

XIV PREMIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EUROPA  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015

## ***Más allá del 2015: la UE ante los nuevos ODM.***

***Retos democráticos, socio-económicos, educativos,  
securitarios, energéticos, sanitarios,  
agrícolas y medioambientales***

*Autoras/es:*

**JOKIN ALBERDI BIDAGUREN**

**LEIRE SAN JOSÉ RUIZ DE AGUIRRE**

**JOSÉ LUIS RETOLAZA**

**MARTA GIL BLASCO**

**MIGUEL X. ARTETA ARILLA**

**EUROBASK**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo



XIV Europar buruzko ikerketa saria,  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015

*XIV Premio de investigación sobre Europa*  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015

## **2015etik haratago: Europar Batasuna, MGH berrien aurrean.**

**Demokrazia, gizarte nahiz ekonomia, hezkuntza,  
segurtasuna, energia, osasuna, nekazaritza eta  
ingurumen arloetako erronkak**

***Más allá del 2015: la UE ante los nuevos ODM.  
Retos democráticos, socio-económicos, educativos,  
securitarios, energéticos, sanitarios, agrícolas y  
medioambientales***

Egileak / Autoras/es:

JOKIN ALBERDI BIDAGUREN

LEIRE SAN JOSÉ RUIZ DE AGUIRRE  
JOSÉ LUIS RETOLAZA

MARTA GIL BLASCO  
MIGUEL X. ARTETA ARILLA

Argitalpena / Edición: 2015 Abendua / Diciembre 2015.

Tirada: 1.200 ale / ejemplares.

©

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
*Consejo Vasco del Movimiento Europeo*

Internet: [www.eurobask.eus](http://www.eurobask.eus) / [www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)

Argitalpena / Edita: EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
*Consejo Vasco del Movimiento Europeo*

Fotokonpozioa /

*Fotocomposición:* Gráficas IRUDI, S.L.

Inprimaketa /

*Impresión:* Gráficas IRUDI, S.L.

ISBN: 978-84-608-5192-9

Lege Gordailua / D.L.: VI 780-15

COMITÉ ORGANIZADOR DEL XIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN  
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015”  
IKERKETA SARIKO BATZORDE ANTOLATZAILEA

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José María González Zorrilla.	Presidentea / <i>Presidente</i>
Joxerramon Bengoetxea Caballero.	Idazkari Nagusia / <i>Secretario General</i>
Igor Filibi López.	Lehendakariordea / <i>Vicepresidente</i>
Lorena López de Lacalle Arizti.	Lehendakariordea / <i>Vicepresidenta</i>
Eusebio Cadenas Cordero.	Lehendakariordea / <i>Vicepresidente</i>
Carmelo Barrio Baroja.	Lehendakariordea / <i>Vicepresidente</i>
Nicolás Gutiérrez Sainz.	Lehendakariordea / <i>Vicepresidente</i>
Iñigo Ocariz Guabeca.	Batzordekidea / <i>Vocal</i>
Beatriz Pérez de las Heras.	Batzordekidea / <i>Vocal</i>
Mar Zabala Mardaras.	Batzordekidea / <i>Vocal</i>

LAGUNTZAILEAK / COLABORADORES:

Eusko Legabiltzarra / *Parlamento Vasco*

Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusia. Eusko Jaurlaritza / *Secretaria General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.*

Arabako Foru Aldundia / *Diputación Foral de Álava.*

Bizkaiko Foru Aldundia / *Diputación Foral de Bizkaia*

Gipuzkoako Foru Aldundia / *Diputación Foral de Gipuzkoa.*



**XIV Europar buruzko ikerketa saria,  
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015**

***XIV Premio de investigación sobre Europa  
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2015”***

**Aurkibidea / Índice**

---

Aurkezpena / *Presentación* ..... 9  
*José María González Zorrilla*

**Lan irabazlea / *Trabajo ganador***

“2015aren osteko europar elkartasuna eztabaidagai: Posible da agenda alternatibo bat bideratzea Europar Batasunaren nazioarteko garapen eta lankidetzaren politiken aurrean?”  
*“La solidaridad Europea del Post – 2015 a debate: ¿Es posible un agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea?”* ..... 15  
*Jokin Alberdi Bidaguren*

**Akzesitaren irabasleak / *Ganadores de los accesits***

“Gizarte balioaren sorrera Europar Batasunaren ardatz egituratzaile gisa”  
*“La generación de Valor Social como eje vertebrador de la Unión Europea”* ..... 91  
*Leire San José Ruiz de Aguirre, José Luis Retolaza.*

“Europar Batasuna eta bere rola demokrazia eta giza eskubideak Justizia Trantsizionaleko neurrien bidez nazioartean sustatzeko lanean”  
*“La UE y su papel en la promoción internacional de la democracia y los DD.HH a través de las medidas de justicia transnacional”* ..... 121  
*Marta Gil Blasco. Miguel Xabier Arteta Arilla*



# AURKEZPENA

José María González Zorrilla  
EUROBASKeko presidentea

Liburuxka honetan argitaratzen ditugu EUROBASKEEK, Europar Mugimenduaren Euskal Kontseiluak, 2015 urterako deitu zuen XIV. Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS sariako deialdira aurkeztu eta hautatu ziren lehen saria eta bi akzesitak.

Europako eredu sozialarekin, Europa kohesionatu eta sozial bat eraikitzearekin, eta Europako gaiez eztabaida plural, zabal eta kritiko bat sustatzearekin EUROBASKEK duen konpromisoa berretsiz, EUROBASKEK, 2015 urteko Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS saria aurkeztu zuen. Nazio Batuen Erakundeak, 2015 urtea Milurteko Garapen Helburuei eskaini ziela ikusiz, EUROBASKEK XIV. UNIVERSITAS saria hurrengo gaiarekin aurkeztu zuen:

## **2015etik harago: Europar Batasuna, MGH-en aurrean Demokrazia, gizarte nahiz ekonomia, hezkuntza, segurtasun, energia, osasun, nekazaritza eta ingurumen arloetako demak**

EUROBASKEK, iradokizun gisa, ikergai hauek eman zituen:

- Europar Batasuna eta MGHak: zortzi helburuak lortze aldera Europar Batasunak egindakoaren azterketa kritikoa.
- 2015, Garapenaren Europako Urtea. Nola borrokatu txirotasunaren, gosearen eta desberdinkeriaaren aurka, Europar Batasunetik eta Europar Batasunean.
- Hezkuntza, mundu osorako esperantza gisa: Europaren ekintzak, kalitatezko hezkuntza barne-hartzaile baterantz eta etengabeko heziketako aukerak sustatzearen alde.
- Egiteke dagoen iraultza: genero berdintasuna eta emakumeen ahalduntzea, XXI. mendean.
- Europar Batasuna, nazioarteko agente eraldatzailatzat: gizarte baketsu eta barne-hartzaileak, zuzenbideko Estatua eta erakunde eraginkor eta trebatuak.
- Europako estrategiak, indartsua, barne-hartzailea, sostengagarria eta lanpostu duinen sortzailea izango den ekonomia hazkunde baterako.
- Europaren eginbidea, guztiek energia zerbitzu moderno, eskuragarri, sostengagarri eta fidagarriak baliatu ahal izan ditzaten.

- Europaren bultzada, klima aldaketaren aurkako hainbat mailatako ekintzei.
- Europaren lidertza, (berr)industrializazio sostengagarrian.
- Nola aurrera egin Europako osasun eredu baterantz, eta nola indartu osasun eskubideak garapen bidean diren herrialdeetan.
- Elikagai segurtasuna eta nekazaritza sostengagarria: posible al da Nekazaritza Politika Erkide honekin?
- Nola sortu lankidetzeta eta ekintzarako mundu osoko tresna eta bitartekoak, garapen sostengagarria eta kontsumo nahiz ekoizpen patroia sostengagarriak sustatzearen.
- Europar Batasuna, demografia dema berrien eta giza kokapeneko modu berrien aurren: nola eraiki hiri barne-hartzaile, seguru eta sostengagarriak

Gaia, gaurkotasan handikoa eta ikerketarako zabala izanik, jatorri, gai zein ikuspegi desberdineko ikerketa lan asko jaso ziren. Guztiak, maila bikainekoak izanik.

Epaimahaia honako pertsona hauek osatu zuten:

- Mikel Anton Zarragoitia. Europako Gaietarako Zuzendaria. Eusko Juarlaritza.
- Maria Isabel Celaá. Europako Gaietarako eta Kanpo Harremanetarako Batzordearen presidentea. Eusko Legebiltzarra.
- José María González Zorrilla. EUROBASKeko Presidentea.
- Joxerramon Bengoetxea Caballero. EUROBASKeko Idazkari Nagusia.
- Igor Filibi López. EUROBASKeko lehendakari ordea.
- Carmelo Barrio Baroja. EUROBASKeko lehendakari ordea.
- Beatriz Pérez de las Heras. Europako Erkidegoko Zuzenbideko katedraduna. Deustuko Unibertsitatea.
- Pedro Velarde. UPV/EHUko Enpresen Kudeaketa eta Berrikuntzaren Balioespenaren saileko zuzendaria. EUROBASKeko batzordekidea.

Epaimahaikideak proiektu bakoitzaren sendotasun, ahultasun, ezaugarri eta ekarpenak aztertzeke bildu ziren eta sarira aurkeztutako lanen kopuru handia eta gaien interes handia aintzat hartu zituzten.

Proiektu ezberdinetako eduki eta dokumentazioa aztertu ondoren, epaimahaiak aho-batez, 2015 Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS sariaren lehen saria eta bi akzesitak hurrengo proiektuei ematea adostu zuen.

Lehen saria:

13. Zenbakia: “2015aren osteko europar elkartasuna eztabaidagai: Posible da agenda alternatibo bat bideratzea Europar Batasunaren nazioarteko garapen eta lankidetzeta politiken aurrean?”  
Egilea: Jokin Alberdi Bidaguren

Akzesitak:

2. Zenbakia: “Gizarte balioaren sorrera Europar Batasunaren ardatz egituratzaile gisa”  
Egileak: Leire San José Ruiz de Aguirre  
José Luis Retolaza

16. zenbakia: “Europar Batasuna eta bere rola demokrazia eta giza eskubideak Justizia Trantsizionaleko neurrien bidez nazioartean sustatzeko lanean”  
Egileak: Marta Gil Blasco  
Miguel Xabier Arteta Arilla

Ohore handiz argitaratzen ditugu beraz, hiru ikerketa lan interesgarri hauek. Jokin Alberdik Milurtekoen Helburuak garapenerako lankidetzari aplikatu dizkio eta arlo zehatz batzuetan duten eragina aztertu du. Oso emaitza interesgarriak dakartza nekazaritzaren arloan eta baita TTIPa deituriko Atlantikoko Merkatu Itunari buruzko kritika zorrotza ere.

Leire San José Ruiz de Aguirrek eta José Luis Retolazaren lana, ekonomiari lotuta dago eta modu berri batez, mozkin kontzeptutik baliorako jausia eta eraldaketa proposatzen dute modu sendo eta sinesgarri batean.

Azkenik, Marta Gil Blascok eta Miguel Artetak bere aldetik, trantsiziozko justiziaren ikuspegia jorratu dute, Milurtekoen Helburuen bake dimentsioa azpimarratuz.

Bukatzeko, euskal erakundeek eman diguten laguntza guztia eskertu nahiko genuke. Batez ere, Eusko Legebiltzarra, Eusko Jaurlaritzako Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusia, Eusko Jaurlaritzako Hezkuntza, Hizkuntza Politika eta Kultura Saila, Arabako Foru Aldundia, Bizkaiko Foru Aldundia eta Gipuzkoako Foru Aldundia. Izan ere, hauen laguntzarik gabe ezinezkoa litzake liburu honen argitalpena.

Hiru ikerketa hauek benetan, baliotsu eta interesgarriak dira. Hortaz, irakurketa ona izan dezazula opa dizugu, irakurle!!

# PRESENTACIÓN

José María González Zorrilla  
Presidente de EUROBASK

En este libro, EUROBASK, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, publica los trabajos de investigación ganadores del XIV premio Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS 2015.

Reafirmando su compromiso con el modelo social europeo, la construcción de una Europa social cohesionada y el impulso de un debate plural, crítico y abierto sobre los temas europeos, y teniendo en cuenta que la Organización de Naciones Unidas dedicó el año 2015 a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, EUROBASK convocó el Premio de Investigación sobre temas europeos Francisco Javier de Landaburu Universitas 2015 bajo el siguiente tema:

## **Más Allá de 2015: la UE ante los nuevos ODM.**

**Retos democráticos, socio-económicos, educativos, securitarios, energéticos, sanitarios, agrícolas y medioambientales.**

EUROBASK sugería a los investigadores ciertos temas que, en su opinión, eran de interés para la ciudadanía y el trabajo institucional y político.

- La UE y los ODM: análisis crítico de la acción europea en la consecución de los ocho objetivos.
- 2015. Año Europeo del Desarrollo. Cómo luchar contra la pobreza, el hambre y la desigualdad desde la UE y en la UE.
- La educación como esperanza global: acciones europeas hacia una educación inclusiva y de calidad y fomento de oportunidades de formación continua.
- La revolución pendiente: igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el s.XXI.
- La UE y su papel en la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos: el apoyo a la sociedad civil como factor de transformación política.
- Desarrollo, inmigración y asilo: respuestas europeas ante los desafíos de la seguridad y el desarrollo humanos.
- Estrategias europeas para un crecimiento económico fuerte, inclusivo, sostenible y creador de trabajos dignos.
- Hacia una gobernanza energética global. Compromiso europeo con el acceso a servicios energéticos modernos, asequibles, sostenibles y fiables para todos.
- La UE y su contribución a un nuevo orden climático mundial post-Kioto.

- Iniciativas europeas para la (re)-industrialización sostenible y promover la innovación social como factor de desarrollo económico y humano.
- Propuestas para la sostenibilidad de los sistemas europeos de salud y seguridad social y fortalecer los derechos sanitarios en países en desarrollo.
- Seguridad alimentaria y agricultura sostenible: ¿es posible con esta PAC?
- Cómo generar instrumentos y medios mundiales de colaboración y acción para promover el desarrollo sostenible y patrones de consumo y producción sostenibles.
- La UE frente a los retos demográficos y nuevas formas de asentamiento humano: cómo construir ciudades inclusivas, seguras y sostenibles.

Al abordar una temática amplia y extensa y de gran actualidad, la convocatoria al Premio ha recibido numerosas propuestas de proyectos

La diversidad de orígenes geográficos se acompañó de una gran variedad de temas, enfoques y planteamientos, todos ellos con un excelente nivel.

Los miembros del Jurado:

- Mikel Anton Zarragoitia. Director de Asuntos Europeos. Gobierno Vasco.
- Maria Isabel Celaá. Presidenta de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Parlamento Vasco.
- José María González Zorrilla. Presidente de EUROBASK.
- Joxerramon Bengoetxea Caballero. Secretario General de EUROBASK.
- Igor Filibi López. Vicepresidente de EUROBASK.
- Carmelo Barrio Baroja. Vicepresidente de EUROBASK.
- Beatriz Pérez de las Heras. Catedrática de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Deusto.
- Pedro Velarde. Director del Departamento de Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial de la UPV/EHU. Miembro de la Asamblea de EUROBASK.

Celebraron una reunión para debatir las aportaciones, características, fortalezas y debilidades de cada proyecto de investigación, en la que valoraron muy positivamente el elevado número de trabajos presentados y el extraordinario interés de las propuestas de investigación presentadas.

Tras someter a votación los diferentes proyectos de investigación, su contenido y documentación adjunta el Jurado acordó de forma unánime conceder el primer premio y los dos accésits del XIV Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas a los proyectos:

Primer premio:

Nº 13: “La solidaridad Europea del Post – 2015 a debate: ¿Es posible un agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea?”

Autor: Jokin Alberdi Bidaguren.

Accésits:

Nº 2: “La generación de Valor Social como eje vertebrador de la Unión Europea”.

Autor/a: Leire San José Ruiz de Aguirre

José Luis Retolaza.

Nº 16: “La UE y su papel en la promoción internacional de la democracia y los DD.HH a través de las medidas de justicia transnacional”

Autor/a: Marta Gil Blasco

Miguel Xabier Arteta Arilla

Así pues, es un honor para Eurobask publicar estos tres trabajos de investigación. En el primer premio, Jokin Alberdi ha aplicado los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la cooperación al desarrollo y ha analizado su efecto en varios campos. Ha obtenido unos resultados muy interesantes en el campo de la agricultura y contribuye con una valiosa crítica al TTIP (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión).

El trabajo de Leire San José y José Luis Retolaza está estrechamente relacionado con la economía. Los autores proponen un salto hacia el concepto de valor y una transformación del concepto de beneficio para integrar de una manera firme y creíble la dimensión de valor social.

Por último, Marta Gil y Miguel Arteta, tratan el enfoque de la justicia transnacional, haciendo hincapié en la dimensión de paz de los ODM.

Para finalizar, quisieramos agradecer públicamente el apoyo que han concedido varias instituciones vascas a EUROBASK en 2015: Parlamento Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.

Estos tres proyectos, son verdaderamente interesantes y valiosos, por lo que ¡le deseamos una placentera lectura!

Lan irabazlea / *Trabajo ganador*

“2015aren osteko europar elkartasuna eztabaidagai: Posible da agenda alternatibo bat bideratzea Europar Batasunaren nazioarteko garapen eta lankidetzaren politiken aurrean?”

*“La solidaridad Europea del Post – 2015 a debate: ¿Es posible un agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea?”*

**Jokin Alberdi Bidaguren**

Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

HEGOA. Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional  
GERNIKA GOGORATUZ. Centro de Investigación por la Paz



# **La solidaridad Europea del Post – 2015 a debate: ¿Es posible un agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea?**

Jokin Alberdi Bidaguren.

Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

HEGOA. Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional  
GERNIKA GOGORATUZ. Centro de Investigación por la Paz

**Índice:** 0. INTRODUCCIÓN. 1. LA UE Y LA NUEVA AGENDA POST-2015 NO AVANZAN EN LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL: 1.1. Un poco de historia de la cooperación europea al desarrollo. 1.2. Los ODM y las modificaciones de la cooperación europea tras el Tratado de Lisboa. 1.3. El papel de la UE en la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. 1.3.1. De los ODM a los ODS; 1.3.2. Las cifras de la cooperación europea y su compromiso con los ODM; 1.3.3. La Comisión Europea y su propuesta de “una vida digna para todos” y los Informes de Desarrollo; 1.4. Insuficientes avances en la coherencia de políticas para el Desarrollo: 1.4.1. La CPD en los Tratados de la Unión; 1.4.2. La evolución de la CPD en la última década; 1.4.3. Las últimas evaluaciones de la CPD de la UE; 1.4.4. Conclusiones preliminares sobre la CPD de la UE; 2. INCOMPATIBILIDADES ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y FINANCIERAS DE LA UE Y LA AGENDA 2030: 2.1. La política comercial y de inversión de la UE en terceros países. 2.1.1. El comercio, las inversiones y el desarrollo; 2.1.2. La evolución de la política comercial de la UE; 2.1.3. Los resultados limitados de la Ronda de Doha; 2.2. Incoherencias entre la política comercial e inversora y los compromisos europeos en la Agenda 2030; 2.2.1. La insolidaria nueva estrategia comercial de la UE; 2.2.2. Las contradicciones de las inversiones europeas en los PVD; 2.3. Las movilizaciones sociales europeas contra los EPA y el TTIP; 2.3.1. La oposición social europea frente a los EPA; 2.3.2. La oposición social europea frente al TTIP; 2.3.3. La incongruencia de los acuerdos comerciales y las inversiones extranjeras con la Agenda 2030; 3. INCOHERENCIAS ENTRE LA PAC, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: 3.1. Diferentes agendas para hacer frente a los desafíos alimentarios mundiales. 3.2. Las incoherencias de la PAC con el desarrollo. 3.2.1. La evolución histórica de la PAC y sus efectos en los países socios; 3.2.2. La adaptación de la PAC a las nuevas reglas comerciales; 3.2.3. La crisis alimentaria de 2007 y los efectos en las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria; 3.2.3.4. La incoherencia de las últimas reformas de la PAC; 3.3. Alternativas a las incoherencias de la PAC: El movimiento por la soberanía alimentaria. 3.3.1. La PAC y la seguridad alimentaria en los informes de CPD; 3.3.2. Las alternativas de La Vía Campesina y del movimiento por la soberanía alimentaria; 3.3.3. La PAC tampoco es coherente con la nueva Agenda post 2015; 4. REFLEXIONES FINALES: 4.1. Conclusiones sobre la agenda post 2015, la coherencia de políticas y el papel de la UE. 4.1.1. Sobre la nueva agenda de los ODS y de la financiación del desarrollo; 4.1.2. Sobre el comercio y las inversiones; 4.1.3. Sobre la PAC y la seguridad alimentaria; 4.1.4. Sobre la oposición social a las diferentes políticas de la Unión; 4.2. Apuntes sobre la solidaridad vasca, la coherencia de políticas y su articulación con la UE. 4.2.1. La redefinición de cooperación vasca y la nueva agenda 2030; 4.2.2. La cooperación vasca y la CPD;

**Laburpena:** Europar Batasunaren proiektu politikoa kuestionatuta dago zenbait sektoretatik, eta Europako herritarrak urrun daude proiektu hori proiektu propio gisa sentitzetik. EBko estatuen arteko eta hirugarren herrialdeekiko elkartasuna oso egoera motelean dago. Kanpo-ekintzarako politikari dagokionez, Lisboako Itunak ezarritako helburu bakarra izan zen Europar Batasunaren ekintzek eraginkorrakoak eta agerikoagoak izan behar zutela. 2015aren osteko garapen-agenda globalean parte hartu arren, eta “garapenari buruzko europar kontsentsua” birdefinitu arren, ez dirudi horrek eramango gaituenik mundu bidezkoago baten aldeko konpromisoan sakontzera. Pobreziaren aurkako borrokaren alorrean EBk hartu duen ikuspegiak ez du zalantzan jartzen europar eraikuntzaren oraingo eredu, zeren hazkunde ekonomikoaren helburuak aldatzen ez dituen globalizazio- eta garapen-eredu bat lehenesten jarraitzen baitu.

Lan honek, lehenik eta behin, modu kritikoa berraztertzen ditu garapenerako lankidetzari buruzko politikaren erreformak, eta baita kanpo-ekintzarako politiken eta EBko barne-politiken arteko koherentziaren bidean egindako aurrerapen urriak ere. Horren ostean, europar borroka sozial esanguratsuenak eta horien nazioz gairako aliantzak jorratzen dira. Hain zuzen ere, oraingo Nekazaritza Politika Erkidearen alternatibak sistematizatzen ditu, eta baita Europako nekazarien mugimenduak elikadura-burujabetzarako egindako proposamenak eta horiek Vía Campesina mugimenduarekin mundu mailan izandako egituraketa ere; halaber, EBko merkataritza-itunen aurkako mobilizazio herritarrak aztertzen dira (EPA, AdA, FTA, TTIP...).

Azkenik, EBko politiken eta eredu alternatibo baten arteko koherentzia handiagoa errebindicatzen duten esperientzia horiek erreferentziatzen hartuta, EBko Garapen eta Lankidetzaren helburuak kritikoki birpentsatzeko beharra planteatzen da, EBrentzako proiektu bidezkoago eta solidarioago baten oinarriak itxuratzen joateko.

**Gako-hitzak:** EB; lankidetzarako garapena; politiken koherentzia; merkataritza-akordioak; TTIP; inbertsioak; nekazaritza; elikadura-segurtasuna; elikadura-burujabetza; NPE; gizarte-mugimenduak

**Resumen:** El proyecto político de la Unión Europea es cuestionado desde diferentes sectores, y la ciudadanía europea está lejos de sentirla como algo propio. La solidaridad entre los Estados miembros y con terceros países está en horas bajas. En lo relativo a la política de acción exterior, el Tratado de Lisboa limitó sus objetivos a que las acciones de la Unión fueran más eficaces y visibles. La participación en la agenda global del desarrollo post 2015 y la redefinición del “consenso europeo sobre el desarrollo” no parece que vayan a profundizar en un compromiso por un mundo más justo. El enfoque de lucha contra la pobreza adoptado por la UE no cuestiona el actual modelo de construcción europea, y sigue apostando por un modelo de globalización y desarrollo que no modifica los objetivos de crecimiento económico.

Este trabajo, en primer lugar, revisa críticamente las reformas de la política de cooperación al desarrollo y los pocos avances en la coherencia de las políticas de acción exterior con las políticas internas de la Unión. A continuación, se centra en el análisis de las luchas sociales europeas más referenciales y sus alianzas transnacionales. En concreto, sistematiza las alternativas a la actual Política Agrícola Común y las propuestas de soberanía alimentaria del movimiento campesino europeo y su articulación a nivel mundial en la Vía Campesina (LVC) y, también, se realiza un análisis de las movilizaciones ciudadanas contra los tratados comerciales de la Unión: Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); otros acuerdos con grupos regionales y países de América Latina y Asia; y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) entre EEUU y la UE.

Tomando como referencia estas experiencias que reivindican una mayor coherencia entre las políticas de la Unión y un modelo alternativo, se plantea la necesidad de repensar críticamente los objetivos y fines del Desarrollo y de la Cooperación de la UE, con la intención de ir dibujando las bases para un nuevo proyecto de UE más justo y solidario. En la parte final, se recogen unos breves apuntes sobre la solidaridad vasca, la coherencia de políticas y su articulación con la UE.

**Palabras clave:** UE; cooperación al desarrollo; coherencia de políticas; acuerdos comerciales; TTIP; inversiones; agricultura; seguridad alimentaria; soberanía alimentaria; PAC; movimientos sociales.

***Abstract:** The European Union as a political project has been called into question by various sectors, and European citizens do not identify with it to any great extent. Solidarity between Member States and third countries is at a low. In matters of foreign policy the Lisbon Treaty restricted itself to seeking to make EU actions more effective and visible. Participation in the post-2015 global development agenda and the redefinition of the “European consensus on development” seem unlikely to result in an in-depth commitment to a fairer world. The approach taken by the EU in the fight against poverty does not call into question the current model of European construction, and continues to support a model of globalisation and development with no change in goals as regards economic growth.*

*This study begins with a critical appraisal of the reforms in development cooperation policy and the little progress made as regards consistency between policies for foreign action and internal EU policies. It then goes on to examine benchmark social struggles in Europe and transnational partnerships. More specifically, it offers a systematic list of alternatives to the current Common Agricultural Policy, and looks at the proposals for food sovereignty of the European farmers’ movement and their implementation worldwide through Via Campesina. It also analyses citizen mobilisations against EU trade treaties (EPA, AdA, FTA, TTIP, etc.)*

*Taking these experiences which call for greater consistency between EU policies and an alternative model as a reference, the study finally suggests that there is a need for a critical rethinking of the purposes and targets for co-operation and development in the EU, so as to establish the foundations for a new, fairer, more solidarity-based EU project.*

**Keywords:** EU; development cooperation; policy consistency; trade agreements; TTIP; investments; agriculture; food security; food sovereignty; CAP; social movements

---



## 0. INTRODUCCIÓN

Finalizado el periodo (2000-2015) establecido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), desde Euskadi y la Unión Europea (UE), estamos obligados a realizar aportaciones a los esfuerzos por llevar a la práctica la nueva agenda de desarrollo post-2015.

En estos últimos tres lustros, coincidiendo con la ampliación de 15 a 28 Estados Miembros (EEMM), y con la crisis económica que se inició en el 2007-8, la UE decidió orientar su política de cooperación a la contribución a los ODM y a la eficacia de la Ayuda. En este periodo se aprobaron y modificaron normativas y documentos estratégicos (Consenso Europeo, 2006; Tratado de Lisboa, 2009; Programa para el Cambio, 2011) y se reformularon los instrumentos geográficos y temáticos combinando los tres pilares de la acción exterior de la UE, es decir, la política comercial, el diálogo político y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El Tratado de Lisboa incorpora la cooperación al desarrollo como una política independiente de la acción exterior de la Unión (TUE, art. 21.2 y TFUE art. 208-214) pasando a ser una competencia compartida. La reestructuración de la Comisión (concentración de funciones en la DG DEVCO/Europeaid y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior –SEAE– supervisados por el Comisario de Desarrollo y la Alta Representante de la Política Exterior y Seguridad Común –PESC–) y una cierta mejora en la coordinación entre las instituciones de la UE y la de los EEMM han contribuido a una creciente formalización de la política de cooperación internacional de la Unión.

Durante estos 15 años se han renovado y negociado nuevos acuerdos de libre comercio y ayuda con los países socios de la UE, y se han revisado y simplificado los mecanismos financieros (Fondo Europeo para el Desarrollo –FED– para los ACP, Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Instrumento Europeo de vecindad y sus diferentes instrumentos y programas temáticos) contemplados en el marco 2014-2020.

Sin embargo, existe división a la hora de evaluar los resultados de esta política comercial y de ayuda con terceros países. Desde sectores gubernamentales, aun reconociendo que falta mucho por hacer, valoran muy positivamente el papel jugado por las instituciones de la Unión y de sus EEMM en la consecución de los ODM y la lucha contra la pobreza. Por otro lado, desde posiciones críticas, se insiste en que estos acuerdos no están contribuyendo al desarrollo de estos países, y limitan seriamente la capacidad de acción de sus gobiernos y de sus sociedades.

Diferentes trabajos de *think tanks* (ODI, ECDPM, GDI/DIE) y plataformas de ONG y de la sociedad civil (Concord, La Via Campesina, movilizaciones ciudadanas contra los EPA...) insisten en que no basta con una agenda post-2015 de lucha contra la pobreza y el cambio climático, y con el nuevo enfoque de financiación del desarrollo acordado en Addis Abeba. Este movimiento académico y social reclama un papel más relevante de la UE en la construcción de una nueva agenda que se concrete en acciones efectivas no solo la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, sino que también contra las desigualdades. La política de cooperación de la Unión solo contribuirá al desarrollo de terceros países si realmente mejora la coherencia de las políticas securitarias, comerciales, migratorias, agrícolas... de los países desarrollados.

Este estudio pretende ser un trabajo crítico con la visión de solidaridad y con las prácticas de cooperación internacional que ha desarrollado la UE, y se inscribe en el ámbito de trabajos académicos y reivindicaciones sociales que subrayan las incoherencias de las políticas de la Unión y los obstáculos a los procesos de desarrollo de sus países socios. En las siguientes páginas se quieren aportar una serie de ideas al debate sobre la reformulación de los objetivos y las prácticas del desarrollo y la cooperación de la UE en una clave más justa y solidaria. En otras palabras, se pretende contribuir al fortalecimiento de las propuestas realizadas por diferentes *think tanks* y plataformas de las ONG y de la sociedad civil sobre los modelos y estrategias de desarrollo, las condicionalidades, la apropiación de los procesos por parte de los socios y la solidaridad europea.

## **1. LA UE Y LA NUEVA AGENDA POST-2015 NO AVANZAN EN LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL:**

### **1.1. Un poco de historia de la cooperación europea al desarrollo:**

La cooperación de la UE con los países en desarrollo se ha llevado a cabo desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea (CEE). En los inicios del proceso de integración europea se comienzan a establecer regímenes de preferencias comerciales y de concesión de asistencia financiera y técnica por parte de Francia, Bélgica y Holanda hacia sus territorios de ultramar, que especialmente beneficiaron a los Estados francófonos del África al Sur del Sáhara. La política comunitaria de cooperación se articuló en torno a la política comercial común y sus sistemas preferenciales para las exportaciones de algunos países pobres. Con esta finalidad se establecieron los primeros mecanismos de asociación y acuerdos bilaterales entre la CEE y los Países y Territorios de Ultramar (PTU), seguidos de los acuerdos de Yaoundé I (1963) y Yaoundé II (1969) que sirvieron para consolidar vínculos especiales de los EEMM con sus antiguas colonias. Estos acuerdos fueron posibles en el contexto de la Guerra Fría, donde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) no imponía la reciprocidad a los países pobres en materia comercial, y las agencias de Naciones Unidas (NNUU) y el Movimiento de los Países No Alineados estimularon a las principales potencias para que se mostraran favorables a ayudar a los países más pobres (Granell, 2006).

Tras el ingreso del Reino Unido en la CEE y su deseo de mantener relaciones preferenciales con los países de la Commonwealth se pusieron nuevos mecanismos de relación entre la CEE y los PVD. En 1975 se firmó el primer Convenio de Lomé entre los 9 miembros de la CEE y 46 Estados independientes de África, Caribe y Pacífico (ACP). Estos acuerdos se actualizaron sucesivamente en Lomé II en 1989, Lomé III en 1985 y Lomé IV en 1990 (este último sujeto a revisión en 1995) donde llegaron a participar los 15 miembros de la Unión de ese momento y 71 países ACP. Este convenio establecía el marco de la política de cooperación para el desarrollo de la UE que, además de ayuda económica, ofrecía ventajas comerciales a los productos procedentes de estas economías mediante el acceso preferencial no recíproco al mercado europeo, y asistencia financiera a través de las aportaciones del Fondo Europeo del Desarrollo (FED), del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del mecanismo Stabex de

compensación de pérdidas por ingresos de exportación, de tal forma que ello pudiera contribuir a su desarrollo socio-económico.

En la medida que nuevos EEMM se incorporaban a la CEE y la UE, la política de cooperación<sup>1</sup> se iba ampliando a otros países y regiones (América Latina, Asia, Norte de África y otros países fronterizos de la Unión). Además, el fin de la Guerra Fría provocó que bastantes de los países del Este aspiraran a integrarse en la UE, lo que derivó en que buena parte de los esfuerzos de asistencia y cooperación al desarrollo fueran destinados a los candidatos a la ampliación a través de los programas Phare y Tacis.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 contribuyó a la formalización de esta política comunitaria, dotándola de base jurídica (Título XX, art. 177-181 del Tratado de Maastricht) y de nuevos instrumentos y líneas financieras que hicieron que la cooperación liderada por las instituciones de la Unión fuera concebida como una política complementaria de las políticas de AOD de los EEMM.

En los años sucesivos, se reordenaron los programas temáticos y geográficos, y se revisaron los principales acuerdos y convenios y sus cláusulas de condicionalidad. El IV bis Convenio de Lomé en 1995, se convierte en la antesala de los Acuerdos de Cotonou en el 2000, y el Libro Verde de 1996 sobre las Relaciones UE-ACP recomendó la necesidad de reformular los acuerdos existentes e iniciar una etapa de nuevos partenariados (los futuros EPA) con los países ACP. La Asociación Euro-mediterránea y las políticas de buena vecindad, las negociaciones con los países candidatos a la adhesión y los preparativos para la reforma de los tratados que culminaron con el Tratado de Niza de 2003, marcaron estos años de formalización del sistema de cooperación comunitaria.

En la década de los 90, la AOD europea quedaba condicionada al cumplimiento de las medidas de ajuste económico promovido por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y los principales socios europeos, y se incorporaban las cláusulas democráticas y de respeto a los derechos humanos, que permitían suspender las ayudas en caso de repentinas interrupciones en los procesos democráticos, estableciéndose también sistemas de sanciones sujetos a un diálogo político previo como instrumento para desbloquear situaciones de retroceso en los derechos humanos (Santiso 2002.)

## **1.2. Los ODM y las modificaciones de la cooperación europea tras el Tratado de Lisboa:**

La liberalización comercial, el respeto a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la nueva agenda de la lucha contra la pobreza va a marcar el inicio del nuevo milenio y la cooperación de la UE. Tras la dimisión en 1999 de la Comisión Prodi por casos de corrupción, que también afectaron a las instituciones comunitarias que se encargaban de la AOD (en concreto de la agencia humanitaria ECHO), las autoridades comunitarias hicieron un esfuerzo por reformular la política de cooperación, introduciendo medidas para

<sup>1</sup> Los principales instrumentos de esta política eran los programas Magreb-Mashreq, ALA (para América Latina y Asia), el Instrumento MEDA para la Asociación Mediterránea, y otros programas específicos con líneas financieras independientes de los FED, principalmente orientados a las políticas de buena vecindad)

su fortalecimiento y mayor transparencia. En el año 2000 se elabora un documento estratégico que recoge la política de desarrollo, que tuvo que ser revisado en el año 2006 con el denominado “Consenso Europeo” ante la urgencia de adecuar esa política a la Agenda de los ODM y la eficacia de la Ayuda.

Estos documentos supusieron una serie de mejoras en el marco de coordinación entre la política comunitaria y la cooperación bilateral de los EEMM, y una nueva reformulación de los instrumentos geográficos y temáticos para adaptarlos al nuevo contexto:

*i. Ligero incremento de la AOD y mejoras en la planificación.* La AOD de los EEMM que es canalizada por la Comisión Europea se va incrementando paulatinamente, y aparecen marcos comunes para programar la ayuda y para que ésta sea más eficaz, códigos de conducta sobre la complementariedad y una mejor división del trabajo, que se traduce en nuevas modalidades de cooperación, y en mapas de donantes en las distintas regiones y países. Son esfuerzos para establecer una visión compartida de los desafíos del desarrollo entre las políticas bilaterales de cooperación y la política de las instituciones de la Unión (Sanahuja y Verdes-Montegro, 2012).

