliciones más fuertes. Llamo a los países del Sur a profundizar su cooperación e insto al Norte a apoyar esos esfuerzos [...] La cooperación Sur-Sur no debe ser vista como un sustituto de la cooperación Norte-Sur, sino como su complemento” (ONU, 2009).

La insistencia en la idea de la complementariedad entre ambos canales de cooperación, recurrente en las reuniones internacionales, parece convertirse en un llamamiento a que los donantes tradicionales no hagan de la CSS una “vía barata” para implementar su propia cooperación sino que la reconozcan como una nueva oportunidad que requiere de esfuerzos diferentes y adicionales a los ya hechos, tema con profundas vinculaciones con los debates sobre la eficacia de la ayuda y sobre la institucionalización de la CSS.

Aunque el tema de la CSS no aparece tratado en la 40ª Reunión Anual del Foro Económico Mundial de Davos (WEF, por sus siglas en inglés) que se desarrolló entre el 27 y el 31 de enero de 2010, entendemos oportuno mencionarla aquí ya que es en ese foro donde se está trabajando en la implementación de la *Global Redesign Initiative*, un diálogo multiactores capaz de apoyar y fortalecer los procesos y estructuras de cooperación global.

Como parte de ese proyecto se reunió en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias entre el 6 y el 8 de abril de 2010 el capítulo latinoamericano del Foro bajo el lema “Nuevas asociaciones para una recuperación sostenible”<sup>3</sup>, en cuya sesión final hicieron uso de la palabra los presidentes de Colombia, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Paraguay, cada uno de los cuales refirió a la necesidad de profundizar la integración regional y mejorar la educación como herramientas indispensables para reducir la inequidad que caracteriza a América Latina.

Particularmente importantes para esta presentación del seguimiento de la CSS han sido las palabras del Presidente de Panamá Ricardo Martinelli cuando afirmó que si bien todos deseamos integrarnos, cuando se llega al *quid* de la cuestión

---

3. “New Partnerships for a Sustainable Recovery”.

cada país comienza a pelear por sus propios intereses, por lo que llamó a pensar más allá de los paradigmas de modo que la integración se convierta en una realidad.

Esta reflexión sobre los problemas de la integración es perfectamente extrapolable, como veremos luego, al campo de la CSS.

Continuando nuestro repaso, nos encontramos con la reunión del grupo de la región Asia-Pacífico del TT-SSC que se realizó el 4 de febrero de 2010, en Seúl.

Pocos días después, el 22 y 23 de febrero, tuvo lugar la Cumbre anual del Grupo de Río en la ciudad mexicana de Playa del Carmen. La protagonista de ese encuentro fue la decisión de los presentes de crear un organismo regional que vincule a los países de América Latina y del Caribe –sin participación de los Estados Unidos– y que asuma el acervo del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC).

En un nivel menor, aunque bueno es recordar que España se encuentra ejerciendo la presidencia rotativa del Consejo Europeo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) realizó el 8 de marzo una reunión para debatir sobre “La Cooperación Triangular de la Unión Europea en el contexto de la Eficacia de la Ayuda”. Entre las motivaciones del encuentro se afirma que entre los donantes del Norte existen casos –como el de Japón– en los que ya existe un claro compromiso con la cooperación triangular, y otros en los que las experiencias de trabajo en esta modalidad son recientes, para luego afirmar que una de las razones para que el progreso no sea mayor radica en que el concepto mismo de “Cooperación Triangular” (CT) sigue sin ser absolutamente claro (tema que hemos abordado en esta misma sección. Ver REDC, N° 24).

Continúa luego afirmando que la CT ha tenido una influencia significativa y no siempre positiva sobre el proceso de Eficacia de la Ayuda.

El evento se presentó como un aporte a la Reunión de Alto Nivel que se realizaría a finales de marzo en Bogotá y realiza una distinción sumamente interesante entre CT y apoyo a la CSS, subrayando que tienen diferentes fórmulas desde el inicio de acuerdo a las diferentes combinaciones, al momento de definir quién tiene la iniciativa, entre el donante o primer socio cooperante, el “país pivot” o segundo socio cooperante y el país receptor, y que a partir de esa diferencia inicial cambia la relación dentro de la sociedad (*partnership*) y la aplicación de los principios de efectividad de la ayuda (AECID, 2010).

Continuando el repaso llegamos a la Reunión regional africana del TT-SSC que tuvo lugar entre el 2 y el 5 de marzo de 2010 en Sudáfrica y a la Reunión de Alto Nivel sobre CSS y desarrollo de capacidades convocada por la OCDE en la ciudad de Bogotá, Colombia. Ambas son parte del proceso que lleva al Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se reunirá en Seúl en 2011 y a ellas dedicaremos nuestra atención en la segunda parte de esta sección.

Como punto final a este recorrido encontramos la Conferencia de Donantes para la reconstrucción de Haití que se realizó en la sede de las Naciones Unidas de la ciudad de Nueva York el 31 de marzo. Un tema muy sensible en el campo de la CSS y la CT en tanto las actividades de cooperación que se realizaban en aquel país antes del terremoto estaban lideradas por países del Sur, en muchas ocasiones a través de proyectos de CT en todas sus diferentes formas: Norte-Sur-Sur; Multilateral-Sur-Sur y Sur-Sur-Sur.

No obstante –y dado que en ocasiones el silencio sirve para ubicar las cosas en su justo lugar– ni en el plan de reconstrucción propuesto por el gobierno haitiano, ni en el “Comunicado Final” de la conferencia hay mención alguna a la CSS.

Como resulta claro, las plataformas de debate, seguimiento y discusión de la CSS crecen y se multiplican de manera no necesariamente coherente, lo que se presenta como un riesgo potencial para el futuro de la CSS: vamos camino a tantas definiciones de lo que la CSS es y de cómo debe trabajar que llegaremos al punto en el que cualquier acción pueda ser o no CSS. Entendemos que esta multiplicación de foros no es más que un nuevo síntoma apalancado en la ausencia de consensos cuyo logro se convierte ya en un imperativo para los responsables de la CSS.

## **La Agenda de la Eficacia en perspectiva Sur: las reuniones regionales del TT-SSC**

El problema de la falta de consensos en la CSS es, sin duda, el más grave. Pocos ámbitos lo demuestran más claramente que el de la discusión sobre el rol que debe desempeñar, si es que debe desempeñar alguno, la CSS en la construcción de una agenda de eficacia de la ayuda.

Las posiciones respecto de este punto han sido explicadas en entregas previas de esta misma sección y no se han dado cambios significativos respecto a lo que afirmábamos hace ya un año<sup>4</sup>.

---

4. Para ampliar el estado del debate sobre el punto en la región latinoamericana puede consultarse el libro *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: ¿utopía o realidad?*, actualmente en prensa.

Lo cierto es que el camino hacia el HLF-4 está siendo recorrido, con mayor o menor agrado, por los países del Sur.

Entre el final de 2009 y los inicios de 2010 tuvieron lugar las reuniones regionales del TT-SSC que dan continuidad al proceso iniciado en Bogotá en octubre y a las que ya hemos nombrado en nuestro repaso de los principales eventos que tuvieron lugar en el campo de la CSS en los últimos meses. Ahora vamos a concentrar nuestra mirada en esos encuentros, analizándolos con algo más de detalle.

La seguidilla se abrió en Latinoamérica con el encuentro realizado en Colombia el 27 de octubre de 2009 y lo hemos analizado en nuestra anterior aparición.

El segundo escenario regional en iniciar su propio camino fue el de Asia-Pacífico, reunido en Seúl, Corea, el 4 de febrero de 2010.

La reunión se organizó mediante tres ejes básicos: promoción de la CSS y eficacia del desarrollo, revisión de casos de CSS en los que hubieran participado países asiáticos y perspectivas regionales sobre la CSS y eficacia de la ayuda.

El segundo eje mencionado fue diseñado en directa relación con el encuentro que tendrá lugar en Seúl en 2011 ya que de los debates sobre el mismo surgieron los 22 casos que la región presentará como ejemplos de buenas prácticas de CSS en esa oportunidad. La cuestión de lo que se definió como la necesidad de medición del impacto de la CSS, la búsqueda de un marco más propicio para la CSS y el apoyo al diseño de asociaciones de calidad en las que se involucren a nuevos actores atravesaron los debates que se plantearon en torno a los casos presentados.