*ii. Renovación de los acuerdos de libre comercio y AOD.* Estos ligeros avances en la coordinación son acompañados por los Acuerdos de Cotonú (2000-2020) que pretenden la renovación de los acuerdos de libre comercio y ayuda, orientándolos a la integración de estos países ACP en la economía mundial y a la agenda de la lucha contra la pobreza. Este nuevo marco ha supuesto la reapertura de las negociaciones de esa nueva generación de acuerdos de asociación económica (EPA) con grupos regionales de los países socios de la UE, orientados a la supresión de los sistemas de preferencias comerciales de épocas anteriores. Las resistencias a estos acuerdos por parte de gobiernos del Sur y de sectores académicos y movimientos sociales, que se analizarán en este trabajo, advierten que estos acuerdos y políticas de ayuda no sirven para la promoción del desarrollo, y están limitando la capacidad de toma de decisión de los gobiernos de estos países socios (Bidaurratza y Zabalo 2012).

Esta formalización de la política de cooperación internacional y desarrollo de la UE se está realizando en un momento de crisis económica y financiera que, particularmente, ha afectado a los países del Sur de Europa, y en un contexto de cierto retraimiento del proyecto de integración europea. Paradójicamente, el Tratado de Lisboa aprobado en el 2009, ha pretendido dar un impulso a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo que está provocando modificaciones en las orientaciones estratégicas, organización institucional, programación y gestión de la AOD europea.

*iii. Creciente peso institucional y competencial de la cooperación al desarrollo en las instituciones de la Unión Europea.* Tras Lisboa, la cooperación al desarrollo, deja de ser una política complementaria de las cooperaciones bilaterales, y se convierte en una competencia compartida. En otras palabras, la AOD de los EEMM y la AOD que gestionan las instituciones de la UE se encuentra en pié de igualdad. La Comisión Europea continúa siendo el principal coordinador de esta política, mientras que la Alta

Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, ejerce de nexo entre la Comisión y el Consejo. La DG DEVCO, que incluye a EuropeAid y parte de la antigua DG DEV se encarga de la eficacia de la AOD y de la coordinación de la Comisión y de los EEMM. Mientras que el recién creado SEAE, que incorpora diplomáticos nacionales al personal funcionario del Consejo y de la Comisión de las antiguas delegaciones en terceros países, tienen, entre sus funciones, el apoyo a la labor de la Comisión y de la Alta Representante en materia de cooperación al desarrollo.

La SEAE ha absorbido la antigua DG RELEX con sus delegaciones en terceros países y las direcciones geográficas de la DGDEV, y este Servicio está obligado a reunirse dos veces al año con los ministros de cooperación de los EEMM. En resumen, la nueva DG DEVCO y el SEAE, bajo la responsabilidad del Comisario de Desarrollo y la aprobación de la Alta Representante hacen los programas geográficos de AOD y los documentos estrategia-país, mientras que las delegaciones de la UE hacen la gestión local de la AOD. Los programas temáticos son administrados por la DG DEVCO y el Comisario de Desarrollo. Y los ministros que tienen a su cargo la cooperación al desarrollo se reúnen en el Consejo de Asuntos Exteriores donde tienen amplios poderes para decidir la política de desarrollo hacia terceros países, y les corresponde velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE (Muñoz Galvez, 2011).

En cualquier caso, esta nueva reestructuración institucional de la cooperación sigue haciendo frente a las dificultades propias de cualquier política multinivel. Si bien es cierto que la AOD de los EEMM canalizada por la Comisión Europea se va incrementando paulatinamente, y se van produciendo algunas mejoras en la coordinación a través del Marco Común de Programación de la Ayuda (2006), el Código de Conducta de la UE sobre la Complementariedad y la División del Trabajo en la Política de Desarrollo (2007), el Marco Operacional sobre la Eficacia de la Ayuda (2009), y el compromiso para avanzar en la Programación Conjunta Plurianual en los países socios (2011), todavía se han producido pocos avances en la europeización de la política de cooperación.

Una PESC muy lejos de configurarse como una verdadera política común, unos EEMM con potentes políticas de cooperación propias que son instrumentos clave de sus políticas exteriores, y la acción exterior y cooperaciones descentralizadas de las autoridades regionales y municipales complejizan el reparto competencial, y los mecanismos de participación y colaboración entre los distintos niveles gubernamentales. La falta de confianza interinstitucional, la escasa cultura federalista cooperativista y el desinterés recíproco entre los distintos niveles de gobierno dificulta la colaboración y coordinación entre las políticas de cooperación europeas (Alberdi 2010b).

- iv. Renovación de la política de cooperación y el “Programa para el Cambio”.** En el 2012, se aprobó el denominado “Programa para el Cambio”<sup>2</sup>, que tiene por objetivo reflejar las mudanzas mundiales ante el surgimiento de nuevos donantes, y sus im-

<sup>2</sup> Ver: COM (2011) 637 final. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio

pactos en los PVD y en la propia AOD de la UE. Se insiste en que la ayuda europea tiene que ser más estratégica y estar centrada en la consecución de resultados por los países receptores, particularmente en lo relativo a los avances en materia de derechos humanos, democracia y gobernanza, y a un crecimiento integrador y sostenible que permita que las poblaciones más desfavorecidas puedan salir de la pobreza por sus propios medios. Esta AOD europea priorizará tres ámbitos:

En primer lugar la protección social, la sanidad, la educación y el empleo; en segundo lugar, el entorno empresarial, el comercio y los mercados mundiales; y en tercer lugar la agricultura y las energías renovables. Además, este “Programa para el Cambio” reafirma su compromiso con la eficacia de la ayuda, introduciendo sistemas innovadores de financiación y diagnóstico-país, que combinan préstamos y subvenciones, y fija una serie de compromisos orientados a garantizar que otras políticas comunitarias (cambio climático, agricultura y comercio) sean acordes con los ODM.

El “Programa para el Cambio” introduce innovaciones en los sistemas de financiación, tratando de combinar préstamos y subvenciones con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda europea, y adquiere compromisos para que las políticas de la Unión de cambio climático, agricultura y comercio sean más acordes con los objetivos de Desarrollo. En la medida que va cambiando el contexto internacional y los debates en NNUU, la UE va modulando su política de desarrollo y cooperación internacional.

A pesar de estas reformas y mejoras, la cooperación de la UE dista mucho de ser percibida como una única política. Desde el exterior, la percepción sigue siendo que, por un lado, está la AOD de las instituciones de Bruselas y, por otro, las 28 cooperaciones de sus EEMM (para ser más exactos, la AOD de 18 EEMM de la UE, que a su vez son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE –CAD/OCDE-<sup>3</sup>).

Los EEMM prefieren seguir controlando sus propios fondos y apostar por un modelo de cooperación condicionado a sus intereses geoeconómicos y comerciales. La AOD sigue instrumentalizada y subordinada a los intereses comerciales y a las relaciones exteriores de la Unión y de sus EEMM. Y los actores no centrales de la cooperación (ONGD, autoridades regionales y locales...) apenas participan de la política impulsada por las instituciones europeas (Alberdi 2010b; Alberdi 2011b).

En definitiva, el enfoque de la UE resulta inadecuado ante la realidad de un mundo interdependiente donde la pobreza y la desigualdad es el resultado, en parte, de unas reglas del juego globales que son injustas para un gran número de países y sectores de la sociedad.

<sup>3</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia son EEMM de la Unión, que a su vez son miembros del CAD/OCDE. La UE, a pesar de ser un organismo supranacional, es también miembro de este Comité de la OCDE. Este CAD es el principal foro internacional de países proveedores de cooperación al desarrollo, donde se hace seguimiento de los flujos de financiación al desarrollo, y se diseñan y evalúan las políticas de cooperación y las buenas prácticas que contribuyen a la arquitectura global de la AOD. En consecuencia, las pautas del CAD/OCDE son guías referenciales en el diseño de la política de cooperación de la UE.

### 1.3. El papel de la UE en la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Tras la Declaración del Milenio en el año 2000 se inaugura una etapa de consenso entre los principales actores para articularse conjuntamente ante la erradicación de la pobreza y la eficacia de la AOD. Vencidos los 15 años de los ODM, quedan por delante otros tantos para tratar de cumplir la agenda de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

#### 1.3.1. De los ODM a los ODS:

Las valoraciones de los resultados de la agenda de los ODM y la eficacia de la AOD son muy diversas. Por lo general, NNUU y los gobiernos de los Estados que la componen han valorado positivamente los resultados, aún reconociendo que queda mucho camino por recorrer. Por el contrario, los balances de las organizaciones de la sociedad civil son más matizados y críticos.

Las principales coordinadoras y coaliciones de organizaciones europeas (Concorde, Beyond2015...) valoran positivamente algunos avances en la erradicación de la pobreza, la universalización de la enseñanza primaria, la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, y el combate contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, aunque se advierte de la insuficiencia en el cumplimiento de los objetivos marcados, particularmente en el caso del continente africano. Los ODM han servido para movilizar gobiernos y sociedades a favor de estas prioridades en la lucha contra la pobreza, y para establecer unos sistemas de medición que permiten detectar los avances y los retrocesos en la lucha contra la pobreza.

Las críticas principales han subrayado que los ODM no fijaron metas de redistribución o de combate a las desigualdades, que construyeron sus objetivos en base a categorías y criterios de pobreza absoluta y no relativa, y que la agenda económica, financiera y comercial de los países hegemónicos ha relativizado el efecto positivo de estos ocho objetivos fijados en el año 2000. La falta de concreción en la coherencia de políticas y los escasos avances en los ODM, particularmente en objetivo octavo de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, son sus principales reproches.

Las numerosas conferencias y encuentros de alto nivel sobre la lucha contra la pobreza, la financiación del desarrollo y la sostenibilidad, han ido tejiendo un nuevo sistema de gobernanza global, que da cabida a las grandes empresas transnacionales a través de las Alianzas Público-Privadas (APP). Desde el CAD/OCDE y de la UE se insiste en las APP y el papel del sector privado como agente de desarrollo, como una fórmula para incrementar la financiación al desarrollo y cerrar la brecha cada vez mayor entre inversión y finanzas. En la nueva agenda post-2015, aquella alianza global que se recogió en el octavo objetivo del Milenio parece que comienza a articularse, aunque lo cuestionable es si sus acciones y propuestas son realmente beneficiosas para el desarrollo, los derechos humanos y la consecución de los ODM (Economistas Sin Fronteras, 2014).

Los ODS que entran en vigor en el 2016, retoman los ODM con la intención de alcanzar lo no conseguido, e incorporan la respuesta mundial al cambio climático recogida en la Agenda

### **Objetivos de desarrollo sostenible**

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos\*
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

\* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Fuente: NNUU (2015) Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

de Desarrollo Sostenible de Río, y los compromisos adquiridos en la última Conferencia de las Partes de París (COP 21 París).

Para los siguientes tres lustros, NNUU aspira a tener particular incidencia en aquellos países donde menos avances se han producido en la lucha contra la pobreza, para lo cual ha comenzado a configurar una serie de marcos estratégicos regionales y subregionales. Esta nueva agenda se apoya en una alianza mundial reformulada, y contempla los medios de implementación necesarios para cumplir con las metas y objetivos (Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo). El documento final que recoge esta agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030 para el DS)<sup>4</sup> insiste en que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y que sus políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales son su principal activo.

Además de los países menos avanzados, esta alianza mundial estará compuesta por las empresas privadas y sus inversiones, y por los países más desarrollados que deberán potenciar políticas comerciales, de financiación de la deuda y fomento científico y tecnológico orientadas a la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Con esta finalidad, y tal cómo se hizo en la agenda de los ODM, se establece un sistema de seguimiento y examen de los avances en los objetivos a nivel nacional, regional y mundial que será de carácter voluntario.

Sin embargo, esta nueva alianza global que se quiere conseguir no tiene visos de ir mucho más allá de la que se definió en el año 2000. No propone un paradigma de desarrollo que establezca un modelo económico equitativo y sostenible, ni una narrativa muy diferente a la de la erradicación de la pobreza y la eficacia de la ayuda de los ODM. En otras palabras, la nueva Agenda 2030 no identifica los retos del desarrollo que hay que enfrentar colectivamente, ya que sigue anclada en enfoques y definiciones parciales de la justicia, los derechos humanos, la pobreza, el bienestar y el desarrollo. Las nuevas agendas de Addis Abeba, Nueva York y París apuestan por unas políticas ambientales y de lucha contra la pobreza más eficaces, pero no plantean la necesidad de reformar el modelo hegemónico de desarrollo, y hacer frente a las desigualdades.

### **1.3.2. Las cifras de la cooperación europea y su compromiso con los ODM:**

Al igual que el resto de actores de la cooperación, durante estos últimos años, la Unión y sus EEMM han estado trabajando en este marco de las NNUU<sup>5</sup> para acordar la nueva Agenda de Acción sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba (julio

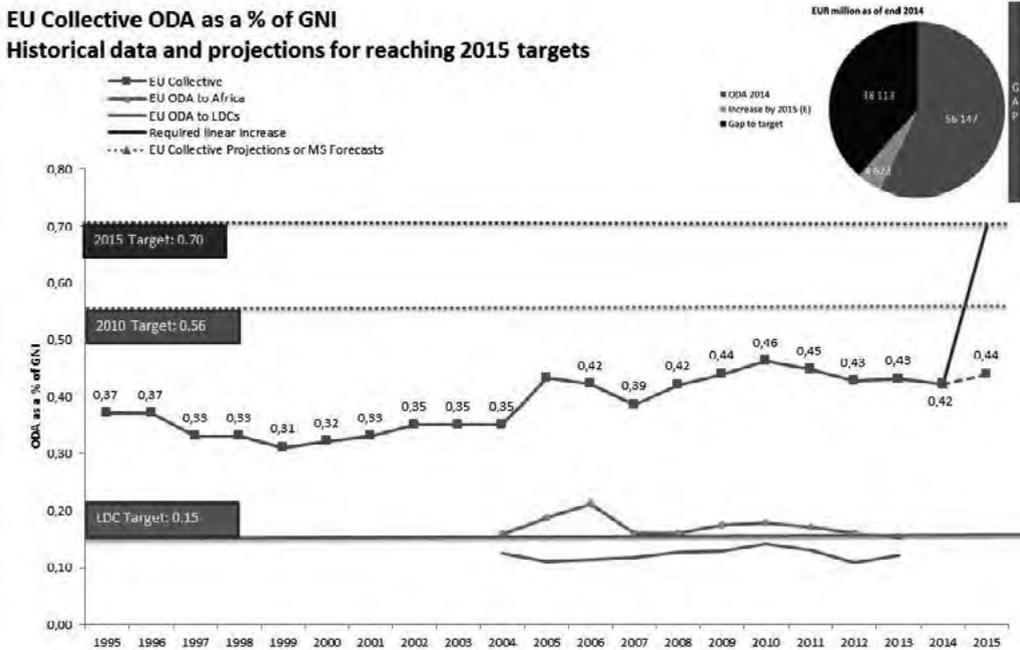
<sup>4</sup> Ver: Proyecto de resolución de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015), disponible en: [undocs.org/a/70/L.1](http://undocs.org/a/70/L.1)

<sup>5</sup> La UE no ha participado directamente en la elaboración de los informes preparatorios de NNUU, aunque sus aportaciones se han realizado en los diferentes espacios y reuniones internacionales donde se han puesto en común estos documentos. Estos espacios son: el Equipo de Trabajo de NNUU sobre el Post-2015 que elaboró *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General* (2012); y *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible para todas y todos* (2013); y Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 que elaboró el documento *Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del Desarrollo Sostenible* (2013).

2015), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con sus 17 ODS y sus 169 metas (septiembre 2015) y en la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21 París, diciembre 2015).

En esta breve descripción del papel de la UE en la agenda del milenio se subrayaron los aspectos cualitativos frente a los cuantitativos, sin que con ello se pretenda restar importancia a estos últimos. Sobre los esfuerzos financieros de la UE para avanzar en los ODM, simplemente destacar unas pocas ideas:

- i. Según la UE, desde el inicio de este milenio, se han producido avances en la consecución de los ODM y en los principales datos de la financiación para el desarrollo<sup>6</sup>. La UE y sus EEMM suministran más de la mitad de la AOD mundial y más de 2/3 partes de las donaciones. A pesar de este dato positivo, hay que subrayar que la AOD de la UE en el año 2015, es aproximadamente el 0.44% de la RNB, lejos de alcanzar el 0.7% al que se comprometió en el Consenso Europeo del 2006. Es decir, la UE en 2014 destinó 56.147 millones, cuando tenía que haber destinado 98.883 millones de euros.



Fuente: EU Accountability Report on Financing for Development (2015)

<sup>6</sup> Entre los documentos preparatorios más relevantes elaborados por la Comisión para esta nueva Agenda Global se destacan dos: *La contribución de la UE a los Objetivos del Desarrollo del Milenio* (2013) y el *2014 Annual Report on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2013* (2014).

En el caso de la cooperación española este incumplimiento de los compromisos con la AOD es más alarmante, en tanto que en el 2014 ha destinado 1.427 millones (014% RNB), cuando se había comprometido a destinar unos 7.167 millones de euros para el 2015 (OECD, 2015).

- ii. África durante estos últimos años ha sido el principal receptor de esta AOD, aproximadamente con el 40% del total, no obstante, este continente es el que ha mostrado peores balances en la consecución de los ODM. La UE es consciente de que los avances hacia los ODM no han ido parejos en todas las regiones del mundo y que los objetivos no se han alcanzado.
- iii. Otro dato reseñable es que las instituciones de la Unión, con la Comisión a la cabeza, gestionan directamente un 20% del total de la AOD europea, mientras que los Estados miembros gestionan el 80% restante, lo que viene a confirmar que hay mucho camino que recorrer hacia la consecución de una política común de desarrollo y cooperación de la Unión. No obstante, la coordinación en el ámbito de la cooperación al desarrollo entre las instituciones de la Unión y los EEMM va trabajándose, y prueba de ello es que la UE, a través de sus Estados, ha participado en el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) sobre los ODS de NNUU cuya misión principal era concretar esos objetivos <sup>7</sup>.

### **1.3.3. La Comisión Europea y su propuesta de “una vida digna para todos” y los Informes de Desarrollo:**

Dejando a un lado este análisis más cuantitativo, a continuación se analizan los contenidos de las principales comunicaciones de la Comisión relacionadas con la nueva Agenda. En concreto se analizan la COM (2013) 92 final *Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*; la COM (2014) 335 final *Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva*; y la COM (2015) 44 final *Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015*

La UE ha estado tratando de influir para que la agenda de los ODS dejará atrás la idea de que la AOD contribuye a la resolución de la pobreza de los países que no son capaces de afrontarla, y ha venido apostando por concretar avances en la construcción de un paradigma que revisara el modelo económico a nivel local y global, y que tuviera en el punto de mira la equidad y la sostenibilidad. Al menos, esta es la teoría que se puede encontrar en la prolífica producción de documentos que abordan estos debates.

Algunos de estos documentos más significativos de la UE en el proceso de definición de la agenda post-2015 se han centrado en la forma de entender la visión de sus relaciones con el orden global. Además de subrayar los logros y los obstáculos de los ODM, estas comuni-

<sup>7</sup> Aunque la UE es observadora en NNUU desde la década de los 70, es tras las reformas del Tratado de Lisboa y la resolución de la Asamblea General de las NNUU 2011 (Resolución A/65/L.64/Rev.1.) que la Presidencia del Consejo Europeo puede participar en las Asambleas de Naciones Unidas, y que las instituciones de la Unión pueden participar en los Grupos de Trabajo en nombre de sus EEMM.

caciones de la Comisión destacan dos cuestiones: por un lado, los resultados y compromisos de Rio + 20 y su estrategia general *Europa 2020 para un crecimiento inteligente, integrador y sostenible*; y, por otro lado, apuntan a que la asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible que se construya, debería inspirarse en valores más transformadores y solidarios, y disponer de los medios, elementos y sistemas de rendición de cuentas necesarios.

Desde la Unión se viene insistiendo en la necesidad de fijar objetivos generales y específicos para todos los países, cuyos progresos puedan ser revisados de manera efectiva, teniendo en cuenta los diferentes contextos y circunstancias nacionales. Además, se ha subrayado la conveniencia de incorporar cuestiones de interés mundial que no se trataban suficientemente en los ODM, como el trabajo digno, el crecimiento sostenible e inclusivo, el consumo y la producción sostenibles, la biodiversidad, la degradación de los suelos y la protección de los mares y océanos.

Además de una visión más multidimensional de la pobreza, como novedad, las instituciones europeas han recomendado fijar objetivos para reducir las desigualdades, y garantizar que los grupos más marginados se beneficien por igual del crecimiento de la renta nacional y no sean discriminados en el acceso a la prestación de servicios y en la vida económica. También se han hecho otras muchas aportaciones a la definición de posibles objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible<sup>8</sup>, en el convencimiento de que la Unión estaba obligada moralmente a hacer contribuciones coherentes y coordinadas para consolidar una nueva alianza mundial que trabajara por los ODS. La promoción de la coherencia de políticas y la movilización de la acción europea a todos los niveles y por todos los países, incluida la interacción con el sector privado, la sociedad civil y los centros de conocimiento, son otras de sus principales propuestas.

La contribución a la nueva Agenda no se ha limitado a estos documentos oficiales, ya que la Comisión Europea ha encargado varios informes a diferentes agencias de cooperación e institutos de investigación independientes (ODI, ECDPM y GDI/DIE) que también han contribuido a la definición de los nuevos ODS post-2015 y a la nueva agenda de financiación del desarrollo. En estos informes<sup>9</sup>, se sugiere tomar como referencia la Declaración

<sup>8</sup> En concreto, en la COM (2014) 335 se desarrollan objetivos generales y temáticos con la intención de orientar los debates para la confección de la Agenda 2030. Se puede comprobar que los 17 ODS coinciden en buena medida con los objetivos de la UE para la erradicación de la pobreza (en ámbitos relacionados con la desigualdad, la salud, la educación, el agua y el saneamiento, la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, el empleo pleno, productivo y trabajo digno, los derechos humanos, la gobernanza y el estado de derecho y las sociedades pacíficas) y para avanzar en el DS (seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible, la energía sostenible, el crecimiento integrador y sostenible, las ciudades y asentamientos humanos sostenibles, el consumo y la producción, los océanos y mares, la biodiversidad y silvicultura, y la degradación de los suelos, incluidas la desertización y la sequía).

<sup>9</sup> Entre ellos caben destacar los Informes Europeos sobre el Desarrollo (2009; 2010; 2011-12; 2013; y 2015). Destacan los dos últimos elaborados por ODI, ECDPM y DIE con contribuciones a la definición de los nuevos ODS post-2015 y de un nuevo enfoque para la financiación del Desarrollo. Esos mismos institutos, con la participación añadida de un *think tank* español, han elaborado un estudio independiente (ODI, GDI/DIE, FRIDE, ECDPM, 2014) que ha ejercido una notable influencia en la COM (2014) 335 de la Comisión. Este estudio subraya la importancia de una perspectiva global en la elaboración de las políticas europeas y en su coherencia.

del Milenio, aunque con una visión y objetivos más amplios que los adoptados por la agenda de los ODM y la eficacia de la AOD, incluyendo la pobreza relativa y las desigualdades persistentes.

Se aconseja a las autoridades europeas continuar profundizando en un apropiado sistema de financiación del desarrollo y en unos acuerdos de comercio e inversiones más justos. Se sugiere incorporar en la agenda europea y mundial otras cuestiones más novedosas como la migración laboral y sus regímenes de gestión, el apoyo a las políticas fiscales de los países en desarrollo y la puesta en marcha de unos acuerdos vinculantes en materia de cambio climático. En definitiva, avanzar en la coherencia de políticas (comercial, financiera, medio ambiental, agrícola, asistencia democrática, derechos humanos, construcción de paz y cooperación al desarrollo) para fortalecer el liderazgo de la UE, y hacer frente a los retos mundiales que plantea la economía mundial, la paz y seguridad, la sostenibilidad medio ambiental, la democracia y los derechos humanos, y la pobreza y la desigualdad.

Comparando con lo acontecido en la gestación de la Declaración del Milenio y los ODM en el año 2000, la UE ha tratado de tener un papel más relevante en las negociaciones de esta nueva política pública global sobre los ODS y su financiación. La UE se compromete a seguir incrementando la AOD y su eficacia, y a avanzar en la coherencia de sus políticas (seguridad, comercio, inversiones, migraciones, agrícola, AOD...). Con este papel más activo en su compromiso por un mundo más justo, las instituciones de la Unión pretenden acercar a la ciudadanía el proyecto europeo, y poner fin a un período en el cuál su proyecto político ha estado muy centrado en los asuntos internos.

Ante la necesidad de cambiar los procesos actuales de desigualdad, la UE ha propuesto un enfoque de lucha contra la pobreza más inclusivo, basado en la creación de empleo y compatible con el DS. Para ello, resulta necesario ir más allá del discurso de la eficacia de la AOD de la última década, y que se planteen otros retos como la coherencia de políticas o nuevas fórmulas para la financiación, como las alianzas público-privadas y la potenciación de los sistemas fiscales nacionales y de entornos favorables para unas inversiones extranjeras, suficientemente responsables con los procesos de desarrollo de estos países.

Sin embargo, como se ha mencionado, el análisis de estas comunicaciones de la Comisión, más que un cuestionamiento y una reforma profunda de las injusticias del actual modelo de desarrollo mundial, dejan entrever que el posicionamiento europeo sigue moviéndose en los parámetros de la eficacia de las políticas de desarrollo sin identificar y abordar otros temas centrales, como la revisión de los contenidos del concepto occidental de bienestar o desarrollo, u otros debates sobre los bienes públicos y la justicia global (Dubois, 2015).

#### **1.4. Insuficientes avances en la coherencia de políticas para el desarrollo:**

La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) no es un tema nuevo en la UE. En la práctica, este concepto de CPD se incorpora en los debates de la Unión a partir del 2005, aunque con anterioridad, ya estaba ya presente en los tratados.

### ***1.4.1. La CPD en los Tratados de la Unión:***

La consecución del objetivo del mercado común provocó una política comercial unificada hacia el exterior que ha tenido notable influencia en las relaciones comerciales con los países ACP y otros socios de la UE. Entre el Tratado de Maastricht (1992) y el Tratado de Lisboa (2009) se han producido modestos avances en la PESC, y se ha profundizado notablemente en el resto de áreas relacionadas con la acción exterior (cooperación al desarrollo, acción humanitaria, inmigración, agricultura, pesca, medioambiente, cambio climático, energía...). Las decisiones que se toman en estos ámbitos competenciales compartidos entre la Unión y los EEMM tienen una creciente influencia en el desarrollo de sus países socios.

El Tratado de Maastricht (1992) incluyó la preocupación de las instituciones comunitarias por tener en cuenta los objetivos de desarrollo de todas sus políticas que pudieran afectar a los países en Desarrollo (art. 130 V). El artículo 208 del TFUE (Tratado de Lisboa, 2009) extiende estos objetivos a las instituciones de la Unión y a los EEMM. Este compromiso político también se ha recogido en los principales acuerdos de asociación y en los documentos estratégicos de la AOD europea. El dialogo político y las cláusulas democráticas y de derechos humanos en los acuerdos de cooperación, son una primera experiencia de coherencia entre las políticas comerciales y las políticas de desarrollo y promoción de la democracia y los derechos humanos en terceros países.

El Acuerdo de Lomé de 1995 (art. 2 y 96), su sucesor Acuerdo de Cotonou UE-ACP (art. 8, 9, 10, 19, 33 y 96) y otros acuerdos posteriores con otros países socios, han previsto la suspensión de preferencias comerciales y AOD en caso de violaciones sistemáticas y severas de los derechos humanos. Además, el artículo 12 del Acuerdo de Cotonou (2000) establece mecanismos para que las medidas de otras políticas comunitarias que pudieran afectar a estos socios preferenciales de la Unión, les fueran previamente consultadas.

Estas cláusulas, que se consideraron instrumentos que iban a permitir avanzar en la democratización y en los derechos humanos de los países en desarrollo, han estado sobrevaloradas, y han sido muy criticadas por la escasa formulación de sus contenidos y objetivos, la falta de efectividad y transparencia en su aplicación (dobles raseros), la ausencia de reciprocidad y su carácter paternalista (Alberdi, 2011a). Está por ver cuál va a ser el efecto de las cláusulas para promover el DS que la UE pretende incorporar en la nueva generación de acuerdos comerciales y de inversión que está preparando.

25 años después de la caída del muro de Berlín, los compromisos europeos con los problemas globales y con los intereses comunes de los países empobrecidos, son poco congruentes con el proyecto europeo de integración económica y con los efectos de sus políticas en el desarrollo y la financiación de los países socios.

### ***1.4.2. La evolución de la CPD en la última década:***

Tras las conclusiones del Consejo Europeo (2005) que revisaba la contribución de la Unión a los ODM, y tras la aprobación del denominado “Consenso Europeo” (2006), se introduce en la UE formalmente el concepto de Coherencia Política para el Desarrollo (CPD) y el compromiso de hacer seguimiento a una docena de políticas sectoriales a través de un

informe bianual<sup>10</sup>. El “Programa para el Cambio”(2011) corroboró este compromiso de mayor coordinación y reducción de las incongruencias entre las políticas de la Unión, la política comunitaria de desarrollo y cooperación, y las estrategias de desarrollo de sus países socios, con el fin de que se generaran sinergias que beneficiarían a estos últimos. En estos últimos años, las autoridades europeas y los EEMM están organizado un esquema institucional y jurídico para avanzar en este ámbito de la CPD (CONGD-España, 2010; Concord, 2011; Concord 2013).

La evaluación de los EEMM está siendo objeto de seguimiento por la OCDE, a través de las revisiones de pares (OECD peer reviews, 2013 y 2015). Las declaraciones ministeriales (2002; 2008; 2010, 2012 y 2014) de la OCDE en materia de CPD han fijado los compromisos de una buena parte de los EEMM que pertenecen a este organismo y, en consecuencia, están determinando la posición de la UE en esta materia (OECD, 2008; OECD 2012). La OCDE es el organismo internacional que más está trabajando la coherencia de políticas para el DS del nuevo marco post-2015 (OECD 2014)<sup>11</sup>, y en tanto que buena parte de los países de la UE forman parte de este organismo, las instituciones de la Unión están esforzándose por cumplir con los compromisos adquiridos por sus EEMM.

Desde 2013, cuando los jefes de Estado y de Gobierno se reúnen en el Consejo Europeo, en sus conclusiones, están subrayando la CPD como elemento central en la Agenda 2030<sup>12</sup>. La Comisión y el SEAE están asistiendo a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (a su vez vicepresidenta de la Comisión) en su trabajo de introducir la CPD transversalmente en la acción exterior de la UE. Desde el 2013, la actividad de la Comisión en este ámbito se ha intensificado a través de las sucesivas comunicaciones que se han mencionado antes.

En el año 2009, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión incluyó de forma regular la CPD en la agenda política de su Grupo de Trabajo de Cooperación al Desarrollo (CODEV) y del COREPER. Y el Parlamento Europeo está apoyando firmemente estos esfuerzos, como así se recoge en la resolución de 13 de marzo sobre el informe CPD del 2013 (2013/2058-INI-).

<sup>10</sup> En el sitio: [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherencia-de-las-politicas-en-favor-del-desarrollo\\_es](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherencia-de-las-politicas-en-favor-del-desarrollo_es) pueden consultarse los Informes de la UE sobre la Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo (2007, 2009, 2011, 2013) y las Conclusiones del Consejo sobre esta cuestión. Se puede encontrar un avance del Informe 2015 en el documento de trabajo de la Comisión SWD (2015) 159 final

<sup>11</sup> La OCDE está desarrollando un marco de coherencia de políticas en 5 niveles que son complementarios entre ellos: 1) coherencia entre objetivos globales y contextos nacionales; 2) coherencia entre los procesos y agendas internacionales; 3) coherencia entre las políticas económicas, sociales y medio ambientales; 4) coherencia entre las diferentes fuentes de financiación; y 5) coherencia entre las acciones diversas emprendidas por múltiples actores y agentes. Destacar que en su Encuentro Ministerial de 2014 se insiste en la necesidad de concretar la CPD (particularmente en los ámbitos de la seguridad alimentaria global, los flujos financieros ilícitos y el crecimiento verde), incrementar la coordinación internacional, generar sinergias con otros actores del desarrollo más allá de los donantes, poner el foco en la intersectorialidad y convencer de la importancia de la CPD en la búsqueda de soluciones comunes (OECD, 2014). También está desarrollando una serie de recursos (guías, instrumentos, publicaciones, plataforma on line, sistemas de evaluación...) para que sus Estados puedan avanzar en coherencia de políticas. Ver: <http://www.oecd.org/pcd/>.

<sup>12</sup> Council Conclusions, Brussels, 25 June 2013, 11559/13: The Overarching Post 2015 Agenda; Council Conclusion, Brussels, 16 December 2014 16827/14: A transformative post-2015 agenda; Council Conclusions, Brussels, 26 May 2015 9241/15: A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015

El primer informe sobre CPD que se llevó al Parlamento Europeo (2011) optó por priorizar cinco ámbitos (comercio y finanzas; cambio climático; seguridad alimentaria; migraciones; y seguridad) frente a las doce políticas sectoriales que se analizaban inicialmente, y por acordar un programa de trabajo que ha sido revisado en los informes sobre CPD de 2013 y 2015.

#### 1.4.3. *Las últimas evaluaciones de la CPD de la UE:*

La COM (2014) 335, los últimos informes CPD 2013 y 2015 elaborados por la Comisión, y el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013 encargado por esta institución a ECDPM, ODI, y DIE que se han comentado anteriormente, son los documentos donde se pueden encontrar los primeros diagnósticos serios sobre las in/coherencias de las políticas para el desarrollo de la Unión y los esfuerzos por incluir la CPD en la agenda Post-2015.

Los informes sobre CPD 2013 y 2015 elaborados por la propia Comisión destacan las mejoras en la organización institucional de la propia Unión en torno a la coherencia de políticas, y los avances en los informes nacionales, en los sistemas de medición y evaluación, en la investigación y conocimiento de las políticas sectoriales y en la identificación de buenas prácticas. Conscientes que se puede hacer más por mejorar la coordinación, los métodos de trabajo y hacer evaluaciones más sistemáticas, valoran positivamente los pasos dados en las cinco áreas analizadas, aunque advierten de la necesidad de ir más allá de la AOD y de avanzar en una alianza global. En el último informe destacan la importancia de profundizar en la CPD para que, tanto a nivel nacional como internacional, se vayan alcanzado los ODS de la nueva agenda.

Los informes independientes de ECDPM, ODI y GDI/DIE (2013 y 2015), además de ampliar los objetivos “*más allá de los ODM*” y de ampliar los instrumentos “*más allá de la AOD*” insisten en dotar a la UE de un papel más relevante en las negociaciones para fijar una política pública sobre los objetivos globales, avanzar en la coherencia de políticas, y profundizar en un sistema de financiación apropiado, que además de la AOD y los prestamos, tenga cómo ejes centrales las políticas fiscales nacionales, y la transparencia y buena gobernanza de las inversiones extranjeras directas. En los párrafos siguientes se analizan estos informes y algunas ideas relevantes para este trabajo:

- i. El informe Europeo sobre el Desarrollo 2013 “Post-2015: Acción Mundial para un futuro incluyente y sostenible” hace propuestas concretas de mecanismos innovadores para financiar el desarrollo<sup>13</sup>, anima a cumplir con los compromisos de la AOD y el refuerzo de su eficacia, a potenciar unas políticas migratorias más favorables para el desarrollo de los países del Sur, y a implicarse activamente en la Agenda 2030. Señala

<sup>13</sup> Entre las herramientas de los mecanismos de financiación innovadores se destacan, la potenciación y nuevos derechos especiales de giro, y una diversidad de nuevos impuestos: sobre las grandes fortunas; sobre las subastas dentro del sistema europeo de comercio de derechos de emisión; sobre las emisiones de carbono; sobre los billetes de avión y el turismo; y sobre la revisión certificada de emisiones. Cómo se ha demostrado en tiempos pasados, estas nuevas fuentes de financiación difícilmente llegan a materializarse por la oposición que encuentran entre los diferentes actores de la escena internacional.

## El papel de la UE en los flujos internacionales de dinero, bienes y personas

	La UE como socio comercial y de inversión	La UE como proveedor de AOD y de financiación para el desarrollo	La UE como facilitador de la migración laboral	La UE como actor internacional que influye en la gobernanza mundial
<b>Influencia positiva hasta ahora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política clara para facilitar el acceso de los PMA a los mercados de la UE (TMA)</li> <li>Es el mayor proveedor de ayuda para el comercio</li> <li>Avances realizados en los debates sobre la promoción de la elaboración de informes por países en sectores específicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor donante mundial (en conjunto UE + Estados miembros)</li> <li>Promoción de la utilización de fuentes de financiación innovadoras (COM y algunos Estados miembros)</li> <li>Papel importante en la promoción de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda y el desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de la política sobre migración: «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gran influencia en las negociaciones sobre el cambio climático</li> <li>Grandes esfuerzos de comunicación en la promoción de los ODM destinados al público general de la UE</li> <li>Compromiso a favor de la finalización de la Ronda de Desarrollo de Doha</li> </ul>
<b>Necesita mejorar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todavía existen barreras arancelarias y no arancelarias (por ej., las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias o MSF)</li> <li>Poca flexibilidad en las negociaciones del AAE.</li> <li>Falta de transparencia en los acuerdos de IDE, (por ej., en las industrias extractivas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuyó el volumen de la AOD en 2011, no cumplió con las metas en 2010 y probablemente tampoco las cumpla en 2015</li> <li>La fragmentación del sistema de ayuda de la UE dificulta, su eficacia</li> <li>Lentitud del avance en el control de los flujos de capital ilícitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas nacionales restrictivas en materia de inmigración</li> <li>La reticencia de algunos Estados miembros dificulta el avance en la legislación europea sobre la migración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incapacidad de facilitar avances reales en la Ronda de Desarrollo de Doha</li> <li>Actuación desigual a la hora de formular y promover posiciones conjuntas de la UE en los foros internacionales</li> <li>Actuación desigual en la petición de una reforma de las instituciones de gobernanza mundiales</li> </ul>

Fuente: Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013

también que la UE tiene muchos retos en la eliminación de barreras arancelarias, negociación de los EPA, potenciación de la transparencia de las inversiones directas y del control de los flujos de capital ilícitos, y en la coordinación de las posiciones de sus EEMM en la configuración de la gobernanza mundial.