En los debates sobre las perspectivas regionales de la CSS ante la agenda de la eficacia un lugar destacado lo ocupó el trabajo llevado adelante por la *Capacity Development for Development Effectiveness Facility* (CDDE) del Banco Asiático de Desarrollo, una interesante iniciativa que reúne a gobiernos, instituciones y programas multilaterales y organizaciones de la sociedad civil que ya ha realizado proyectos en casi 20 países del Asia Pacífico y cuyo trabajo se orienta a apoyar a sus beneficiarios para que puedan llevar al terreno los principios fijados en la Declaración de París (DP), establecer redes de cooperación regional Sur-Sur que alienten el desarrollo de capacidades nacionales y fortalecer el proceso de rediseño de la arquitectura internacional de la ayuda.

No obstante debemos destacar que la reunión asiática, a diferencia de la latinoamericana y de la africana, no dedicó especial atención a la cuestión del

desarrollo de capacidades sino que se concentró específicamente en la vinculación más directa entre la CSS y la agenda de la eficacia, lo que no es de extrañar considerando que 26 países de la región son signatarios de la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra o ambas.

Quedó claro –como resultado del encuentro– que la región Asia Pacífico se encuentra considerablemente más alineada con la DP y la Agenda de Acción de Accra (AAA) que las demás regiones.

Es también un dato a destacar que poco antes del encuentro –el 29 de diciembre de 2009– Corea había aprobado un ley que define las instituciones a través de las cuales ese país participa del sistema de cooperación internacional así como los objetivos y conceptos centrales de la cooperación coreana, además de crear una agencia coordinadora cuya labor será la de sistematizar y simplificar la gestión de su ayuda internacional al desarrollo, hasta ahora en manos de cerca de 30 órganos estatales diferentes, lo que se interpreta como una continuidad del proceso que llevó al país a sumarse al CAD en noviembre pasado<sup>5</sup>.

Poco tiempo después de la reunión de Corea se iniciaba en Pretoria el trabajo de la “Reunión Regional Africana sobre Efectividad de la Ayuda, CSS y Desarrollo de Capacidades” que sesionó entre los días 2 y 5 de marzo de 2010, tras un encuentro preparatorio realizado en noviembre de 2009.

El resultado más tangible de esta reunión –que contó con el apoyo de la Unión Europea para su realización– es el Documento de Conclusiones “De la Efectividad de la Ayuda a la Efectividad del Desarrollo. Construyendo asociaciones entre iguales basadas en el mutuo respeto, confianza y rendición de cuentas”<sup>6</sup>.

La necesidad de crear procesos participativos y de fortalecer las capacidades y mecanismos institucionales, sobre todo a nivel nacional, destacan entre los asuntos abordados al tratar la efectividad de la ayuda, junto con la propuesta de crear una plataforma regional africana sobre la efectividad del desarrollo.

5. Dicha ley, de acuerdo a su propio texto, debe entrar en vigor en la primera mitad de 2010 tras ser regulada por un decreto presidencial.

6. “From Aid Effectiveness to Development Effectiveness, Building Partnerships of Equals Based on Mutual Respect, Trust and Accountability”. Disponible en [http://api.ning.com/files/7We3wwz4TdmWeFazmnMGBVkJXA1a83kVUV4sf0KxMhWJbG\\*KQY6UCDsaIm7d21NqoDgGwJF4SckEyKLIA5zS6cNNn1O0Bf/pretoria.pdf](http://api.ning.com/files/7We3wwz4TdmWeFazmnMGBVkJXA1a83kVUV4sf0KxMhWJbG*KQY6UCDsaIm7d21NqoDgGwJF4SckEyKLIA5zS6cNNn1O0Bf/pretoria.pdf)

Resulta de la reunión de Pretoria una clara toma de posición a favor del liderazgo de las acciones, programas y proyectos de cooperación por los países receptores, haciéndose una llamada a los Estados africanos a considerar la opción de “decir ‘No’ [...] a la asistencia al desarrollo que no esté alineada con los principios acordados en materia de eficacia de la ayuda y –lo más importante– con sus prioridades nacionales de desarrollo”.

Específicamente respecto de la CSS se comienza por reafirmar los principios tradicionales que la caracterizan, reenviando al respecto a la Declaración Ministerial de la reunión del G77+China de 2008.

También aquí se insiste en la idea de que la CSS no viene a reemplazar a la tradicional cooperación Norte-Sur sino que se trata de una forma de suplementar y complementar los “cada vez más disminuidos e impredecibles flujos de AOD”, aunque no sólo se trata de eso, sino que más adelante se va a hacer notar que la CSS puede ser una vía para que los países del Sur aumenten su capacidad de influir en la agenda global del desarrollo.

Es también interesante la forma en que se hace referencia al Evento de Alto Nivel que se realizaría más tarde en Bogotá y al Foro de Alto Nivel de Seúl, subrayando la importancia de ambos al tiempo que se manifiesta lo beneficioso de poder lograr que en ellos África se pronuncie con una voz única, lo que es casi un llamado a lograr consensos regionales.

Pero lo que nos parece más interesante es una referencia original a la idea de que la CSS está implicada por la idea de asociaciones para el desarrollo a largo plazo “y por ello no puede ser analizada únicamente sobre la base de la eficacia de la ayuda resultante de la DP y la AAA”.

Se trata de un interesante y nuevo argumento que puede utilizarse para justificar que la mencionada agenda no puede ser aplicada a la CSS sin un debate previo de adaptación de sus postulados a las características propias de este tipo de cooperación y es un aporte más a la difícil relación entre ambas.

No obstante este aporte, serán las propias conclusiones del encuentro quienes entren en contradicción con él: al referirse a las plataformas y sistemas de información sobre CSS los representantes de los países africanos aseguran que la CSS “debe estar sujeta a los mismos estándares de transparencia y marcos generales que la cooperación tradicional”.

Suman mayor confusión sobre el punto los contornos extremadamente abiertos de una referencia que encontramos al final del mismo documento donde

se afirma que “la DP y la AAA sobre Efectividad de la Ayuda continúan brindando los puntos de entrada necesarios para que África asuma un compromiso constructivo [con el proceso]”.

El encuentro regional africano abordó –además de la cuestión de la efectividad de la ayuda y de la CSS– el tema del desarrollo de capacidades, al que consideran como “crítico” para poder liderar sus propios procesos de desarrollo.

Respecto de este último punto vale la pena destacar que se hace referencia a la finalización del proceso de construcción del Marco Estratégico para el Desarrollo de Capacidades de la NEPAD (CDSF, por sus siglas en inglés), lo que se verifica en su adopción por la XIV Cumbre de la Unión Africana realizada en Addis Abeba en febrero de 2010. El CDSF no es más que la institucionalización a nivel regional de una estrategia basada fundamentalmente en la CSS para lograr el desarrollo de capacidades que no podemos analizar aún, pero que presenta aristas interesantes.

La confluencia de los tres ejes (CSS, agenda de la eficacia y desarrollo de capacidades) es considerada como la base de la eficacia del desarrollo.

Los tres encuentros regionales debían confluir finalmente en el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades que se realizó en Bogotá entre los días 24 y 26 de marzo de 2010 bajo el lema “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”.

La sede del encuentro, esta vez interregional, no es más que una nueva muestra del rol protagónico que ha tomado Colombia en el proceso de liderazgo de la inclusión de la CSS en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda; liderazgo que –no está de más recordar– nadie le otorgó de entre sus pares del Sur, sino que responde a una decisión de alineamiento con la OCDE: a comienzos de marzo y en el marco de un encuentro en el que diferentes actores de la cooperación internacional se reunieron a debatir potenciales aportes a la reunión que estamos analizando, una funcionaria del actual gobierno de Colombia reconoció expresamente esa situación de liderazgo impuesto.

El Evento en sí mismo resultó muy pobre y mostró sus flaquezas desde el momento mismo de iniciarse: las palabras de bienvenida estaban a cargo de Talaat Abdel-Malek –Consejero Económico del Ministerio de Cooperación Internacional de Egipto y uno de los responsables del WP-EEF– pero éste no pudo estar presente, lo que obligó a un discurso de inicio pronunciado *in absentia*.