- ii. El informe independiente de 2014 (*ODI, GDI/DIE, FRIDE, ECDPM*) titulado “*Nuestro Interés Colectivo. Por qué los problemas de Europa necesitan soluciones globales y los problemas globales necesitan de la acción europea*” insiste en la coherencia de políticas para hacer frente a los grandes desafíos mundiales (económicos, medioambientales, securitarios, democráticos, de derechos humanos y de pobreza y desigualdad). El informe ofrece recomendaciones y pautas concretas para ir mejorando las distintas políticas de la Unión con la finalidad de fortalecer el liderazgo de la UE en esta agenda global:
- En política comercial ofrecer más facilidades a los países menos avanzados, controlar los efectos del TTIP en las economías emergentes y en los PVD y su congruencia con la agenda 2030. Se insiste en evaluar mejor los efectos económicos, sociales y medioambientales de los nuevos acuerdos.
  - En política financiera, contribuir a la mejora de la gobernanza financiera internacional, controlar los flujos ilícitos financieros en los PVD y dificultar su entrada en la UE.
  - Para avanzar en el cambio climático, el informe recomienda a las autoridades europeas mejorar su propio desempeño interno, implicarse más en la búsqueda de un acuerdo mundial y trabajar conjuntamente con las economías emergentes y los PVD para la transición hacia un DS.
  - El informe insiste en mejorar el papel de la UE y en renovar el enfoque de prevención y llevar a la práctica los instrumentos de alerta temprana y análisis de conflictos, en tanto que tiene ventajas comparativas frente a otros actores en materia de paz y seguridad. La UE y sus EEMM disponen de infinidad de herramientas económicas, comerciales, financieras, de AOD... para poder influir en las partes involucradas en estos conflictos violentos
  - En el ámbito del apoyo a la democracia y los derechos humanos se sugiere fortalecer el compromiso basado en el contexto local con un enfoque más politizado que maneje conceptos de democracia más amplios y una condicionalidad más realista y adaptada a cada contexto. Otras recomendaciones son: la armonización de la acción exterior con los objetivos de democracia, derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de mujeres; apoyar a las sociedades civiles de los países socios con más diálogo y más medios para que puedan llevar a cabo sus iniciativas; y una implicación más estratégica con las autoridades locales y en el fortalecimiento de partidos políticos con valores democráticos.
  - En la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el informe insiste en que la UE debe promover una visión global basada en los valores de la justicia, protección social y cohesión económica, social y territorial. Debería compartir los elementos positivos y las lecciones del modelo social europeo con las potencias emergentes,

hacer análisis más sólidos sobre el cambio político y las reformas a favor de los pobres en los países socios, mejorar la coordinación con los EEMM en la AOD, desarrollar nuevas estrategias con los países de renta media que vayan dejando de recibir AOD europea, y potenciar instrumentos que vinculen la pobreza con el empleo.

- iii. Finalmente, el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2015 “*Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015*” insiste en la línea de concretar y conectar la financiación y las políticas de desarrollo. Insiste en potenciar las nuevas fórmulas de financiación: 1) mejoras en la recaudación de ingresos fiscales nacionales; 2) utilización de la AOD de un modo más transformador y acceso a nuevos recursos de la ayuda de economías emergentes; 3) Promoción de un clima de inversión más favorable y el uso complementario de la financiación y las políticas públicas; 4) e ir creando un sistema financiero estable y global que promueva la acción colectiva y desarrolle un sistema de normas impositivas globales.

Para que este nuevo modelo de financiación sea eficaz, habría que trabajar en la mejora de las capacidades locales y nacionales, en nuevos diseños y aplicaciones de las normas privadas que facilitan el uso de la financiación, en marcos reguladores mucho más claros, en mayores compromisos con la transparencia, información y responsabilidad y, por supuesto, en la coherencia de políticas, tanto a nivel nacional, como a nivel global.

Y estos recursos financieros, gestionados por una alianza mundial con una visión más transformadora del desarrollo, habría que centrarlos en las siguientes áreas: 1) mejora de la gobernanza local y sistemas fiscales; 2) incrementar la financiación pública para la educación, la sanidad y la protección social que son básicas para salvaguardar la inversión en capital humano; 3) combinación de recursos públicos y privados para la financiación de infraestructuras y tecnología verde; 4) más recursos globales y nacionales dedicados a la protección de la biodiversidad, que tiene que ser considerada como un bien público; y 5) incremento de recursos dedicados al cumplimiento de unas reglas comerciales y financieras internacionales más justas y transparentes orientadas al desarrollo de los países más empobrecidos.

#### ***1.4.4. Conclusiones preliminares sobre la CPD de la UE:***

La UE ha tratado de incorporar en sus propuestas algunas de las ideas y sugerencias de estos informes independientes, sin embargo, no se puede obviar la superposición de agendas contradictorias en la Unión. El compromiso con el desarrollo humano, la Agenda 2030 y con la CPD no parece compatible con las políticas neoliberales de control presupuestario, reducción del déficit y estabilidad macroeconómica que la UE está aplicando internamente con el propósito de generar el suficiente crecimiento económico para salir de la crisis económica actual (Millán, 2013).

Los ODS son un ligero avance sobre el mínimo de solidaridad que planteaban los ODM entre las sociedades planetarias. Aunque no son suficientes. Desde algunos sectores de la UE se ha tratado de construir una visión de una sociedad solidaria global, aunque en el seno de la Unión se imponen las visiones que apuestan por el actual modelo de globalización, y por las políticas de ajuste estructural combinadas con unas pocas medidas de lucha contra la pobreza. La UE, y las otras potencias, siguen rehuendo de sus responsabilidades con los países empobrecidos, y apostando por un modelo de solidaridad débil, funcional, por una formulación moderna de la caridad, que apenas es capaz de poner en marcha unos pocos mecanismos para la corrección de determinadas situaciones (Dubois, 2010; Dubois, 2015).

Siguiendo con este análisis crítico y con lo señalado en la introducción, en el apartado siguiente, se analizarán los avances y los retrocesos en coherencia de políticas para el desarrollo, en relación a la nueva agenda internacional para el 2030 y a las luchas sociales del movimiento campesino, ecologista y ciudadano contra la Política Agrícola Común (PAC), la política de seguridad alimentaria, de inversión extranjera directa y de los acuerdos comerciales de nueva generación.

## **2. INCOMPATIBILIDADES ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y FINANCIERAS DE LA UE Y LA AGENDA 2030:**

De los cinco ámbitos sobre coherencia de las políticas para el desarrollo que la Unión está trabajando, esta publicación se centra en dos: las políticas comerciales y financieras hacia terceros países, y la agrícola (PAC) y de seguridad alimentaria y sus efectos en los países socios.

Otros ámbitos (cambio climático, migraciones y seguridad) aún siendo conscientes de su relevancia, no serán objeto de estudio de este trabajo por razones de espacio. No se abordará el análisis de la lucha ecologista contra el cambio climático, ni el movimiento de apoyo a los derechos de las personas migrantes que cuestiona la “fortaleza” Europa y sus políticas. Y tampoco se analizarán las protestas pacifistas e internacionalistas contra la hipocresía de unos gobiernos europeos que, a la vez que aseguran fomentar la paz y acoger a las personas refugiadas, alimentan conflictos en diferentes partes del mundo a través de la venta de armas y la defensa de sus intereses geoestratégicos y los de las grandes corporaciones.

Tampoco se analizarán las conexiones entre el sistema alimentario actual y el cambio climático, y las consecuencias de la crisis climática global que está sufriendo particularmente el campesinado de las zonas tropicales y subtropicales (Tokar, 2013).

Se ha optado por trabajar esos otros ámbitos estratégicos, y abordar algunas de sus interconexiones con la nueva agenda de la erradicación de la pobreza y la consecución de un Desarrollo Sostenible. En primer lugar, se analizarán las políticas comerciales y de inversión de la UE y sus consecuencias en el desarrollo de sus países socios del Sur. Y en segundo lugar, se analizará la PAC recientemente reformada y su impacto sobre el campesinado y la seguridad alimentaria de los países más pobres.

La incoherencia de estas políticas de la Unión que se aborda en las siguientes páginas, no es más que una muestra de la asimetría normativa (Hernández, 2009) y la existencia de dos narrativas sobre el desarrollo. La narrativa del Desarrollo Sostenible Inclusivo, la del

Derecho Internacional de los derechos humanos, la de la agenda de los ODM/ODS y su financiación, es una narrativa frágil, que no puede controlar la conformación de un complejo sistema institucional y de un entramado de leyes nacionales, contratos, convenios, tratados y normas de comercio e inversiones que están al servicio de las ETN. Al igual que el resto, las políticas agrícolas, comerciales y de inversión de los principales gobiernos nacionales e instituciones multilaterales obedecen a esa otra narrativa del desarrollo neoliberal capitalista, que otorga un gran poder político, económico y jurídico a las ETN, y que es incompatible con esa otra narrativa solidaria (Hernandez, González y Ramiro, 2014).

## **2.1. La política comercial y de inversión de la UE en terceros países:**

Esta revisión de las incoherencias políticas para el desarrollo comienza con la revisión de las políticas comerciales y financieras de la UE y sus contradicciones con la Agenda 2030.

### **2.1.1. *El comercio, las inversiones y el desarrollo:***

En esta era de la posguerra fría se acentúan los debates sobre el comercio y el desarrollo. Por un lado, están los partidarios de la liberalización comercial que sostienen que la supresión de barreras protectoras a la producción local y de subsidios e impuestos a la importación, ayudará a estimular a las empresas locales y a las inversiones extranjeras. Desde estas posiciones, se defiende que el libre comercio va a ser capaz de generar economías dinámicas y más empleo, y que va a contribuir a producir la riqueza suficiente para cubrir las necesidades básicas de salud y educación, y para hacer frente a la lucha contra la pobreza y a los retos del desarrollo sostenible.

Y por otro lado están los posicionamientos que entienden que el comercio y las inversiones extranjeras directas (IED) podrían contribuir al desarrollo y a la reducción de la pobreza, sin embargo, los acuerdos económicos, financieros y comerciales entre países del Norte y del Sur están siendo utilizados para profundizar en un modelo neoliberal que beneficia a las grandes corporaciones y excluye a las mayorías sociales de los PVD.

La UE no es ajena a estos debates. Desde la Unión se promueven acuerdos económicos con sus países socios (principalmente países ACP y de América Latina) para garantizar unas relaciones privilegiadas en términos de comercio e inversiones. A pesar de la retórica de su discurso sobre el desarrollo, desde diferentes sectores académicos y sociales, se critica que estos acuerdos tienen efectos socioeconómicos negativos. Por el contrario, las posiciones que defienden el actual modelo de libre comercio, afirman que estos acuerdos son fórmulas que facilitarán la integración de los países menos desarrollados en la economía internacional.

Estos debates tienen conexión con la Agenda 2030 que se está analizando en esta investigación. Los recientemente aprobados ODS y el modelo de financiación del desarrollo no se caracterizan por sus contenidos comerciales aunque, evidentemente, las relaciones comerciales y su regulación son un medio fundamental para cumplir con los ODS. Por el contrario, en los foros de Addis Abeba y Nueva York, la inversión extranjera directa y otras corrientes financieras han sido consideradas una de las principales herramientas para el combate de las

desigualdades entre países con las que cuenta la nueva alianza mundial. En este apartado, se analizarán las políticas comerciales y de inversión de la UE en terceros países y su relación con la Agenda de los ODS y el financiamiento para el desarrollo.

En primer lugar, a modo de contextualización, se rescatarán algunas ideas sobre los efectos de la política comercial y de inversiones de la UE que han ido apareciendo a lo largo de este trabajo. Posteriormente se subrayarán las incoherencias entre las políticas comerciales y de inversiones y los compromisos europeos con la Agenda 2030. Mientras que, por un lado se exige la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los gobiernos y sociedades del sur, por otro los acuerdos comerciales y de inversión de la UE les restan capacidades. Finalmente, ante las injusticias que provoca este sistema de libre mercado, se presentarán las reivindicaciones y propuestas que se están articulando desde la sociedad europea organizada y los movimientos sociales.

Antes de tratar las inconsistencias entre las políticas comerciales y de inversión de la Unión con las políticas de desarrollo hacia terceros países, con el objeto de contextualizar estos debates, se recuperaran algunas cuestiones que se han descrito en los apartados iniciales. La evolución histórica de la política comercial de la UE y la parálisis de las negociaciones sobre el comercio en la Ronda de Doha del 2001 son los puntos de partida para este análisis.

### ***2.1.2. La evolución de la política comercial de la UE:***

Anteriormente, se han explicado las principales características y la evolución histórica de los sistemas preferenciales comerciales no recíprocos de los acuerdos de Yaoundé y Lomé y de otros acuerdos no ACP, así como otros instrumentos de cooperación.

Antes de la consecución del mercado único, la CEE estableció relaciones comerciales y de cooperación privilegiadas con sus antiguas ex colonias. A cambio de ofrecer a los productos de sus socios un acceso preferencial no recíproco a los mercados de los EEMM (régimen SPG<sup>14</sup>), las autoridades comunitarias consiguieron que sus antiguas ex colonias importaran los productos agrícolas europeos subvencionados. Y, además, a través de los acuerdos de Yaoundé y Lomé, los operadores económicos de la Unión continuaron teniendo un acceso privilegiado a las materias de los países de ACP. Recordar que, en el caso de América Latina, los acuerdos económicos y de cooperación no se comenzaron a negociar hasta la década de los 90.

La materialización del mercado único y el surgimiento de la UE tras el Tratado de Maastricht en 1992, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994, y la creación de la OMC en 1995 supusieron profundas reformas en el sistema comercial mundial. En estos años, se impulsó fuertemente la liberalización de mercancías y servicios, aunque productos agrícolas y propiedad intelectual siguieron estando sujetos a diferentes marcos de protección.

---

<sup>14</sup> El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) es un instrumentos comercial vinculado a la política de AOD de la Unión, a través del cual se proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado de la UE de productos originarios de sus antiguas ex colonias o países socios a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios. En definitiva, se trata de una fórmula para generar ingresos adicionales a través de sus exportaciones que sirvan para combatir la pobreza y/o promover el desarrollo.

La OMC, en su impulso del libre comercio, restringió el trato preferencial no recíproco a los Países Menos Adelantados (PMA), lo que obligaba a la UE a modificar su política comercial previa sustentada en los SPG. La propuesta de reformulación de las relaciones comerciales y de AOD con sus socios consistió en proponer una nueva serie de acuerdos para los países ACP (EPA), para los países de América Latina (AdA) y para los países asiáticos (FTA). Para los países más empobrecidos de estas regiones, considerados PMA, se creó un régimen diferenciado.

En lo que respecta a los ACP, se sustituyó el Convenio de Lomé IV bis por el Acuerdo de Cotonou (2000), que definía un nuevo marco de relaciones para el periodo 2000-2020, que debió de entrar en vigor en el 2008. Los nuevos acuerdos de libre comercio promovidos por la UE fueron puestos en cuestión por los socios de la UE, a pesar de que fueron presentados como oportunidades en términos de construcción de mercados regionales e integración en la economía mundial, y como mecanismos para fortalecer los vínculos entre comercio, inversiones y AOD (Bilal y Rampa, 2006).

La gran mayoría de los países en desarrollo entendían que esta nueva generación de *partenariados* con la UE les perjudicaba, por lo que prefirieron negociar la prolongación de los regímenes comerciales anteriores a Cotonou.

### **2.1.3. Los resultados limitados de la Ronda de Doha:**

Estos países y sectores sociales perjudicados que entendían que los nuevos acuerdos implicaban obstáculos para acceder a los mercados de las potencias comerciales, exigieron en la cumbre de Doha (2001) la retirada de subsidios a los productos europeos y norteamericanos que invadían los mercados del Sur, y consiguieron fijar algunos límites a las reglas comerciales que se pretendían imponer.

Algunos países asiáticos y latinoamericanos, con el apoyo del movimiento anti-globalización, consiguieron ralentizar y limitar las negociaciones de las cumbres ministeriales de la OMC (Seattle, 1999; Doha 2001; y Cancún 2003). En la Conferencia Ministerial de Hong Kong (2005), ante esta presión, la UE se comprometió a ir eliminando los subsidios a las exportaciones para el 2013. Y cómo se verá en el posterior análisis de la PAC, la UE, al igual que otras potencias, comenzaron a poner en marcha medidas para eliminar estas subvenciones a sus productos.

Esta ralentización de las negociaciones, y la obligación de ir reduciendo los subsidios, llevó a la UE a negociar los nuevos acuerdos económicos y comerciales (EPA, AdA y FTA), que, a su entender, eran compatibles con los compromisos adquiridos en la OMC. Su pretensión era incluir aquellos temas que habían quedado fuera de la ronda de negociaciones, principalmente la política de la competencia, las inversiones y las compras del sector público (los denominados asuntos OMC-plus y OMC-extra)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Cómo señalan Bidaurratzaga y Zabalo (2012), los EPA y los AdA se han utilizado para negociar con países y grupos regionales los temas relacionados con los servicios y la propiedad intelectual (los denominados asuntos OMC-Plus), y las barreras técnicas, las cuestiones laborales y medioambientales, las contrataciones públicas, la competencia, las inversiones (los denominados asuntos OMC-Extra) que no se podían negociar en el marco de la Ronda de Doha.

En la medida que se iban recortando los subsidios a la producción, la UE intentaba firmar estos nuevos acuerdos, que no tenían otra finalidad que continuar incrementando los beneficios de las principales empresas que operan desde el territorio de la Unión.

Las negociaciones de la OMC se desbloquearon parcialmente cuando, en la IX Conferencia de Ministros de Bali (2013), se alcanzó el primer acuerdo global de esta Organización. Sin embargo, el paquete de medidas de la agenda de desarrollo de Doha sobre el fomento al acceso al mercado de los PMA y los países en desarrollo sigue sin cumplirse y, por tanto, la ronda de negociaciones continúa un tanto bloqueada.

## **2.2. Incoherencias entre la política comercial e inversora y los compromisos europeos en la Agenda 2030:**

A continuación se analizan las contradicciones comerciales e inversoras de la Unión con los ODS y la nueva agenda de financiación para el desarrollo. Con este propósito se analiza la nueva estrategia comercial de la UE, las negociaciones que se están llevando con EEUU para firmar un nuevo acuerdo comercial (TTIP) y la estrategia inversora de la Unión. En la parte final de este apartado se contrastarán las claves de estas políticas con la Agenda 2030 para el DS.

### **2.2.1. La insolidaria nueva estrategia comercial de la UE:**

En el 2006, la Comisión Europea para favorecer la competitividad de la UE dentro de lo acordado en la OMC, elaboró una comunicación titulada “*Europa Global. Compitiendo en el Mundo*” -COM (2006) 567final- donde se diseñó su agenda de comercio exterior. La UE argumentó que el modelo de relaciones comerciales de Lomé, además de no ser compatible con los principios básicos de reciprocidad y no-discriminación acordados en la OMC, no reportaba ventajas al desarrollo de sus países socios, por lo que se hacía necesario reformular el sistema de preferencias no recíprocas y las ayudas al comercio.

A su entender, los nuevos acuerdos deberían servir para mejorar la competitividad de las empresas europeas, para lo cual era necesario que sus socios abrieran sus mercados a los servicios, a las compras gubernamentales y, especialmente, a los recursos naturales y materias primas. Además, con estos acuerdos, también se buscaba incrementar la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones europeas.

Esta nueva estrategia comercial de la UE está muy vinculada a la competitividad y a la estrategia de crecimiento “*Europa 2020*”, que tiene por objetivo dejar atrás la actual crisis económica, y crear un modelo de crecimiento más inteligente, integrador y sostenible.

Como se puede ver, esta nueva estrategia inspirada en lo que se ha venido a llamar “*regionalismo abierto*” ha tomado como ejes la reciprocidad comercial y la inclusión de temas en los acuerdos que no eran abordados en el marco de las negociaciones de la OMC.

A través de la eliminación de aranceles de aduanas, barreras no arancelarias, subsidios y protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, esta nueva generación de acuerdos comerciales continúa beneficiando a las ETN europeas que quieren ampliar sus mercados y

tener garantizado el acceso a los recursos naturales de estos países. La consecuencia de esta estrategia es que estos países socios empobrecidos subordinan y re-primarizan sus economías, sin conseguir aumentar sus ingresos fiscales, por lo que las condiciones de vida de sus poblaciones se deterioran (Bidaurratzaga y Zabalo, 2012).

A continuación, se comentan algunos detalles relacionados con la política comercial de la Unión y sus efectos en los países socios:

- i. Las negociaciones bilaterales de acuerdos comerciales:** Como se ha mencionado, tanto EPA, AdA como FTA se encontraron con la oposición inicial de los países socios europeos. La Unión trató de avanzar en la reciprocidad comercial, a cambio de asistencia técnica y financiera, y pretende que, en ese periodo 2008-2020 del Acuerdo de Cotonou, la mayoría de estos países accedan a firmar estos nuevos *partenariados*.

A los PMA, se les ha permitido seguir sujetos a un régimen preferencial comercial no recíproco denominado EBA<sup>16</sup>, y la gran mayoría de los países que tienen esta categoría han optado por esta vía. Del resto de países socios que no son PMA, son pocos los que han aceptado las condiciones de los nuevos acuerdos. De esta forma, queda cuestionada la propuesta europea de transitar de un modelo basado en las preferencias comerciales hacia uno basado en la reciprocidad (Meyn, 2008).

Inicialmente la UE comenzó a negociar con diferentes grupos regionales, aunque con escasos resultados, ya que la mayoría de los países deseaban mantener el régimen de Lomé hasta conseguir unos acuerdos económicos que les siguieran reportando algunas ventajas comerciales. Ante estas resistencias, la UE ha optado por negociar bilateralmente con los Estados y, aunque unos pocos acaban por aceptar las condiciones comerciales de los EPA, los AdA y los FTA<sup>17</sup>, las resistencias continúan.

Para desbloquear estas negociaciones, según algunos expertos (Ramdoo y Vilal, 2013), hay que explorar la creación de nuevos mecanismos de financiación que vayan más allá de las actuales ayudas al comercio (AfT), y flexibilizar el principio de reciprocidad y no discriminación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre

<sup>16</sup> La iniciativa Todo Excepto Armas (EBA) es una iniciativa de la UE que concede acceso libre a todas las exportaciones de los PMA con excepción de armas y municiones.

<sup>17</sup> Los países ACP fueron fragmentados en seis-siete bloques regionales. África fue dividida en: del Oeste (ECOWAS-CEDEAO), Central (CEMAC), del Sur y del Este (SADC, ESA, EAC). Y el Caribe (CARIFORUM) y el Pacífico constituían otros dos bloques diferentes de negociación. El acuerdo de Cotonou implicó el final del histórico del “tratamiento único” para los ACP (Meyn, 2008). Las negociaciones con los bloques regionales económicos (Comunidad Andina, Mercosur, CARICOM...) tampoco fueron muy exitosas. Los pocos acuerdos que se han firmado han sido bilaterales (salvo el EPA CARIFORUM y el Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica). En el 2000 se firmaron acuerdos con la República Surafricana y México. En el 2005 con Chile. En el 2010 con Corea. Y en el 2011 con Perú y Colombia. También hay acuerdos interinos con Costa de Marfil y Camerún. En el caso de Asia las negociaciones se impulsaron con la revisión de la estrategia comercial de la Unión en 2006. Se han iniciado negociaciones multilaterales con la ASEAN y bilaterales con Singapur, Malasia, Vietnam y Tailandia. En 2014 se firmó un FTA con Singapur, y se han iniciado negociaciones de acuerdos parciales con Myanmar y China. En el caso de los países vecinos de la UE se están preparando negociaciones bilaterales para establecer Acuerdos Exhaustivos de Libre Comercio (DFCTA) con Egipto, Jordania, y se están negociando estos acuerdos con Marruecos (2012) y Túnez (2014). Con los países del Este también se utiliza esta fórmula de los DFCTA y se está tratando de establecer relaciones con Georgia, Moldavia y Ucrania

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) del OMC. Los grupos regionales con una mayoría de países menos desarrollados solo aceptaran firmar la nueva generación de acuerdos que se proponen desde la UE, en tanto que observen que aumenta su espacio de maniobra para poner en marcha sus políticas de desarrollo económico nacional.

- ii. Otras modalidades de acuerdo (TiSA, Green Goods) y Ayudas para el Comercio (AFT):** En la nueva estrategia comercial de la UE se incluyen otras modalidades de acuerdos. Se están llevando a cabo las negociaciones con 24 miembros de la OMC para los Acuerdos sobre el Comercio de Servicios (TiSA), ya que en el marco de esta organización no son posibles las negociaciones en esta materia. Y también se están tratando de alcanzar Acuerdos de Bienes Ambientales (Green Goods) con otros 13 países.

Como se acaba de mencionar, las estrategias comerciales de la UE tradicionalmente ha ido acompañada por un instrumento de Aft. Con esta fórmula de AOD, los acuerdos con los países aspiran a ser “*algo más*” que un mero tratado de libre comercio. En concreto, alrededor de una tercera parte de la AOD de la UE (11.700 millones de € en 2013) se dedica a apoyar las necesidades específicas del comercio y de la integración económica de los países socios.

En la medida que la no reciprocidad en las relaciones comerciales se iba limitando, estos fondos Aft han ido aumentando durante los últimos años, particularmente los destinados a los países del África al Sur del Sahara. Esto puede ser interpretado como un reforzamiento de la AOD hacia estos países, pero también puede ser entendido como una supeditación de las ayudas comerciales a la estrategia de libre comercio de la UE.

- iii. Derechos de Protección Intelectual (DPI):** La UE ha ido construyendo un fuerte sistema de defensa de los derechos de protección intelectual para proteger los intereses de sus creadores, y ha perseguido con ahínco las actividades y mercancías que infringen estos derechos (principalmente los productos falsificados). En consonancia, la UE ha desarrollado un marco DPI a escala internacional y una estrategia para la protección y aplicación de la propiedad intelectual en terceros países.

Como se ha comentado las rondas multilaterales de la OMC dejaron este tema apartado, por lo que la UE en sus acuerdos comerciales bilaterales trata de incorporar medidas para la protección eficaz de estos DPI. En el caso de los países ACP, la UE tiene programas de ayuda para que sus gobiernos desarrollen sistemas para mejorar la gestión y la auditoría de la propiedad intelectual. Esta sobreprotección de la propiedad intelectual y la flexibilidad tiene algunas consecuencias negativas en los países del Sur, particularmente en el caso de las patentes sobre bienes comunes. Por poner un ejemplo, algunas patentes, como la de algunos medicamentos, han supuesto un serio obstáculo para que muchas personas pudieran acceder a esos tratamientos médicos.

La crítica es que la UE no está haciendo lo suficiente en compatibilizar la defensa de los derechos protección intelectual con los derechos de las personas para acceder algunos bienes básicos.

**iv. Las negociaciones del TTIP entre EEUU y la UE, y sus efectos en los países socios:**

Ante los obstáculos para la celebración de los acuerdos con los países socios, el estancamiento de las negociaciones en la OMC, y el fortalecimiento de los países emergentes y China, en 2013, la UE inició un proceso de negociaciones para un Acuerdo Transatlántico de Libre Comercio (TTIP) con EEUU que, aún, se está debatiendo.

El TTIP tiene sus partidarios y detractores. Para, algunos el acuerdo puede ser un revulsivo que contribuya a liberalizar el comercio mundial y a salir de la crisis económica a través de la creación de millones de puestos de trabajo (Schwartz, 2013). Mientras que para otros sectores, este tratado de libre comercio entre las dos potencias implicará la rebaja de la calidad de los bienes y servicios, deteriorará el medio ambiente y otros bienes comunes, y recortará derechos sociales y laborales.

Es indudable que si se concluye este tratado, la implementación del TTIP condicionará el futuro del comercio y de las inversiones en el mundo. Hay sectores que defienden que los países en desarrollo y las economías emergentes recibirán un impacto positivo, en tanto que la UE y EEUU, gracias a este tratado, crecerán económicamente y demandarán más productos de esos otros países (Bacaria, 2015).

Aunque, desde otros puntos de vista favorables al TTIP, se sostienen tesis diferentes, ya que se subraya que este tratado busca reforzar el eje transatlántico, precisamente para hacer frente a los acuerdos y tratados de libre comercio que se están promoviendo desde China y las potencias emergentes. La guerra de Iraq que promovió EEUU, y la crisis financiera que tuvo su origen en las compañías que operaban desde su territorio, deterioraron mucho las relaciones con las potencias europeas, y ahora se entiende que es el momento de mejorar estas relaciones.

Este tratado, que armonizará las normas y eliminará los costes arancelarios y no arancelarios de EEUU y la UE, según diferentes trabajos (Quinlan, 2013; Felbermayr y Lach, 2013), contribuirá a mejorar el bienestar y el empleo, y a dinamizar el crecimiento en ambos lados del Atlántico. Se alterarán los flujos globales de bienes y servicios, y se redefinirán las cadenas globales de producción, lo que producirá cambios estratégicos en las ETN, que no necesariamente les vayan a perjudicar. Sin embargo, según estos mismos estudios, no queda claro que el TTIP vaya a contribuir a reducir la desventajosa situación en la que se encuentran muchos de los países socios de la Unión.

Esta tesis de que los países menos desarrollados no se van a beneficiar del cambio de reglas de comercio que va a imponer el nuevo tratado trasatlántico se reafirma en un reciente estudio crítico con el TTIP (Raza et al., 2014). Se sostiene que las previsiones sobre la reducción del PIB real de muchos países socios de la UE, entran en contradicción con los compromisos oficiales europeos para erradicar la pobreza.

En resumen, esta nueva estrategia comercial de la UE basada en los EPA, AdA, FTA..., y el TTIP está en contradicción con las estrategias de desarrollo de sus países socios. La exigencia de la reciprocidad comercial, la incorporación en los acuerdos de otro tipo de medidas que protegen los productos europeos, la condicionalidad de las ayudas al comercio... ni contribuyen a la integración de los países más pobres en la economía internacional, ni

contribuye a generar economías dinámicas nacionales que mejoren el bienestar de las personas que viven en estos países.

### **2.2.2. Las contradicciones de las inversiones europeas en los PVD:**

Desde hace algún tiempo los organismos internacionales y los gobiernos constatan las limitaciones de la ayuda internacional como herramienta principal para la financiación al desarrollo. En la primera parte de este trabajo se han mostrado los trabajos preparatorios para la Agenda post 2015 de la UE y la necesidad de “*ir más allá de la AOD*”. Este discurso parece haber calado, y tras la cumbre de Addis Abeba se reconoce que no basta con cumplir con los compromisos de la AOD y la búsqueda de nuevos recursos en los países emergentes, sino que son necesarias otras fórmulas para financiar el desarrollo. Se hace necesario coordinar el conjunto de recursos financieros, es decir los ingresos nacionales, las inversiones extranjeras y los flujos de la financiación internacional.

En concreto, en estas iniciativas mundiales y europeas se mencionan la creación de climas de inversión y sistemas financieros estables, las alianzas público-privadas y la consolidación de los sistemas fiscales nacionales, como elementos clave para el nuevo modelo de financiación del desarrollo y para la CPD.

Se constata una creciente preocupación social y política porque las inversiones directas de las empresas y gobiernos europeos no están contribuyendo a fortalecer las finanzas públicas de los PVD y, por el contrario, puedan estar obstaculizando la apropiación de los procesos de desarrollo. Ante esta preocupación, en los últimos años, tanto a nivel mundial como de la UE, se están llevando a cabo iniciativas relacionadas con la responsabilidad social corporativa (RSC) y con el control de las inversiones y prácticas de las empresas extractivas que actúan de manera poco ética e irresponsable.

Paradójicamente, como se verá posteriormente, mientras los informes de CPD de la Unión destacan los avances en los controles de la IED europea y en el apoyo a las finanzas públicas de los países socios, desde la sociedad civil organizada, se advierte de lo anecdótico de estas medidas, y se denuncia que no sean de obligado cumplimiento para los inversores. Se dedican pocos esfuerzos para el desarrollo de las capacidades gubernamentales fiscales y para el fortalecimiento de las políticas redistributivas. La UE está más preocupada por asegurar los beneficios de las ETN europeas y facilitarles el suministro de materias primas, que por el control de las inversiones europeas en los PVD.

A continuación se analizan con mayor detenimiento estas iniciativas de la UE orientadas al control de las IED y de apoyo a las finanzas públicas de los países socios:

- i. Medidas para mejorar la gobernanza financiera y la responsabilidad social corporativa:** La OCDE y la UE desde los inicios del nuevo milenio vienen promoviendo algunas medidas para reducir la evasión fiscal y para que las ETN se responsabilicen con los procesos de desarrollo de los países donde actúan. La UE ha aprobado varias directivas en materia de transparencia y responsabilidad social, para que las empresas extractivas y bancarias presenten sus cuentas anuales desglosadas país por país, y otras medidas para prevenir el blanqueo de capitales. Las instituciones de la Unión

también están incentivando el uso de las guías de la RSC, y están elaborando nuevas directivas para regular que las empresas de origen europeo informen sobre el impacto medio ambiental y social de sus actividades en los PVD.

En el 2006, se puso en marcha la Alianza Europea para la RSC, donde la Unión se comprometía con los principios rectores de las NNUU sobre empresas y derechos humanos, y anunciaba iniciativas para promover la responsabilidad social de las empresas europeas en otros países y regiones. En el 2008, las NNUU propusieron un nuevo marco, el denominado “*Proteger, respetar, remediar*”, para promover que las actividades empresariales fueran compatibles con los derechos humanos. Estos hitos animaron a la UE a elaborar otras normativas y planes encaminados a mejorar la gobernanza financiera y el impacto de la acción empresarial en las sociedades del Sur y en el medio ambiente.

En la COM (2011) 681 final, la Comisión renovaba su estrategia RSC para el 2011-2014, donde se comprometía en la elaboración de un informe de seguimiento sobre las inversiones responsables y los compromisos empresariales en el ámbito laboral y medio ambiental y en avanzar en la adopción de dos nuevas directivas sobre contabilidad y transparencia: una sobre la divulgación de información no financiera por parte de algunas grandes empresas; y otra sobre la publicación de informes empresariales sobre el impacto de su gestión en el medio ambiente y en los derechos humanos.

Paralelamente, la Comisión, continúa impulsando con sus fondos de AOD, varias iniciativas para apoyar a la movilización de ingresos nacionales y mejorar las capacidades de gestión de sus países socios, y para que estos gobiernos puedan combatir la evasión de impuestos.

Por ejemplo, en el 2012, se presentó un plan de acción para combatir el fraude –COM (2012) 722 final-, que ha sido complementado en el 2015 con un paquete de medidas para mejorar la transparencia y luchar contra la evasión de impuestos corporativos. Aunque, como se ha mencionado, el alcance de estas iniciativas no deja de ser testimonial.

## **ii. Medidas para una mayor transparencia en la industria extractiva europea:**

Tras fijar los ODM, la comunidad internacional, comenzó a conceder una mayor importancia a la mejora de la gobernanza en los países en desarrollo, y a que los gobiernos utilizaran transparentemente los ingresos recibidos por la extracción de materias primas por parte de las ETN. A este respecto, puede decirse que la UE fue pionera en este ámbito de las industrias extractivas.

La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI) del 2002 se propuso aumentar la transparencia de los pagos de las compañías mineras y petroleras a los PVD y el ingreso correcto de estos pagos por parte de sus gobiernos. La UE se interesó en esta iniciativa global y contribuye, de forma regular, a su fondo fiduciario.

Una primera iniciativa propia de la UE que tiene que ver con el abastecimiento y uso sostenible de las materias primas, son las Leyes de Bosques, Gobernanza y

Comercio (FLEGT) y su plan de acción que aspira a controlar la legalidad de las explotaciones forestales. Esta iniciativa que tiene por objeto garantizar que la madera que se vende en la UE sea legal, se puso en marcha en el 2003. En esta década larga se han adoptado medidas legales, sistemas de incentivos, y unos acuerdos de asociación voluntaria para que los países que así lo quieran, establezcan sistemas de verificación de legalidad y licencias que garanticen que la madera importada a la UE ha sido producida según las leyes de ese país.