En ese discurso se nombran fortalezas y debilidades de la CSS y de entre estas últimas dos reciben especial tratamiento: la falta de información confiable

y sistematizada sobre la CSS y el mantenimiento de un discurso que separa a la CSS de la Agenda de la Eficacia. El último de los señalamientos es inaceptable aún dentro de una reunión del TT-SSC –lo que es decir de un espacio creado por el CAD– e implica una toma de posición prepotente en un debate que de ninguna forma está cerrado y cuya apertura en el ámbito de la reunión que se iniciaba se busca evitar desde el momento mismo de la “bienvenida”.

También es fácilmente falseable la aseveración que hace Abdel-Malek cuando se refiere a que el encuentro de Bogotá “es 100% concebido y dirigido por el Sur, diseñado por el Sur” y nos impone la necesidad de preguntarnos cómo un espacio de debate nacido de la OCDE puede llegar a ser completamente concebido, dirigido y diseñado por el Sur.

Más allá de lo anecdótico de lo comentado, la situación no mejoraría con los discursos posteriores: Ngozi Okonjo-Iweala, Managing Director del Grupo Banco Mundial llamó en su discurso a dar un nuevo paso en el progreso de la CSS y pasar a una etapa en la que se discuta “cómo las políticas, condiciones institucionales y el tipo apropiado de ambientes pueden impulsar la promoción de una cooperación Sur-Sur exitosa”. Lamentablemente Okonjo-Iweala evidentemente desconoce que esos debates existen en la CSS desde que la llamábamos Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y desde el PABA en adelante los hallamos en todo encuentro de relevancia que aborde la CSS en el que la discusión de esos asuntos sea pertinente.

De mal gusto fue el intento de quien representó al BM en Bogotá de aportar alguna cuota de lo que –suponemos– era humor al cierre de su intervención: “¿Quién sabe? Con la cooperación Sur-Sur despegando, ¡el próximo foco puede ser Sur-Norte!”. Bueno sería recordarle que la institución que representa es desde hace décadas uno de los canales transmisores de la “cooperación” Sur-Norte.

Durante el encuentro se presentaron más de 100 casos de CSS y triangular como parte de un proceso puesto en marcha en la primera reunión del TT-SSC<sup>7</sup>, pero los plenarios y mesas redondas en los que se organizó el trabajo no estuvieron a la altura de lo esperado, y en ocasiones se volvieron foros en los que los expositores se limitaron a presentar lo brillante que habían sido sus proyectos: de debate, proyecciones o ideas para el futuro de la CSS no hubo prácticamente nada.

---

7. Una referencia al proceso y el listado de los casos presentados puede ser encontrada en el documento “South-South cooperation in the context of aid effectiveness. Telling the story of partners in 110 cases of South-South and triangular cooperation” elaborado por Nils-Sjard Schulz, Consejero político del TT-SSC.

Más aún, el encuentro hacía referencia desde su título mismo al concepto de “desarrollo de capacidades” cuyo tratamiento fue prácticamente nulo.

El cierre del Evento estuvo a cargo de Jaime Bermúdez Merizalde, Canciller de Colombia, quien afirmó que “hay y habrá diferencias conceptuales, en ocasiones son diferencias ideológicas. Eso siempre pasa y pasará, pero hay un esfuerzo que rinde sus frutos, que es este: haber logrado a través del grupo de trabajo, presentar un informe que se llamará informe Bogotá, que lo que apunta es a esbozar unos lineamientos que permitan un trabajo ulterior y que no implica la adhesión por parte de todos los países, ni de todos los participantes” Curiosa idea de éxito: se logró un documento final que se redactó por un grupo particular y afín —el Comité de Apoyo (*Steering Committee*)<sup>8</sup>— que no fue previamente legitimado por los participantes, para luego ser presentado a todos con el fin de solicitarles sus adhesiones, ¡sin darles la posibilidad de discutir siquiera un párrafo!

## Conclusiones

El debate en torno a la CSS y temas conexos está creciendo exponencialmente, así como los foros, reuniones y plataformas de seguimiento de los mismos.

Esto puede ser visto con alegría: la CSS reclama visibilidad y atención y se va abriendo paso por sus propias potencialidades, pero también puede observarse que esta “multiplicidad de centros” conlleva gasto de recursos, duplicación de debates, conclusiones diferentes sobre los mismos temas según el lugar en el que se discutan y, lo más grave, una sensación de que se está trabajando para lograr consensos.

Para agregar preocupación bueno es recordar que estos foros, reuniones y plataformas compiten por un espacio que debiera ser esencialmente colaborativo, además de contribuir a “vaciar” a la ONU de competencias que le son propias por su Carta fundacional, para el cumplimiento de las cuales cuenta con órganos específicos.

La conjunción de todos los peligros a los que hacemos referencia quedó expuesta en Bogotá, donde el “Alto Nivel” que calificaba al “Evento” brilló por

---

8. Conformado por Colombia, Egipto, Ghana, Japón, Corea, México, Mozambique, Perú, España, Tailandia, Vietnam, El Banco de Desarrollo Asiático, Better Aid, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la NEPAD, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

su ausencia. Su documento final, el “Informe Bogotá”, está viciado de falso consenso, además de ser un nulo aporte de ideas.

Sin embargo debe ser celebrado el trabajo que se está desarrollando a nivel regional, más allá de las diferentes visiones existentes sobre la agenda de la eficacia, en tanto que implica un reposicionamiento de la CSS a nivel internacional. Insistimos, no obstante, que para que este esfuerzo pueda dar frutos en el amplio campo de la CSS debe trascender el de una mera discusión sobre variables de interés tanto para el Sur como para los donantes tradicionales y llegar a focalizarse en una agenda propia de los primeros, que sea capaz de definir –ante todo– su propia posición frente al sistema mundial de cooperación internacional al desarrollo.

Volvemos a la idea de la existencia de un orden caótico que no por tal deja de ser orden: del creciente racimo de debates y plataformas sobre CSS deben resultar acuerdos logrados por sus propios protagonistas, acuerdos que sean capaces de sentar bases sólidas para una particular forma de cooperar que busca emerger a partir de la historia y las experiencias propias del Sur.

Es por ello que el desafío más urgente para la CSS no pasa hoy por cómo posicionarse frente a la DP y la AAA, ni por cómo enfrentar los problemas de cuantificación de sus acciones u otros importantísimos asuntos que deben ser enfrentados, sino por lograr consensos entre los países del Sur, única vía que permitirá que lleguen a tener alguna posibilidad real de ingerencia en futuras decisiones que le afectarán directamente. Y Seúl 2011, sólo como ejemplo, ya está demasado cerca.

## Bibliografía

- ABDEL-MALEK, TAALAT (2010) “Welcome Remarks in absentia”. Discurso pronunciado en el *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”*, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo.
- AECID (2010) *Triangular cooperation in the context of aid effectiveness. Experiences and views of EU donors*. Workshop report and concept note. Disponible en: [http://www.dev-ractitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division\\_of\\_Labour/triangular\\_cooperation/EU\\_triangular\\_cooperation\\_workshop\\_report\\_and\\_concept\\_note\\_170310.pdf](http://www.dev-ractitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EU_triangular_cooperation_workshop_report_and_concept_note_170310.pdf) (último ingreso 31 de marzo de 2010).
- BERMÚDEZ MERIZALDE, JAIME (2010) “Palabras de cierre” pronunciadas en la clausura del *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades*

- “*Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente*”, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo.
- CONFERENCIA DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2009) *Documento Final*, Nairobi, Kenya. 1º al 3 de diciembre.
- GOBIERNO DE HAITÍ (2010) Plan de Acción para la Recuperación Nacional y el Desarrollo de Haití. Disponible en [http://www.haiticonference.org/Haiti\\_Action\\_Plan\\_ENG.pdf](http://www.haiticonference.org/Haiti_Action_Plan_ENG.pdf) (último ingreso: 3 de abril de 2010).
- OKONJO-IWEALA, NGOZI (2010) “Promoting South-South Cooperation. Framing a New Development Landscape”. Discurso pronunciado en el *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”*, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo. Versión web disponible en <http://go.worldbank.org/JU4P7DGMF0> (último ingreso: 1º de abril de 2010).
- ONU (2009) *United Nations Day for South-South Cooperation: Secretary-General’s Message for 2009*. Disponible en <http://www.un.org/en/events/southcooperationday/sgmessage.shtml> (último ingreso: 21 de diciembre de 2009).
- SCHULZ, NILS-SJARD (2010) *South-South cooperation in the context of aid effectiveness Telling the story of partners in 110 cases of South-South and triangular cooperation* (non-reviewed first draft). Disponible en [http://www.southsouth.info/profiles/blogs/110-case-stories-1-global?xg\\_source=activity](http://www.southsouth.info/profiles/blogs/110-case-stories-1-global?xg_source=activity) (último ingreso: 30 de marzo de 2010).



---

# BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO EN ESPAÑA

RAFAEL HERNÁNDEZ TRISTÁN\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación Universitaria al Desarrollo; Investigación para el Desarrollo; Estudios sobre el Desarrollo; Instrumentos; Eficacia.*

## **RESUMEN**

*El principal papel de las universidades como actores de desarrollo debe enmarcarse en los ámbitos de la investigación, la formación y la transferencia tecnológica. Se analiza la situación de la Investigación para el Desarrollo (I>D) en los países del CAD y las perspectivas que se abren para el sector en el III Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Se señalan los objetivos y actividades que caracterizan la cooperación universitaria al desarrollo (CUD), así como sus principales retos actuales, que requieren nuevos instrumentos mejor adaptados a sus características. Finalmente, ante el crecimiento y diversificación de la CUD, se plantea una reflexión sobre la adecuación de sus intervenciones a criterios más estrictos de pertinencia y eficacia.*

---

\* Rafael Hernández Tristán es vicerrector de relaciones institucionales y cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y presidente de la comisión de cooperación al desarrollo CEURI-CRUE.

## ABSTRACT

*The main role of universities as development actors should be in the fields of research, training and technology transfer. The article analyzes the situation of Development Research (I> D) in DAC countries and the prospects opened up for the sector in the III Plan for Development Cooperation 2009-2012. In addition, it identifies the objectives and activities that characterize the university development cooperation (CUD, by its Spanish acronym) and its main current challenges that require improved instruments adapted to their characteristics. Finally, with CUD's growth and diversification, the article proposes a reflection on the adequacy of its efforts to more stringent criteria of relevance and effectiveness.*

## RÉSUMÉ

*Le rôle principal des universités en tant qu'acteurs de développement doit être encadré dans les domaines de la recherche, la formation et le transfert de technologie. Nous analysons l'état de la Recherche pour le Développement dans les pays du CAD et les perspectives ouvertes pour le secteur dans le troisième Plan Directeur de la Coopération espagnole de 2009 à 2012. Nous identifions les objectifs et les activités qui caractérisent la coopération universitaire au développement (CUD), ainsi que ses principaux défis actuels, qui exigent de nouveaux instruments mieux adaptés à ses caractéristiques. Finalement, face à la croissance et à la diversification de la CUD, nous proposons une réflexion sur l'adéquation de ses interventions aux critères plus stricts de pertinence et d'efficacité.*

## Las universidades: actores necesarios para el desarrollo

Existe un amplio consenso en atribuir a la universidad un papel de actor relevante en la cooperación para el desarrollo; esta apreciación se fundamenta tanto en su papel de institución dotada de recursos técnicos y humanos altamente cualificados como en su potencialidad como espacio para la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Las universidades son instituciones dedicadas a la preservación, ampliación y transmisión de conocimientos, y esta característica es la que les confiere un

papel específico y diferenciado en relación con otros actores porque la investigación y el acceso al conocimiento constituyen elementos relevantes en los procesos de desarrollo.

Las *brechas* existentes en la generación de ideas y conocimiento son carencias tanto o más importantes para el progreso de la economía en los países pobres que las propias carencias en capital físico. La sostenibilidad del crecimiento a largo plazo depende de actividades como la *investigación*, el *desarrollo* y la *innovación (I+D+i)*, que son, a su vez, factores determinantes del desarrollo tecnológico de los países y de los procesos de aprendizaje y acumulación de capital humano. Pero, además, lo importante es que estas actividades *si se generan, transfieren y aplican adecuadamente, tienen un altísimo potencial para la lucha contra la pobreza, la satisfacción de necesidades y el desarrollo humano*.

La existencia de una significativa *brecha tecnológica y del conocimiento* que separa las desiguales capacidades de investigación, generación de conocimiento y capacidad de aprendizaje entre los países desarrollados y los *países en desarrollo (PED)* justifica el diseño de políticas de cooperación internacional específicamente orientadas a promover el progreso científico y tecnológico, en general, y la *Investigación para el Desarrollo (I>D)* en particular. Es necesario analizar las características específicas de la cooperación científica y tecnológica implicadas en la cooperación al desarrollo, una especificidad que no viene determinada tanto por la naturaleza misma de los procesos y modalidades de la cooperación como por sus motivaciones y por el énfasis en los objetivos, enfoques, resultados e impactos<sup>1</sup>. Es en este contexto en el que debe incardinarse el principal papel de las universidades como actores de desarrollo, ya que es en ese terreno en donde pueden aportar con mayor claridad un valor añadido a sus actividades de cooperación.

## La AOD destinada a investigación en los países del CAD

No existe unanimidad entre los expertos a la hora de definir las actividades de investigación que deben de incluirse en la AOD de los países donantes, pero en general se integran en ellas las que tienen por objetivo:

- generar un mayor y mejor *stock* de conocimiento acerca de los procesos de desarrollo,

1. *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*. Jesús Sebastián y Carmen Benavides. Catálogo general de publicaciones. AECID; 2007.

- elaborar análisis diagnósticos sobre la problemática del desarrollo que sirvan para guiar el diseño de las políticas de cooperación,
- crear y fortalecer las capacidades de investigación –humanas e institucionales– de los países socios, y
- facilitar el acceso y la absorción del conocimiento, y la aplicación productiva del mismo.

Para algunos expertos las dos primeras modalidades podrían englobarse en los *Estudios sobre el Desarrollo (EsD)* y las dos últimas en *Investigación para el Desarrollo (I>D)*; este es el criterio seguido en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Por su parte, las políticas de investigación ligadas al desarrollo de los países donantes del CAD se inscriben en un ámbito más general de actuación: la cooperación científico-tecnológica.

Las universidades encuentran en las modalidades citadas un espacio muy apropiado para sus intervenciones de desarrollo, ya que cuentan con las capacidades científicas y tecnológicas necesarias tanto en capital humano especializado como en la experiencia en la aplicación de las metodologías y la disponibilidad de los equipamientos imprescindibles para su implementación.

Pueden identificarse nueve sectores específicos a donde se dirige la ayuda destinada a la investigación para el desarrollo en los países del CAD: médica, educación, energía, agricultura, silvicultura, pesca, I+D tecnológica, medio ambiente e investigación-instituciones científicas (genérica).

Existen algunas limitaciones para el estudio de las cifras de AOD destinadas a financiar actividades de I>D, ya que no todos los donantes del CAD las definen y contabilizan de la misma manera, pero aceptando estas limitaciones y a falta de estimaciones más exactas, la información disponible identifica que, en promedio, los países del CAD destinaron un 0,86% (4.385,24 millones de dólares) de su presupuesto de AOD neta a financiar I>D entre 2001 y 2006. España se ubica en el decimosegundo puesto con un 0,54% (92,13 millones de dólares)<sup>2</sup>.

No existen datos sistemáticos suficientes sobre la participación de las universidades españolas en esos programas, lo que representa una limitación importante a la hora de establecer una diagnosis sobre el peso específico real del sistema universitario español en el ámbito de la I>D. Los responsables del sistema

---

2. *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*. Sergio Tezanos Vázquez. ICEI Policy-papers, pp. 04; 2008.

oficial de cooperación español deberían impulsar sin demora la realización de ese estudio, lo que permitiría establecer las bases de partida de una acción persistente y rigurosa de las universidades en I+D, un sector en el que pueden aportar el valor añadido que necesita la cooperación española para alcanzar los mayores niveles de eficacia y calidad en sus intervenciones.