Otro ejemplo es la “*directiva contable*” o Directiva 2013/34/UE, que entrará en vigor en 2016, y que obliga a las empresas extractivas de minerales, que superen los 20 millones de euros de balance anual y que tengan más de 150 trabajadores, a que publiquen por cada proyecto y país los pagos realizados a cada gobierno a cambio de las materias primas extraídas.

Y una última iniciativa en esta línea, es la reciente propuesta de ley europea para regular el comercio de minerales provenientes de zonas en conflicto o en alto riesgo de conflicto. A través de la COM (2014) 111, la Comisión aprobó una propuesta para un enfoque integrado de la UE y la futura elaboración de un reglamento para el suministro responsable de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos, y contribuir así a hacer frente al vínculo existente entre los grupos armados y la explotación y comercio de minerales, en particular estaño, tantalio, tungsteno y oro. El Parlamento Europeo en el 2015, haciendo caso a las propuestas presentadas por un grupo de ONGD, se ha posicionado favorablemente en la elaboración de una norma que forje un compromiso vinculante entre las empresas implicadas en la extracción y la comercialización de los “*minerales en conflicto*”. Con esta norma se pretende que los fabricantes de tecnología se responsabilicen de toda la cadena de suministros, y garanticen que sus productos no incorporan minerales que financian conflictos armados.

A pesar de estas iniciativas, los propios documentos de CPD de la UE han detectado que, una de las principales incongruencias que afecta al desarrollo de muchos países es que, mientras la AOD apoya el fortalecimiento de las capacidades fiscales gubernamentales de los países socios, un buen número de empresas asentadas mantienen sus propias estrategias de negocio que obstaculizan estos esfuerzos. A pesar de las buenas voluntades, las inversiones extranjeras, más que una oportunidad de desarrollo para los PVD, en muchas ocasiones se convierten en un obstáculo.

Las ETN, en lugar de actuar con transparencia y compromiso con el desarrollo de esos países, siguen evitando pagar impuestos, o directamente los evaden ilegalmente a través de la fuga ilícita de capitales. Otras técnicas que aplican en su propio beneficio son la manipulación de precios, el comercio entre empresas filiales del mismo grupo, o el falseamiento de sus cuentas. Y, evidentemente esas iniciativas de control de la IED europea, que las instituciones de la Unión han comenzado a desarrollar en esta última década, son manifiestamente insuficientes, y poco tienen que hacer ante las medidas que la propia UE está tomando para asegurar el suministro de materias primas de las empresas europeas.

Como se puede apreciar, desafortunadamente, la realidad es otra. Para las instituciones de la Unión y los EEMM es más importante el suministro de materias primas a las empresas europeas que el control de la IED. A través de varias comunicaciones<sup>18</sup>, la Comisión Europea alertó que, para ser competitivos, era necesario tomar una serie de medidas que protegieran y mejoraran el acceso a las materias primas. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, la nueva generación de “*partenariados*” económicos y comerciales sigue procurando que las grandes empresas europeas mejoren el acceso a los recursos naturales de sus países socios.

En opinión de diferentes autores (Baro, 2009; Bidaurratzaga y Zabalo, 2012), se repiten prácticas neocoloniales del pasado, en tanto que el mantenimiento de la competitividad de la UE se hace a costa de que los PVD se inserten subordinada y dependientemente en la economía internacional, exportando materias primas o productos manufacturados de bajo valor añadido, a la vez que sus mercados quedan abiertos a los productos y a las inversiones europeas.

### 2.3. Las movilizaciones sociales europeas contra los EPA y el TTIP

La sociedad civil global y europea ha reaccionado a las incoherencias de las políticas comerciales y de inversión. Ha mostrado su oposición a los EPA, al TTIP, y a las malas prácticas de la IED y de las empresas extractivistas. Aunque buena parte de los argumentos y propuestas de los movimientos sociales se pueden deducir de los apartados anteriores, a continuación se presentan de una manera más sistematizada.

#### 2.3.1. La oposición social europea frente a los EPA:

Como se ha venido insistiendo, el futuro acuerdo sobre las medidas arancelarias y no arancelarias con EEUU, y el modelo comercial de “*regionalismo abierto*” que la UE promueve con sus socios a través de los acuerdos de asociación de nueva generación, no van a beneficiar a los países en desarrollo. El reforzamiento de las relaciones entre las dos potencias transatlánticas, el fin a la reciprocidad, y la inclusión de los asuntos OMC-plus y OMC-extra en los acuerdos de la Unión con sus antiguas ex colonias y socios, beneficia a las grandes ETN, bancos, compañías de seguros y fondos de inversión y pensiones, y perjudica a los países y sociedades del Sur (Zabalo, 2014).

Algunas ONG e iniciativas ciudadanas se han organizado contra estos acuerdos y han denunciado la hipocresía de la UE, en tanto que incorpora las cuestiones del desarrollo en su discurso, pero que en la práctica no hace ningún tipo de concesión comercial o trato preferencial a sus socios (Intermon-Oxfam, 2007).

<sup>18</sup> En sendas comunicaciones, la Comisión alerta sobre esta necesidad. En concreto en: COM (2008) 699 final “*La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo*” y la COM (2011) 25 final “*Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de materias primas*”. Posteriormente, se han elaborado informes sobre la aplicación de la iniciativa de las materias primas –COM (2013) 442 final–, y otra comunicación que revisa la lista de materias fundamentales para la UE y la aplicación de la iniciativa de materias primas –COM (2014) 297 final–

En 2004, una veintena de las organizaciones sociales<sup>19</sup> elaboraron un documento con seis razones para oponerse a los EPAs, donde destacaron la amenaza de estos acuerdos para las personas que viven en los países ACP, y la contradicción con los compromisos europeos para promover el desarrollo sostenible y combatir la pobreza. En este documento se reivindicaron unas relaciones comerciales justas capaces de generar beneficios y oportunidades para las personas más pobres, y se exigió a la UE que buscara alternativas basadas en el principio de no reciprocidad en el SGP y en el trato especial diferenciado dentro de la OMC, y que abandonara la ofensiva de incorporar otros temas en los acuerdos que fueran más allá de las exigencias de la OMC (RISC, 2009). Desde entonces, esta red organiza anualmente un día de solidaridad denominado “*Stop EPA*”.

La DG de Comercio de la Comisión en 2008, en una carta titulada “*Los seis errores más comunes en la interpretación de los EPA*” respondió a las críticas tratando de contraargumentar las razones expuestas por el movimiento anti-EPA. En esta carta, se sostenía que los países no estaban obligados a firmar, que no se socavaban sus esfuerzos de integración económica, que la recepción de AOD europea no estaba condicionada a la firma de los EPA, y que los temas de servicios e inversiones no se incluían en los paquetes negociadores de estos acuerdos. Además, la Comisión sostuvo que no era cierta la aseveración de que el recorte de impuestos sobre las importaciones iba a restar ingresos a los gobiernos de los países ACP, ni que los mercados de estos países iban a ser inundados por productos baratos importados desde Europa.

Esta dialéctica entre sociedad civil e instituciones europeas tuvo su continuidad con los trabajos de un consorcio de ONGD e institutos de investigación europeos<sup>20</sup> que, además de recopilar un buen muestrario de casos concretos que demostraban que las negociaciones de los EPA y los AdA iban a perjudicar al desarrollo de los países socios de la UE, se encargó de ir construyendo un argumentario más sólido para oponerse a estos acuerdos.

Entre los casos emblemáticos de perjuicios causados por estos acuerdos se destacaban la situación del sector lácteo en Tanzania, de los tomates en Ghana o de las bananas en el Caribe, donde diferentes estudios constaron que los productores locales no podían hacer frente a las importaciones europeas de estos productos. También se alertó sobre el caso de Mauritania donde, a pesar de que las retribuciones al derecho de pesca en sus aguas territoriales de los acuerdos pesqueros con la UE estaban siendo reinvertidas en la mejora del sector pesquero, las organizaciones ecologistas advirtieron de la sobreexplotación de los bancos pesqueros y sus futuras consecuencias. Otro caso era el de la privatización del agua en las

<sup>19</sup> El documento fue firmado por: África Trade Network, Acord (Mali); Action Aid International (UK); Agir Ici (France); Both Ends (Netherlands); Cafod (UK); Centre for International Development CECIDE (Guinea); Christian Aid (UK); Econews África (Kenya); 11.11.11 Coalition of the Flemish North-South Movement (Belgium); Enda Tiers Monde (Senegal); Eurostep (Belgium); Mwengo (Zimbabwe); Oxfam International; Southern & Eastern African Trade Information and Negotiations Institute, SEATINI (Zimbabwe); Traidcraft (UK); Third World Network (TWN) África (Ghana); Zambian Trade Network (Zambia).

<sup>20</sup> ADP y CESTAS (Italia) RSIC (Reino Unido), CMO (Holanda) y HEGOA (País Vasco) conformaron un grupo denominado “*Partnership for Change. The role of the EPAs in implementing the Millennium Development Goals*” que entre el 2008 y 2010 realizó un ambicioso proyecto de educación para el desarrollo que hacía una revisión crítica de los EPA. Los principales materiales se pueden encontrar en la siguiente web: [http://www.hegoa.ehu.es/articles/text/partnership\\_for\\_change\\_-2008-2010](http://www.hegoa.ehu.es/articles/text/partnership_for_change_-2008-2010)

Islas Fiji y su comercialización internacional, mientras que más de la mitad de la población de estas islas tiene serios problemas para acceder a este recurso vital (Partnership for change/EPAs, 2010).

También se elaboraron varios materiales, entre los que destaca un Diccionario de campaña (Partnership for change/EPAs, 2009), con la finalidad de informar y concienciar al conjunto de la sociedad europea, y exigir mayor coherencia en el conjunto de las políticas para el Desarrollo de la UE. Paralelamente, la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (Concord 2011; 2013) incrementó sus esfuerzos para que los mandatarios prestaran una mayor atención a los efectos perjudiciales de las políticas de la Unión, particularmente en el ámbito agrícola y de la seguridad alimentaria, del cambio climático y los recursos naturales y, también, en las implicaciones del comercio y las inversiones en el desarrollo de los países socios de la Unión.

### **2.3.2. La oposición social europea frente al TTIP:**

Ante las visiones que defienden los beneficios del futuro TTIP y del secretismo de sus negociaciones, también se está articulando un potente movimiento social y ciudadano para derrotar al TTIP. Se ha organizado una campaña “#NoalTTIP” de resistencia en todos los países europeos y EEUU, en las que participan los principales sindicatos, organizaciones y movimientos sociales europeos, con sus días de acción global, que se hacen coincidir con las rondas de negociaciones. Y la “*iniciativa ciudadana europea autoorganizada contra TTIP Y CETA*” ha recogido más de tres millones de firmas en un solo año.

La oposición al TTIP esta trascendiendo los sectores organizados en torno al movimiento anti-globalización, y está alcanzando otros apoyos, como los municipios que se declaran contrarios a este tratado, y la clase política que está trasladando esta oposición ciudadana a los parlamentos y gobiernos europeos, en la medida que el debate está entrando en las campañas electorales.

Se denuncia que este tratado contribuirá a la destrucción de empleos, a la desregulación medio ambiental, al debilitamiento de las redes públicas sanitarias, y que reforzará la protección a la propiedad intelectual, y la inseguridad alimentaria, profundizando en los beneficios de las empresas agroindustriales y perjudicando al campesinado y a las poblaciones del Norte y del Sur. En definitiva, la denuncia masiva contra el TTIP está sirviendo para cuestionar el actual sistema de libre mercado y de globalización neoliberal.

Al igual que aconteció con los EPA, la DG de Comercio de la Comisión Europea para contrarrestar los diferentes argumentos ha iniciado también su propia campaña informativa (European Union, 2015). Y la dialéctica entre movimientos sociales e instituciones y gobiernos de la Unión Europea se ha trasladado al ámbito académico. Los gobiernos han financiado varios estudios resaltando las bondades del futuro TTIP, que recientemente han sido rebatidos por otra investigación que cuestiona sus resultados (Raza et al., 2014)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Este trabajo (Raza et al., 2014) revisa críticamente las metodologías empleadas y los resultados de varias investigaciones que resaltaban los efectos positivos del TTIP. En concreto los estudios de Ecorys (2009), CEPR (2013) y CEPPI (2013) y Bertelsmann/ifo (2013).

Se sostiene que la creación de empleos en algunos sectores vinculados al incremento de las relaciones económicas transatlánticas no compensará la destrucción en otros sectores. Las estimaciones de creación de puestos de trabajo son cuestionadas, en tanto que estas previsiones rara vez se cumplen. Además, se alerta sobre las incertidumbres en torno a la pérdida de empleos que provocarán las reconversiones industriales, y los efectos que puedan tener sobre la actividad exportadora de pequeñas y medianas empresas.

Los costes sociales de los cambios regulatorios derivados del TTIP van a ser substanciales. El mencionado estudio subraya la potencial pérdida de bienestar social, en tanto que esta eliminación de medidas no arancelarias amenaza objetivos de las políticas públicas relacionadas con la seguridad de los consumidores, y la salud pública y medio ambiental. La privatización de servicios públicos, particularmente los sanitarios, puede suponer un recorte de derechos. Y la confluencia de estándares comerciales entre EEUU y Europa puede reducir a la baja el nivel de seguridad alimentaria y ambiental, aunque desde la UE se insiste en que este tratado no va a afectar a las normas europeas que regulan estas cuestiones.

Aunque se tenga previsto incorporar medidas que impulsen el DS y respetar el derecho medio ambiental europeo, tampoco parece que el TTIP vaya a contribuir favorablemente a los compromisos de la UE con los acuerdos de COP XXI de París. La UE pretende dejar amplios márgenes para que cada EEMM establezca sus propias normas en materia medioambiental, lo cual no parece compatible con los compromisos de la Agenda 2030. Los países con peores indicadores económicos o mayores tasas de desempleo legislarán medioambientalmente y alimentariamente a la baja para poder ser más competitivos, lo que dificultará que puedan cumplir con sus compromisos con el cambio climático y la lucha contra la pobreza.

La Comisión Europea sostiene que el nuevo tratado trasatlántico afianzará el sistema de resolución de litigios entre empresas extranjeras y los gobiernos para tratar de equilibrar las resoluciones que resultan ventajosas para las ETN. Sin embargo, diferentes estudios, sostienen que el TTIP reforzará este sistema de derecho corporativo global y sus tribunales de arbitraje, que seguirán favoreciendo a las grandes corporaciones frente a los Estados. En definitiva, este sistema paralelo al poder judicial formal seguirá gozando de una injustificada preeminencia sobre el derecho internacional de los derechos humanos (Hernández, González y Ramiro 2014).

### ***2.3.3. La incongruencia de los acuerdos comerciales y las inversiones extranjeras con la Agenda 2030:***

Las iniciativas comerciales de las potencias hegemónicas y las inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo no parece que vayan a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. La revitalización de la alianza mundial para el DS y la articulación de nuevas fórmulas de financiación del desarrollo “*más allá de la AOD*”, que confía en un compromiso más responsable de las empresas que invierten en los PVD, como se ha visto, no es compatible con las políticas comerciales y de inversión de la UE.

Las autoridades de la Unión continúan articulando medidas proteccionistas para los productos europeos, y dando facilidades a las grandes empresas para que puedan acceder a las materias primas de estos países empobrecidos.

Y aunque estas ETN articulen iniciativas coordinadas con los sectores públicos o participen en la financiación para los ODS, la realidad es que estos controles sobre los flujos financieros ilícitos que merman las capacidades nacionales de desarrollo siguen siendo testimoniales. No hay congruencia entre las políticas de comercio e inversión y la política de desarrollo de la Unión hacia terceros países.

### **3. INCOHERENCIAS ENTRE LA PAC, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**

Con la intención de dejar al descubierto otras de las incoherencias políticas de la UE, a continuación se presentan los principales debates relacionados con el sistema alimentario mundial y la Política Agrícola Común (PAC).

#### **3.1. Diferentes agendas para hacer frente a los desafíos alimentarios mundiales:**

La PAC y sus reformas tienen importantes repercusiones en el sistema alimentario mundial y en la seguridad alimentaria de los países del Sur. En este apartado, se revisan algunas claves en la conformación de la política agroalimentaria internacional y sus principales problemas. En concreto se prestará especial atención a la marginación de la agricultura campesina y familiar, a la sobreproducción y el consumo y sus efectos en las políticas comerciales, al acaparamiento de tierras y a la insostenibilidad de un modelo agrícola que apuesta por los agrotóxicos.

La arquitectura actual de los mercados agrícolas y la incoherencia de las políticas agrícolas y medioambientales de los países de la OCDE han dificultado el cumplimiento de los objetivos de erradicar el hambre y la pobreza fijados en los ODM (Matthews, 2005). Las diferentes organizaciones internacionales y los Estados que las componen han creado diferentes espacios y mecanismos desde donde abordar los desafíos alimentarios y nutricionales fijados en los ODM y los ODS. Sin embargo, estas iniciativas no necesariamente conciben el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria de la misma manera.

En el 2002, el BM, la FAO y otros organismos de NNUU crearon el Mecanismo para la Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y Tecnología del Desarrollo Agrícola (IAASTD) como una herramienta para evaluar esos nuevos desafíos. En el informe mundial titulado “Agricultura en la Encrucijada” (McIntyre et al., 2009) que se presentó tras las crisis alimentaria de 2007, se destacaba que los países de la OCDE, incluida la UE, se oponían rotundamente a cualquier cambio en los regímenes de comercio y sistemas de subsidio. Esta circunstancia, según este informe, iba a impedir que los países pobres pudieran desarrollar un sector agrícola eficiente y productivo. Ante la creciente hegemonía de la agricultura corporativa, IAASTAD recomendó a los países ricos que apostaran por un modelo más multifuncional

que se comprometiera con el combate a la pobreza y el hambre, que mejorara la salud y la nutrición, y que tuviera en cuenta los objetivos ambientales y de reducción de desigualdades entre las diferentes regiones del mundo (Herren y Hilmi, 2013).

La crisis de los precios de los alimentos de 2007 dejaba en evidencia el vacío en la política global alimentaria. La OMC, el BM, el G-8 y el G-20, con la complicidad de varias grandes corporaciones, propusieron la creación de una Asociación Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición (GPAFS). Paralelamente, algunos gobiernos del Sur y movimientos sociales apostaron para que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de la FAO, fuera quién diseñara el marco alternativo para la seguridad alimentaria y la nutrición (McKeon, 2013).

Este marco estratégico mundial del CFS/FAO se contempla por el movimiento campesino y los movimientos sociales, como un espacio donde trabajar temas clave como la soberanía alimentaria, la gobernanza de los recursos genéticos, la regulación de la actividad de las corporaciones transnacionales, y la reorientación democrática de las políticas y los sistemas de comercio y alimentación. La CFS se convierte en un espacio clave donde analizar la CPD de la UE y del resto de países del CAD/OCDE (CIDSE, 2013).