## **El ámbito científico y tecnológico en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012**

Desde la perspectiva de la presencia de la Universidad como actor de la cooperación española, el III Plan Director presenta algunas novedades de gran interés<sup>3</sup>. La consideración de la Educación para el Desarrollo, la Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo, y las Capacidades Institucionales y Humanas como ámbitos estratégicos de la cooperación española, son aspectos muy positivos sobre los que venían insistiendo las Universidades en los últimos tiempos y que seguramente redundarán en fortalecer la calidad y eficacia de la cooperación al desarrollo.

Como ya se ha comentado, el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas de un país determina, en gran medida, el grado de sostenibilidad de su modelo de desarrollo y la capacidad de adaptación de su economía. La Cooperación Española ya ha venido apoyando programas de formación científica y técnica que, ahora más que nunca, deben ir encaminados a consolidar las capacidades endógenas de los países y orientarlas hacia sus objetivos de desarrollo.

El III Plan Director declara que el objetivo general de la Cooperación Española en el ámbito de la investigación, la tecnología y la innovación es favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social. Para apoyar la afirmación anterior, el propio Plan Director señala que, en la declaración final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, la ciencia y la tecnología desempeñan una función crítica en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por tanto, la cooperación internacional en este terreno resultará fundamental para que los países en desarrollo se beneficien de los adelantos tecnológicos y puedan utilizarlos para la consecución de los citados Objetivos.

---

3. Tercer Plan Director de la Cooperación española [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/guest/noticias/descargas/2009\\_03/III\\_Plan\\_Director\\_2009\\_2012\\_LINEAS\\_MAESTRAS.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/guest/noticias/descargas/2009_03/III_Plan_Director_2009_2012_LINEAS_MAESTRAS.pdf)

Por otro lado, el Plan Director también nos recuerda que en la determinación de la *ventaja comparativa* de un país donante respecto a otro en un sector determinado influirá la capacidad de generar, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento, en definitiva, su capacidad en I+D aplicada a la resolución de los problemas críticos para el desarrollo que tenga el país socio en ese sector específico.

Finalmente, si se analizan los países donantes con más prestigio e influencia en la agenda internacional, los que más personal especializado aportan a los organismos internacionales y contribuyen con más AOD sobre su RNB, se llega a la conclusión de que esos donantes también disponen de una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los estudios sobre desarrollo. Todas las afirmaciones anteriores, contenidas en el III Plan Director de la Cooperación Española, dibujan un panorama esperanzador en los ámbitos de investigación, formación y transferencia de conocimiento en los que la participación de las universidades resulta especialmente relevante.

## **Universidades y cooperación al desarrollo: un compromiso institucional**

El reconocimiento de la universidad como agente de la cooperación española, responde también al crecimiento en los últimos años de acciones de Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) registrado en los centros de enseñanza superior.

La delimitación del perfil y contenido de la CUD ha sido posible gracias a una intensa labor de reflexión que ha encontrado su concreción en una serie de documentos claves para entender la misión, el alcance, los objetivos, los instrumentos y la especificidad de la Universidad como agente de desarrollo. Merecen destacarse los siguientes:

- *La Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE)*, elaborada por el Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI), el 3 de marzo de 2000 y aprobada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) el 28 de septiembre de 2000<sup>4</sup>. Es un documento de referencia para la CUD por cuanto establece un compromiso institucional de las Universidades con la cooperación. ESCUDE supera una etapa inicial de trabajo individual y disperso

---

4. Estrategia de la cooperación universitaria-ESCUDE <http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/ESCUDE2000.pdf>

para establecer que la Cooperación Universitaria al Desarrollo debe entenderse como: “una toma de posición responsable del sistema universitario español a favor de los países menos desarrollados (que implica) la posibilidad de compartir recursos (financieros, humanos y materiales)... sobre la base del co-protagonismo y la corresponsabilidad entre agentes”.

- El *Código de Conducta de las Universidades españolas en materia de Cooperación para el Desarrollo*, aprobado por el CEURI el 5 de mayo de 2006 y ratificado hasta el momento por más de 46 instituciones universitarias<sup>5</sup>. El Código señala que “A lo largo de los últimos años, las Universidades han ido asumiendo un creciente protagonismo en la cooperación al desarrollo, poniendo en marcha un amplio abanico de actividades encaminadas a favorecer la solidaridad de los distintos sectores de la comunidad universitaria, tanto con Universidades como con otras instituciones y colectivos sociales de distintos países... la gran magnitud alcanzada por las acciones de cooperación internacional ha puesto sobre la mesa la necesidad de acotar con mayor precisión el campo específico de la Cooperación Universitaria al Desarrollo, en aras a preservar el carácter solidario de la misma, tanto en sus objetivos como en los métodos de trabajo empleados, así como para enfatizar que su fin último debe ser el desarrollo sostenible del país con el que se coopera”. Además, el Código de Conducta ofrece una definición de la CUD que la diferencia de otras acciones emprendidas desde la Universidad, como son las estrategias de internacionalización universitaria o las de cooperación internacional académica: “el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel”.
- El *Documento de Bases para la creación del Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD)*, aprobado por el CEURI en enero de 2007<sup>6</sup>. La idea de crear un Observatorio de la CUD se planteó a lo largo de un amplio debate con participación de Universidades, DGPOLDE y AECID que evidenció la carencia de un sistema integrado de información que permitiera un mejor conocimiento de la CUD y, en consecuencia, la elaboración de estrategias coherentes para la misma. Por otra parte, los representantes de la Administración también expresaron su

5. Código de Conducta CUD <http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/CODIGOCONDUCTA.pdf>

6. Documento de bases del observatorio CUD. [http://www.ocud.es/sites/default/files/BASES\\_0.pdf](http://www.ocud.es/sites/default/files/BASES_0.pdf)

necesidad de disponer de una base de datos sobre las actividades de la CUD para el proceso de Planificación/Evaluación que debe alcanzar a todo el sistema de cooperación español, así como sobre su financiación en relación con la AOD.

Con fecha 18 de octubre de 2006 la DGPOLDE remitió al CEURI un documento en el que se afirmaba: "... la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional apoya la creación de un Observatorio que analice de forma sistemática y sostenida en el tiempo el papel de las Universidades como actores de cooperación al desarrollo. Ello permitirá, en primer lugar, disponer de una estructura estable para la recopilación regular de información sobre las actividades computables como Ayuda Oficial al Desarrollo realizadas por las Universidades españolas. Por otra parte, el Observatorio será un instrumento muy adecuado para conocer la actuación de las Universidades en aquellas áreas donde éstas son actores idóneos, tales como la investigación aplicada a desarrollo, la asistencia y capacitación técnica y la formación de capital humano".

En consonancia con lo anterior, el Observatorio CUD, dependiente de la Secretaría General de la CRUE, se plantea como principales objetivos:

- a) Facilitar la integración de la CUD en el sistema de Cooperación Española, tanto en lo que se refiere a recopilar aquella información que resulte necesaria para determinar si una actividad es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo, como aquella que ayude al seguimiento de las prioridades establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española.
- b) Mejorar el conocimiento por parte del propio sistema CUD de lo que se hace en este terreno en cada universidad y en el conjunto de ellas. Ello ayudará notablemente a la planificación del trabajo, al diseño de estrategias y a la coordinación de esfuerzos.

Esta tarea de reflexión sobre la naturaleza e identidad de la CUD se ha visto completada con la celebración de cuatro Congresos dedicados a la Universidad y la Cooperación al Desarrollo (Valladolid, 2002; Murcia, 2004; Madrid, 2006; Barcelona, 2008), donde se ha avanzado en la definición de los conceptos y de las modalidades de intervención, a la vez que se ha generado una conciencia colectiva sobre los desafíos de la Universidad en este ámbito de trabajo.

Por otra parte, las tareas de coordinación, seguimiento e intercambio de información de las actividades CUD se realizan a través de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del CEURI.

## Las tipologías en las actividades de Cooperación Universitaria al Desarrollo: una distinción necesaria

Las actividades de cooperación internacional y las de internacionalización de las universidades han tenido un desarrollo muy notable en los últimos años, proceso que puede entenderse como resultado de los retos impuestos por la competencia en un mundo globalizado que también ha alcanzado a la enseñanza superior. En este contexto las Universidades han desarrollado políticas de proyección académica exterior a través de la colaboración científica y académica con otras instituciones universitarias, así como programas para la captación de profesores, investigadores y estudiantes de talento. Estas formas de cooperación internacional universitaria obedecen a los intereses y estrategias de las universidades en un proceso de búsqueda de excelencia académica y calidad competitiva que redundará en su prestigio internacional, pero que no debe confundirse con la CUD, en la medida en que ésta busca a través de la cooperación internacional incidir en la lucha contra la pobreza y la inequidad de las poblaciones más vulnerables.

El Código de Conducta de las Universidades Españolas en Materia de Cooperación Universitaria al Desarrollo, establece esa distinción en los términos siguientes:

- *La Cooperación Universitaria al Desarrollo considera la pobreza como una situación de privación de los elementos esenciales necesarios para que el ser humano pueda vivir y desarrollarse con dignidad, y se plantea su erradicación como uno de sus fines prioritarios (Art. 2).*
- *Desde esta perspectiva, el desarrollo humano y sostenible se entiende como aquél capaz de crear condiciones de equidad que abran más y mejores oportunidades de vida digna a las personas para que desplieguen todas sus potencialidades, y capaz de preservar al mismo tiempo para las generaciones futuras los recursos naturales y el acervo cultural (Art. 3).*
- *La educación de las personas y, dentro de ella, la educación superior, es un componente fundamental del proceso de ampliación de oportunidades y libertades de las personas y las sociedades. En consecuencia, el fortalecimiento de los sistemas universitarios y el fomento del acceso a los estudios universitarios constituyen un objetivo esencial de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (Art. 4).*

Respecto a las acciones que pueden ser caracterizadas como propias de la CUD, su tipología admite una clasificación en cinco grandes grupos<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas.* Koldo Unceta. Catálogo general de publicaciones. AECID; 2007. (Modificado.)

- 1) Actividades en el campo de la formación de grado y postgrado. Se incluyen en este ámbito, las acciones realizadas en el campo curricular, en sus niveles de grado y postgrado.
- 2) Acciones en el campo de la investigación. Este apartado abarca las investigaciones vinculadas a la formación doctoral y otras de carácter posdoctoral.
- 3) Proyectos de fortalecimiento de otras Universidades del Sur, incluyéndose la formación de profesorado y doctores, la dotación de infraestructuras, el apoyo a la investigación, el apoyo docente y la formación de profesionales y especialistas, entre otras.
- 4) Asistencia técnica y proyectos de desarrollo llevados a cabo en otros países. Este bloque de actividades se refiere a las acciones de la cooperación universitaria que se realizan en países en desarrollo o aquellas expresamente dirigidas a ellos, tales como:
  - Proyectos de desarrollo, resultado de las demandas de asesoramiento y apoyo técnico desde otros agentes sociales y de la generación de fondos de las propias universidades para la financiación de proyectos de cooperación.
  - Se incluyen en esta categoría las acciones de ayuda humanitaria que se basan, normalmente, en iniciativas espontáneas y puntuales de personal universitario, a veces en asociación con ONGD, que cuentan con financiación de las Universidades.
- 5) Actividades de difusión y sensibilización. Su objetivo primordial es la divulgación de la problemática del desarrollo, la sensibilización social y la concienciación sobre la pobreza y la desigualdad en el mundo.

## **Universidades y Educación para el Desarrollo**

Existe un amplio acuerdo en asignar a la Universidad la misión de formar en valores de ciudadanía, lo que incluye el campo de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo de los países más vulnerables. Un millón y medio de jóvenes ocupan anualmente las aulas universitarias españolas, lo que puede dar idea de la importancia y potencialidad de la enseñanza universitaria en la Educación para el Desarrollo (ED).

Debe destacarse como aspecto positivo que en el III Plan Director aparece la ED como un ámbito estratégico de la cooperación española, para el que se prevé como mínimo una financiación a lo largo del actual periodo del 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD, y el 3% de la AOD bilateral bruta.

Aunque la ED es uno de los objetivos prioritarios de la CUD, en este apartado el Plan Director se limita a hacer especial hincapié en el papel de las ONGD. Independientemente del reconocimiento al papel relevante de las ONGD en ED, éste puede y debe complementarse con la experiencia, las capacidades y los recursos de otros actores entre los que debe mencionarse a las Universidades.

La ED se encuentra bien tratada en el III PD, sin embargo en ella el papel de la Universidad como actor parece muy circunstancial. Siendo prioritaria la ED para la cooperación española, y una vez desarrollada la estrategia en ese campo, debe tenerse en cuenta que las Universidades realizan muchas actividades de ED de forma independiente o en colaboración con otros actores, tanto en el ámbito formal como no formal. Por este motivo, serían necesarios instrumentos específicos para potenciar estas actividades que pueden tener gran importancia en la educación de la ciudadanía en los valores de la cooperación al desarrollo.

Otro aspecto importante es la necesidad de apoyar la ED en la formación universitaria. Sería muy conveniente que existieran instrumentos específicos para impulsar este trabajo y, vinculado a este ámbito, el apoyo a programas de participación de los estudiantes en acciones de cooperación al desarrollo, como una estrategia específica de los programas de voluntariado internacional.

## **Algunos problemas recurrentes de la CUD**

El propio Plan Director reconoce que en España no existe una tradición investigadora sobre los problemas del desarrollo similar a la que se observa en muchos países de nuestro entorno. Los esfuerzos que hasta el momento han realizado las universidades españolas han sido aislados y, en general, no existen estructuras fuertes y consolidadas de I>D y EsD en la Universidad Española. Es constatable la creación de institutos universitarios de investigación en el campo del desarrollo en las dos últimas décadas, así como el impulso a la investigación realizado desde otros Centros universitarios y OPI.

El III PD también señala que tanto la I>D como los EsD comparten algunos problemas recurrentes para su consolidación:

- Los temas relativos al desarrollo y la cooperación apenas encuentran eco ni tienen prioridad en las convocatorias oficiales de apoyo a la investigación, lo que sitúa a esta temática en clara desventaja frente a las priorizadas.
- La I>D y los EsD requieren un importante grado de dedicación y especialización, con dificultades añadidas en el trabajo de campo que debe

realizarse, lo que implica unos costos de transacción más elevados que otros campos de la I+D+i.

- El actual sistema de incentivos asociado a la evaluación y promoción del profesorado universitario limita la dedicación de esfuerzos en I>D y EsD y compromete la estabilidad de los grupos dedicados a este campo.
- La mayoría de las convocatorias priorizan expresamente la financiación de grupos de excelencia ya reconocida, basada en criterios que no tienen en cuenta la pertinencia de la actividad investigadora para conseguir objetivos de desarrollo, y que por tanto no siempre resultan fáciles de alcanzar para el personal y grupos que trabajan en este ámbito. Todo ello contribuye a un cierto alejamiento en las universidades españolas de las preocupaciones de investigación respecto de la problemática de los países menos favorecidos y de las universidades de esos países.

Estos problemas deben ser resueltos en el periodo del III PD 2009-2012, para lo que se propone que los ministerios MICIIN y MAEC desarrollen un **Plan para la promoción de la I>D y los EsD** que deberá incluir una batería de medidas:

- Impulsar las capacidades de I>D en nuestros países socios. Para ello, en las Estrategias País se contemplará la I>D, articulando el apoyo de organismos públicos de investigación (OPI), universidades y empresas españolas a las estrategias de I+D locales.
- Estimular la especialización del personal investigador en I>D. Para ello debe incorporarse un incentivo curricular explícito mediante la consideración de la participación en programas y proyectos I>D en la valoración del currículum docente e investigador del profesorado universitario (PDI).
- Incorporar a partir de 2010 la aplicación transversal de la I>D y los EsD en los programas de trabajo del Plan Nacional I+D+i 2008-2011.
- Consolidar y ampliar la base de investigadores, profesores y centros de investigación especializados en EsD. En este punto el III PD plantea duplicar el número actual de investigadores y señala que se incorporará un incentivo curricular explícito, mediante la valoración en currículum docente e investigador del PDI, de la especialización en EsD.
- Crear una Red de Estudios sobre el Desarrollo, dependiente del MAEC, con participación del MICIIN, de las universidades y de los OPI.
- Estudiar la creación del área de conocimiento “Estudios sobre Desarrollo”, con carácter multidisciplinar, conjuntamente entre el MAEC y el MICIIN, con la participación de la Red de Estudios sobre el Desarrollo.
- Poner en marcha en la AECID, durante 2009 y 2010, un instrumento adecuadamente dotado para proyectos y convenios plurianuales de apoyo a los EsD.

Una relación tan amplia de medidas da idea del atraso por incorporar el sector científico y tecnológico al sistema oficial de la cooperación española. Por otra parte, el fortalecimiento de la I+D y los EsD como ámbito estratégico de la cooperación española requiere la reforma de algunos instrumentos existentes como es el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) y el Programa de Becas, a fin de orientarlos hacia objetivos de lucha contra la pobreza a través del fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia de los países socios de la cooperación española.

Aún es pronto para saber cuántas de esas iniciativas, a pesar de la voluntad expresada en el texto, verán la luz en el periodo de vigencia 2009-2012 del III PD; la inercia de los últimos años y los problemas derivados por un lado de la actual crisis económica y, por otro, de la debilidad estructural del sistema oficial español de CD (encargado de ponerlas en marcha) hacen planear algunas incertidumbres sobre su implementación en el tiempo previsto. En todo caso, se avanza en la dirección correcta y para afianzar este proceso la CUD debe de mejorar la pertinencia y eficacia de sus intervenciones.

## **Pertinencia en las intervenciones CUD**

El rápido crecimiento de las actividades CUD ha producido ciertas disfunciones que merecen alguna reflexión. Los proyectos de cualquier actor de la CD, incluidas las universidades, deben estar en sintonía con las prioridades establecidas en la agenda internacional. Un buen ejemplo de que la CUD no siempre cumple con este principio es su actividad en el área agroalimentaria, como pone en evidencia un informe elaborado en 2008<sup>8</sup>. El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es precisamente el dedicado a la *Erradicación de la pobreza extrema y el hambre*, con el compromiso de reducir a la mitad en 2015 la cifra de personas afectadas. La consecución de este Objetivo no depende sólo del aporte de recursos económicos, sino que necesita también de la investigación y la transferencia de tecnología en el ámbito agropecuario. Es por tanto, un campo potencial en el que las universidades pueden aportar, a través de sus capacidades en investigación, formación y transferencia, unas intervenciones de alto valor agregado.

Los resultados del informe mencionado indican que las actividades CUD en el sector agroalimentario se dirigen en un elevado porcentaje (78%) a países

---

8. *Informe sobre la cooperación universitaria al desarrollo en el ámbito agroalimentario. El caso español*. Ramón Clotet et al. Fundación Cultura de Paz, Fundación Triptolemos; 2008.

con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) con valores entre 0,5-0,9 (medio-bajo), en contraste con la escasa participación de los países con IDH entre 03-05 (muy bajo-bajo). Debido a este hecho la distribución geográfica de los proyectos agroalimentarios de la CUD española no coinciden con las prioridades del “Mapa del Hambre” de la FAO ni con los países que más necesitan de la ayuda internacional para avanzar en la consecución de los ODM.

La situación descrita se debe a la ya histórica presencia de la CUD española en los países de Iberoamérica y a su tradicional debilidad en África. En un proceso de crecimiento ordenado del sistema CUD no se trata de retirar las intervenciones en Iberoamérica, donde existen necesidades de desarrollo evidentes, sino de incrementar la presencia de las universidades españolas en África y, especialmente, en el África subsahariana. Algunas iniciativas recientes, como la organización de los Encuentros Internacionales de Universidades con África (Madrid, 2007; Maputo, 2009), pueden ayudar a conseguir ese objetivo<sup>9,10</sup>.

### **La mejora de la eficacia de la CUD: aplicación de los principios de la Declaración de París a la CUD**

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) trata de afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Se define así un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, que pasan a denominarse *países socios*. La Declaración ha tenido una enorme trascendencia en el sistema internacional de cooperación y ha propiciado un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los países donantes<sup>11</sup>. Sin embargo, los principios recogidos en la Declaración poseen un alto grado de generalidad que permite su adaptación a los diferentes actores de la cooperación buscando la mejora de la eficacia y calidad de sus intervenciones.

Una posible aplicación de la Declaración de París a las intervenciones de CUD podría representarse en el cuadro siguiente, en el que se destacan aquellos aspectos que resultan imprescindibles en las relaciones con los socios universitarios:

- **APROPIACIÓN:** Los donantes respetan el liderazgo de los socios y les ayudan a reforzar su capacidad para ejercerlo. *Capacidad de Absorción. Fortalecimiento Institucional.*

---

9. *Conclusiones*. En “I Encuentro Internacional Universidades con África”, pp. 113-115. Editorial Complutense; 2008.

10. *Cooperación universitaria española en África*. Rafael Hernández Tristán. “II Encuentro Internacional Universidades con África”, pp. 57-60. Editorial Complutense; 2009.

11. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*.

- **ALINEAMIENTO:** Los donantes basan todo su apoyo en el *respeto a las estrategias, instituciones y procedimientos de los socios*.
- **ARMONIZACIÓN:** Los donantes implementan acciones comunes y simplifican procedimientos para ser más eficaces. *Complementariedad. Redes*.
- **GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS:** Los donantes se comprometen a vincular la *programación* y los recursos con los resultados, y a realizar la *evaluación* de las acciones de acuerdo con los socios.
- **MUTUA RESPONSABILIDAD.** Una de las prioridades de socios y donantes es aumentar la *rendición de cuentas* y la *transparencia*.

## A modo de conclusión

La tarea que aún queda por delante tendrá sus dificultades y llevará su tiempo realizarla. Pero ya es algo más que una perspectiva teórica el objetivo de una Cooperación Universitaria al Desarrollo plenamente eficaz y alineada con los objetivos de la cooperación internacional, una CUD que esté adecuadamente enraizada en la cultura universitaria y en armonía y complementariedad con el resto de actores. Como ya se ha señalado, en los últimos tiempos las cosas han cambiado drásticamente –y yo creo que para bien– en la cooperación universitaria española. Como ocurre con los organismos vivos, a veces se presentan “crisis de crecimiento” que son naturales y se superan con ligeros ajustes funcionales. Algo parecido deben hacer las universidades españolas para fortalecer su labor como agentes específicos de la cooperación y para que esa labor sea cada día más eficaz en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y el subdesarrollo. No debe importarnos tanto lo largo y difícil que pueda ser el camino por recorrer, sino que cada paso que demos lo hagamos en la dirección correcta.



---

# RESEÑAS

---



---

# RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

---

## **El lado oscuro de la Cooperación Internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos**

Juan Pablo Prado Lallande  
México D.F., Instituto Panamericano de Geografía e Historia,  
2009, 332 páginas

## **Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo**

Celia Fernández Aller (coord.)  
Madrid, La Catarata, 2009, 245 páginas

La Conferencia sobre Derechos Humanos reunida en Viena en el año 1993 afirmó en el párrafo 8 de su Declaración que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”. No era la primera oportunidad en la que este vínculo se presentaba pero la fuerza del párrafo borró toda posibilidad de disputas posteriores.

Los dos libros que reseñamos nos muestran por diferentes vías como la preocupación encarnada en ese triángulo sigue estando presente en la actualidad y, lo que es preocupante, que seguimos sin poder ponerla en pleno funcionamiento.

El libro de Juan Pablo Prado Lallande es resultado de un trabajo del autor que mereció en 2008 su distinción a través del premio “Wallace W. Atwood” que otorga el Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Documentado casi hasta el extremo, a poco de comenzada su lectura es notorio que nos encontramos frente a un autor que no está dispuesto a dejarse enredar por frases repetidas o recetas compradas, sino que va a sumergirse hasta lo más profundo de cada una de las cuestiones que aborda.

También entendemos rápidamente el porqué de su sugestivo título ya que apenas nos da tiempo de atravesar una introducción histórica para arrastrarnos hacia “el lado oscuro de la cooperación internacional” donde la imposición de condiciones a los receptores de ayuda por parte de los donantes, originalmente presentada como una estrategia para favorecer el pleno disfrute de los derechos humanos, se nos presenta como un velo tras el cual el autor va descubriendo y mostrando una realidad diferente de la condicionalidad que deja en una posición cuando menos incómoda a Estados que en su discurso se autoproclaman adalides de la defensa de los derechos fundamentales de las personas a nivel global. No es nuevo el hecho de que la condicionalidad de la ayuda sea una práctica de doble rasero ni lo son los riesgos que su aplicación trae aparejados, como tampoco los dilemas de difícil -si no imposible- resolución respecto a la conveniencia de aplicar condiciones. Lo que este libro aporta al debate es un nivel de análisis que no es habitual, donde los temas son presentados sin tomar partido más que por el respeto de los compromisos asumidos y donde no se agitan banderas sentimentalistas para reforzar posiciones, sino que se acude a datos, estadísticas, hechos para sustentar las afirmaciones que se realizan.

Pero el estudio de la condicionalidad vinculada a los derechos humanos no agota la obra, sino que muy por el contrario es la puerta de ingreso a un tema aún más complejo como lo es el de la condicionalidad democrática, entramada en el difuso concepto de *gobernanza*.

En esta segunda parte el autor alcanza su mayor lucimiento académico y no puede dejar de destacarse la amplia agenda de temas que recorre y que van desde el contenido mismo de la idea democrática hasta cuestiones de máxima actualidad como lo es el impacto que la agenda de la seguridad ha tenido en el campo de la condicionalidad democrática de la cooperación internacional.

Es particularmente destacable el repaso que se realiza respecto de la evolución -término que tras leer el libro es difícil de sostener- de la “cláusula democrática” en la aplicación/utilización que la Unión Europea ha hecho de la misma.

Aumentando el desafío que la dificultad de los temas que la obra aborda trae aparejados, Prado Lallande va más allá con una osadía que en ocasiones extrañamos en las ciencias sociales al avanzar en una propuesta de marco de acción para la aplicación de la condicionalidad en la cooperación internacional al desarrollo.

En un extremo de exigencia únicamente nos quedamos con el deseo de saber de qué manera la cooperación Sur-Sur puede modificar o reproducir esa agenda ya que “el lado oscuro” aborda la problemática desde la óptica clara de la

cooperación tradicional Norte-Sur, deseo que no quita mérito al trabajo sino que por el contrario demuestra que tras su lectura siguen apareciendo dudas y preguntas lo que es, seguramente, el mejor aporte que un académico puede realizar a través de la publicación de un libro.

El propio autor lo sabe y nos lo dice en un pasaje de su trabajo cuando afirma que “los actuales objetivos y exigencias de la condicionalidad (democracia, derechos humanos, buen gobierno, etc.) al consistir en complejos procesos políticos, económicos y sociales en constante evolución, donde convergen responsabilidades y capacidades tanto públicas como privadas, del orden nacional aunque también internacional, por su propia naturaleza caracterizada por el inacabado proceso para su (siempre imposible) cabal cumplimiento, resultan en extremos difícil de definir y por ende, de evaluar” (páginas 193 y 194).

Aquí es donde el segundo libro -*Marco Teórico para la Aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*- viene a presentar una propuesta que es a la vez innovadora y tributaria de la base axiológica sobre la que se apoya la defensa de los derechos humanos y la democracia con herramientas propias de la cooperación internacional al desarrollo.

Esta obra avanza sobre un tema que va creciendo en importancia desde que fuera formulado por primera vez en la segunda mitad de la década de 1990 y que implica una nueva aproximación a la idea misma de qué es el desarrollo con el agregado de presentar no sólo una respuesta teórica sino una estructura de acción práctica: el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).

A diferencia de lo que ocurría con la condicionalidad que se orientaba, al menos en la teoría, a fortalecer el ejercicio y disfrute de los derechos humanos en los países receptores de cooperación mediante la presión de los donantes para que esto ocurriera y bajo la amenaza de reducir o directamente cortar los flujos de cooperación, el EBDH parte de considerar que si existen bajos niveles de desarrollo es porque hay grupos que encuentran violados sus derechos básicos; el desarrollo y el disfrute de los derechos humanos pasan en consecuencia de ser dos conceptos relacionados a solaparse irremediamente.

Esta obra, de carácter divulgativo del EBDH y de sus posibles aplicaciones prácticas, se maneja en un nivel de profundidad en el abordaje de los temas que la hace accesible a cualquier persona interesada en conocer de qué se trata y cómo opera este nuevo enfoque. De hecho se trata de un texto que puede resultar de un alto valor para trabajar con grupos que, teniendo experiencia práctica en cuestiones vinculadas a la cooperación internacional o a los derechos humanos, no han explorado todavía la posibilidad de pensar que están actuando

en un campo indivisible, para lo que requieren de una visión teórica que esta obra brinda sin dudas.

Al igual que hace la obra de Prado Lallande, el libro coordinado por Fernández Aller realiza, desde su perspectiva de abordaje, un repaso por diferentes potencialidades de la cooperación internacional en el campo de los derechos humanos y la democracia, pero debido a su contenido eminentemente práctico esta vez se detiene en trabajar concretamente una serie de derechos básicos en particular, tales como educación o alimentación, demostrando como el EBDH es capaz de estructurar las acciones de la cooperación internacional en los distintos campos. También, al igual que en “El lado oscuro”, hallamos aquí que el punto de mayor profundidad se logra en el capítulo donde se aborda en especial el EBDH frente a la *gobernanza*, terreno en el cual las ambigüedades que mencionaba Prado Lallande se hacen presentes para complejizar el marco de aplicación del EBDH. La respuesta que nos presenta el libro a las disyuntivas que presenta el concepto de *gobernanza* al EBDH es tan simple como fundamental para su correcta aplicación: “la *gobernanza* nos permite comprobar el cumplimiento de algunos requisitos para poder desarrollar el EBDH” (Fernández Aller: 222), lo que se traduce en que desde el EBDH el análisis del marco de *gobernanza* del territorio donde actuará la cooperación internacional previo a su llegada se vuelve entonces un imperativo de eficacia de su acción, lo que aleja las posibilidades de juicios *ex post* sobre el mismo.

Se trata en consecuencia de dos obras absolutamente diferentes en cuanto a su elaboración, formato y objetivos pero capaces de abordar desde diferentes ángulos un tema que sigue siendo objeto de debate: la difícil relación que en la práctica se establece entre desarrollo, democracia y derechos humanos, un tridente que en los marcos teóricos encaja sin dificultad alguna.

Javier Leonardo Surasky

## 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

- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coords.): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. IUDC-La Catarata 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-La Catarata 2010.
- 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<sup>a</sup> y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- 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-2010: Número monográfico extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

REDC 25 - Invierno 2010: Tema Central: Comunicación y desarrollo

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

18. SÁNCHEZ ESCOBAR, Fabián: *Análisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular*, 2010
17. DE LA FUENTE, Rosa: *Los pueblos indígenas y la cooperación para el desarrollo*, 2010
16. ALTWEGG, Delphine Juliette: *Wasta y su impacto en la ejecución de la cooperación para el desarrollo en Jordania*, 2010
15. MENÉNDEZ VIEJO, Lucía: *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*, 2010
14. CARBALLO, Marta y TERESI, Verónica María: *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*, 2009
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*, FIIAPP-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*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.

# Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 26  
PRIMAVERA/VERANO 2010

## SUMARIO

### SEGURIDAD Y DESARROLLO

*Human security beyond responsibility to protect*  
S. TADJBAKHSH

*The security-development nexus. Coordinating "Badges, Boots, Suits and Sandals"*  
R. KEANE Y M. DOWNES

*Cambio climático, recursos naturales y conflicto*  
A. GARIUS Y A. MAAS

*¿Pueden ir de la mano el desarrollo y la política de seguridad? El desafío de la Reforma del Sector de la Seguridad*  
S. FALTAS

*Do Disarmament, Demobilization and Reintegration programs suffice in "hot of force" environments: how to fill the security void?*  
S. DA CÁMARA Y L. SPECKER

*El control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SAWL) como contribución para establecer la seguridad en sociedades posconflicto*  
H. SMITH

*Women, peace and security. The tenth anniversary of the UN security council resolution UN SCR 1325*  
M. FRIBERG-STOREY Y H. VÁZQUEZ

### OTROS TEMAS

*El diálogo entre el G8 y el G5 sobre desarrollo: la experiencia del Proceso de Helligelanden (PDH) en la construcción de una visión compartida*  
E. SORIA MORALES

### SECCIONES FIJAS

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
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

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