Sin embargo, y como se verá en el apartado siguiente, ante la falta de claridad en el liderazgo sobre la seguridad alimentaria mundial, la última reforma de la PAC de 2013 ha vuelto a optar por el modelo agrícola corporativo defendido por la GPAFS, matizado con unas pocas medidas sugeridas en el informe del IAASTAD del 2009, orientadas a proteger las pocas explotaciones agrícolas que quedan en Europa. En otras palabras, las alternativas que se propugnan desde los movimientos sociales y campesinos, y desde el CFS/FAO, apenas han sido incorporados en la nueva PAC de la Unión (Fritz 2012; Duch 2014), lo que es incongruente con su política de desarrollo hacia terceros países y con los compromisos de la Agenda 2030.

Incuso la OCDE (2013), en sus recomendaciones para mejorar la seguridad alimentaria y la CPD, señala que las recientes reformas legislativas europeas no han incluido referencias a este principio de coherencia de políticas, incumpléndose el artículo 208 del Tratado de Lisboa. En este informe se alerta de los impactos de las políticas de desarrollo sobre la seguridad alimentaria. La inestabilidad de precios y las políticas comerciales y de inversión de los países de la OCDE tienen un efecto directo en la consecución del objetivo 2 de los ODS relativo a combatir la desnutrición en el mundo. En consecuencia, se recomienda reformar las políticas agrícolas de sus miembros (particularmente en lo relativo a los subsidios a sus productos agrícolas, a las medidas de promoción de los biodiesel y al incremento de la inversión en la investigación agrícola orientada a contrarrestar los efectos negativos del cambio climático), apoyar los esfuerzos de las políticas de seguridad alimentaria de los PVD, y participar activamente en la conformación de una agenda global de seguridad alimentaria. Estos incumplimientos, hacen que la CPD sea un objetivo exclusivo de una política menor, como es la política de AOD de la UE.

### **3.2. Las incoherencias de la PAC con el desarrollo:**

La PAC (y la política pesquera) de la UE es una de las columnas de la política agroalimentaria internacional y del modelo de desarrollo neoliberal (Aguado, 2009). En este apar-

tado, tras analizar su evolución y características principales, se profundizará en los efectos negativos de las últimas reformas de la PAC en la apuesta por un sistema alimentario más justo y en la revitalización de la cultura campesina.

### **3.2.1. La evolución histórica de la PAC y sus efectos en los países socios:**

Tras la II Guerra Mundial y en los inicios de la construcción del proyecto europeo, los países desarrollados basaban su producción agrícola en las explotaciones familiares cuyos productos estaban controlados por las grandes empresas y la industria alimentaria, mientras que en el Sur, el campesinado seguía siendo el pilar de su producción de alimentos, y no podía exportar sus productos baratos a los países del Norte, debido a las medidas proteccionistas de estos últimos.

La PAC fue la primera política en comunitarizarse y la que más recursos presupuestarios ha absorbido históricamente. Hoy en día, aunque supone aproximadamente un 40%, en la década de los 70-80 llegó a ser casi tres cuartas partes del presupuesto total de la CEE (Fritz, 2012; Guinea, 2013). Es una política que inicia su andadura en la década de los 60 y que, tras diferentes reformas (1992, 1999, 2003, 2008 y 2013) sigue preservando un modelo agrario europeo altamente mecanizado, que utiliza masivamente agrotóxicos, y que contribuye a mantener el status quo del sistema alimentario mundial, lo que afecta negativamente al campesinado, particularmente de los países del Sur<sup>22</sup>.

Desde sus inicios, la política comercial y agrícola de la UE ha estado vinculada a la política de desarrollo y de erradicación de la pobreza. La Unión siempre vinculó su política de AOD a las relaciones comerciales con sus socios del Sur, en tanto que consideraba que un comercio más intenso con estos países iba a aumentar sus ingresos por exportación, estimular la industrialización y ayudar a diversificar sus economías y acelerar el crecimiento económico. Siguiendo las recomendaciones de la UNCTAD de 1968, la CEE respondió con la creación del sistema de preferencias arancelarias (SPG) para que los productos agrícolas de los países ACP entraran con más facilidades a los mercados europeos sin contrapartida alguna para los EEMM.

Sin embargo, la no existencia de contrapartida alguna era solo en teoría. EEUU y la UE, históricamente, han estado subvencionando su producción agrícola excedentaria, lo que afecta directamente a estos terceros países. Las subvenciones de la PAC permitieron que las grandes empresas europeas incrementasen las exportaciones de cereales (principalmente trigo), leche, aves de corral... y las importaciones de soja y otras materias primas a bajo precio para la industria ganadera de la UE, que resultaron claves para que los productos europeos se pudieran exportar a precios competitivos (Fritz, 2012). Determinados productos agrícolas,

<sup>22</sup> La PAC se sigue caracterizando por tratar de mantener los precios de los productos europeos en los mercados mundiales, y por su carácter altamente proteccionista. Desde hace unos años, la PAC se enfrenta a la exigencia de la OMC de liberalizar el comercio de productos agrícolas y a sus inconclusas negociaciones comerciales, y tiene por delante otros retos como hacer frente a un escenario de precios mundiales más elevados, a una oferta de productos agrarios cada vez más condicionada por las políticas energéticas y a los cambios profundos en la oferta y demanda de los productos agropecuarios (Muñoz Bustillo y Bonete, 2009).

principalmente tropicales, accedían preferencialmente al mercado europeo aunque, a cambio los PVD, aceptaban las exportaciones de productos agrícolas y ganaderos de la Unión que estaban fuertemente subvencionados.

En la década de los 70 del siglo pasado, algunos países del Sur comenzaron a mostrar su desacuerdo con los derechos de aduana impuestos a sus productos para ser vendidos en estos mercados del Norte. El exceso de producción y el “*dumping*” de los productos agrícolas europeos perjudicaban a millones de familias campesinas de los países del Sur.

En los años 80, las autoridades comunitarias, con la intención de ir reduciendo sus excedentes agrícolas, pasaron de una estrategia de fomento a una de desincentivación (cuotas y máximos productivos, incentivos al abandono de la actividad agraria...); y en los años 90 se instauraron otras modalidades como el “*pago directo*” a los productores en proporción a la superficie cultivada o las cabeza de ganado, y se pusieron en marcha las primeras ayudas medioambientales que, de una u otra manera, siguieron protegiendo la producción europea controlada por las grandes corporaciones agrícolas y alimentarias (Torremocha, 2011).

En un apartado anterior se han señalado las implicaciones que tuvo la creación de la OMC tras las Rondas de Uruguay (1986-1994) en el sistema de comercio mundial, y se han apuntado algunas consecuencias en el comercio agrícola y alimentario. A pesar de que los productos agrícolas quedaran fuera de las reglas de libre comercio, la liberalización de mercancías y servicios, y la protección de la propiedad intelectual ha seguido beneficiando los intereses de una agricultura industrial corporativa basada en la biotecnología y orientada a las necesidades de las élites y las clases medias.

A la vez que los gobiernos del Sur ven socavadas sus capacidades por controlar la actividad económica de sus países, las reglas del libre comercio se van institucionalizando. En el entretanto, si bien la UE en el marco de las negociaciones de la OMC se comprometió a reducir sus excedentes alimentarios y a recortar las subvenciones a su agricultura, ha ido desarrollando nuevos mecanismos proteccionistas para sus productos. A través de las negociaciones de nuevos acuerdos económicos y comerciales con sus países socios está tratando de imponer nuevas condiciones que benefician a las ETN que operan desde sus territorios.

### **3.2.2. La adaptación de la PAC a las nuevas reglas comerciales:**

Como se ha visto, la insistencia de algunos países perjudicados provocaron el fracaso de las negociaciones sobre el comercio en la Ronda de Doha del 2001, lo que llevó a establecer el año 2013 como la fecha límite para eliminar totalmente los subsidios a las exportaciones agrarias, lo que acarreo las consiguientes reformas de la PAC (Fritz, 2012) y la adopción de una nueva estrategia de acuerdos comerciales, que ya han sido comentadas.

Desde inicios del milenio, la UE se ha avenido a reducir los subsidios y cumplir con los compromisos adquiridos con la OMC, aunque su hipocresía es manifiesta, en tanto que se pretende que los países en desarrollo liberalicen su producción de alimentos cuando la europea ha estado protegida durante décadas hasta conseguir que fuera productiva (Romero 2002; Bello, 2012). Con esta finalidad, los tratados de libre comercio de la UE obligan a sus países socios a abrir sus mercados a la producción excedentaria europea que ha recibido

cuantiosas ayudas de la PAC, lo que provoca que el campesinado local no pueda competir con esos productos.

Este nuevo contexto obligó a ir introduciendo algunas modificaciones en la PAC y su financiación<sup>23</sup>. Históricamente los fondos de la Unión para la agricultura se han dirigido principalmente a la industrialización de la producción agrícola y a la apertura del mercado global.

En la Agenda 2000 de la UE se incluyeron algunos objetivos de desarrollo rural y de seguridad del sistema agroalimentario<sup>24</sup>, lo que ha supuesto que la financiación se articulará en dos pilares. Uno primero que continúa financiando principalmente la estrategia global comercial y del agronegocio a la que se dedican tres cuartas partes del presupuesto, y un segundo pilar, con una partida presupuestaria propia mucho menor que tiene por destino estos otros objetivos (Torremocha, 2011; Fritz, 2012; Rodríguez-Chavez, 2015), y la preservación de las pequeñas producciones agrícolas europeas que han podido sobrevivir a este modelo.

En esta nueva etapa, la Comisión Europea comenzó a fomentar otras funciones de la agricultura como la preservación medioambiental (o eco-condicionalidad) y de las culturas tradicionales, el equilibrio demográfico campo-ciudad, la viabilidad económica y social de las zonas rurales... (Guinea, 2013), elementos que, inicialmente, pudieran ser considerados positivos, pero que según algunos autores (Fritz, 2012) han resultado ser medidas huecas.

Estos cambios no han alterado status quo de las últimas décadas. Al igual que otros miembros de la OCDE, los países de la UE se oponen rotundamente a cualquier cambio en los regímenes de comercio o sistemas de subsidios. En buena medida, se preserva el modelo agrícola europeo, que mantiene su vocación exportadora y, a lo sumo, se incorporan algunas medidas multifuncionalistas, que ponen unos pocos límites a la excesiva producción agropecuaria de la UE (Romero, 2002; Herren e Hilmi, 2013).

### ***3.2.3. La crisis alimentaria de 2007 y los efectos en las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria:***

Ni siquiera la subida de precios de los alimentos a nivel mundial que provocó una crisis alimentaria en las regiones más pobres del mundo ha servido para articular una gobernanza alimentaria mundial que hiciera frente a los desafíos de la lucha contra la pobreza y la desnutrición que se marcaron en la Declaración del Milenio.

Los cambios en los hábitos alimentarios y una mayor demanda de los productos cárnicos en países emergentes de países muy poblados como Brasil, China e India, la creciente demanda de biocombustibles en los países desarrollados, el aumento de los precios del petróleo y el consecuente incremento de los precios de los fertilizantes y los costos del transporte, y la

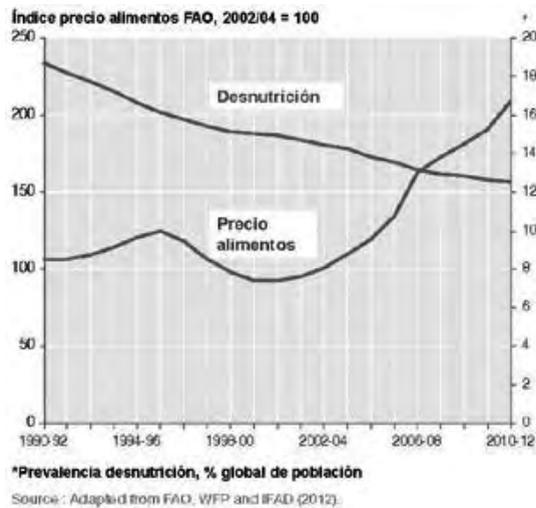
<sup>23</sup> Como se viene apreciando, el análisis de la PAC lleva aparejados otros temas relacionados con los sistemas alimentarios (seguridad alimentaria y nutrición) y la sostenibilidad medioambiental (agricultura, consumo y producciones sostenibles, biodiversidad, silvicultura, degradación de los suelos...) que tienen consecuencias en los EEMM de la Unión y en sus países socios del Sur. La apuesta de la UE por un modelo de agricultura intensiva no ha contribuido a proteger los recursos naturales, ni a mejorar el derecho al alimento de los países empobrecidos.

<sup>24</sup> Tras la crisis de las vacas locas y la peste porcina, la PAC se vio obligada a revisar su política agrícola y dedicar partidas presupuestarias importantes a mejorar la seguridad alimentaria de su sistema agropecuario y alimentario.

coincidencia de unas malas cosechas y una caída en las reservas de alimentos son algunas de las explicaciones que se han dado a la crisis alimentaria de 2007 (Sumpsi, 2011).

Los principales fondos de inversión y de capitales privados, ante las pérdidas que sufrieron los primeros años de la crisis económica y las dificultades de recuperar lo adeudado, aprovecharon para refugiarse en el sector agrícola, lo que les ha llevado a comprar tierras masivamente en los países del Sur, y a especular financieramente con los precios de los alimentos (Duch, 2014). La consecuencia ha sido que, durante todos estos últimos años, los precios han continuado al alza, lo que ha dificultado avanzar en los objetivos de reducir el hambre y la desnutrición que se acordaron en los ODM.

Los principales grupos de presión de corporaciones transnacionales del alimento siguen defendiendo que el problema está en la escasez de alimentos, cuestión rebatida por los sectores críticos, que denuncian que la mayoría de la producción no está destinada a alimentación de las personas, sino que lo que buscan las ETN es incrementar sus beneficios a través de una mayor producción de piensos para animales y para combustibles. En consecuencia estos lobbies agrícolas tratan de continuar abaratando el precio de las materias primas y la autorización de los organismos modificados genéticamente (OMG) no para garantizar la alimentación de la población mundial, sino para continuar haciendo buenos negocios.



La paradoja es que a la vez que se sugería la bajada de los precios de las materias primas, los de los productos agrícolas y ganaderos han continuado con su tendencia al alza, lo que perjudica a productores y consumidores, y beneficia a las empresas del agronegocio capitalista. Según la FAO y la OCDE, las previsiones futuras sobre los precios es que éstos van a tender a estabilizarse (OECD, 2013; OECD/FAO, 2014), aunque hay que recordar que, en la última década, los precios se han duplicado.

Ante este nuevo escenario, la Comisión creó un foro de expertos en competitividad de la industria alimentaria,

que en su informe de 2009, recomendó medidas para reorientar las políticas agrícolas, alimentarias y comerciales (García Rivera, 2011; Fritz, 2012). Siguiendo estas recomendaciones, la PAC inicia una nueva reforma dentro del marco de la Estrategia Europea 2020 que revisa diferentes políticas con la pretensión de acelerar el final de la crisis económica y que, aparentemente, enlaza esta nueva política agrícola de la Unión con los retos del cambio climático, la biodiversidad y la seguridad alimentaria europea.

Sin embargo, la contradicción está en el seno de la mismas instituciones de la UE que, ante la crisis económica y el debilitamiento del sector agrícola europeo, toma una serie de medidas para mejorar la competitividad del agronegocio europeo y, al mismo tiempo,

hace caso omiso de las recomendaciones recogidas en los informes de CPD que elabora la Comisión, donde se advierte de la necesidad de hacer frente a la incongruencias que plantea la propia PAC. Cómo se podrá constatar en las próximas páginas, la pobreza y la inseguridad alimentaria de los países del Sur, no han sido suficientemente tenidas en cuenta en la reciente reforma de la PAC de 2013.

### **3.2.4. La incoherencia de las últimas reformas de la PAC:**

La UE comenzó la revisión de la PAC en el 2010, y fue preparando una nueva regulación con nuevos reglamentos<sup>25</sup> sobre desarrollo rural, financiación, gestión y seguimiento de la PAC, pago directo a agricultores y regímenes de ayuda, y organización de los mercados de los productos agrarios. También se elaboró un reglamento con disposiciones transitorias para el 2014, y un marco financiero plurianual 2014-2020 basado en los dos pilares de la PAC comentados anteriormente: uno primero de medidas anuales obligatorias de aplicación general (con 281.825 millones de euros para la financiación para los pagos directos y la regulación del mercado); y uno segundo con medidas voluntarias mejor adaptadas a las especificidades nacionales y regionales (con 84.895 millones de euros para las ayudas al desarrollo rural).

También se previeron otras partidas agrarias menores que quedaron fuera de la PAC (con 15.178 millones de euros de ayudas para las medidas sanitarias y veterinarias, para los grupos más desfavorecidos y el fomento del I+D+i en la agricultura, para la adaptación a la globalización y para las emergencias o crisis). Entre las novedades, destacan los pagos directos a fomentar la producción sostenible, dirigidas principalmente a agricultores en activo, y otras ayudas dirigidas a jóvenes agricultores y zonas desfavorecidas y la creación de redes de seguros y mutualidades para hacer frente a situaciones de crisis (Fritz, 2012; FoodSovCap, 2012).

Todavía es pronto para valorar la nueva PAC, aunque todo apunta que ésta, responde más a las recomendaciones del foro de expertos de la industria agroalimentaria y los intereses de las grandes corporaciones del sector, que a las propuestas agroecológicas, de soberanía alimentaria y de re-campesinización que se proponen desde la Vía Campesina (LVC)<sup>26</sup> y otras organizaciones sociales.

Las valoraciones positivas del último informe sobre CPD (2015) de la propia Comisión Europea sobre el importante rol de la PAC en la agricultura europea y en su coherencia con los objetivos globales de desarrollo y seguridad alimentaria, contrasta con las críticas de las

<sup>25</sup> Las propuestas de la Comisión están recogidos en la COM (2010) 672/5 *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. La nueva PAC se regula en el Reglamento (UE) n° 1305/2013; el Reglamento (UE) n° 1306/2013; el Reglamento (UE) n° 1307/2013; y el Reglamento (UE) n° 1308/2013.

<sup>26</sup> LVC surge en los primeros años de la década de los 90 como internacional de movimientos sociales agrarios durante un Congreso en Nicaragua. En 1993 se crea formalmente el movimiento global en la Primera Conferencia Internacional de La Vía Campesina, en Bélgica. Entre esta primera y la sexta conferencia celebrada en Yakarta, esta organización internacional campesina está articulando acciones y propuestas en torno a la soberanía alimentaria, la economía solidaria, la reforma agraria, la defensa de la biodiversidad y los recursos genéticos, el desarrollo rural endógeno, la investigación participativa, y los derechos del campesinado, particularmente de las mujeres campesinas (Cuellar y Sevilla, 2010). Destacar también que la séptima conferencia de la Vía Campesina tendrá lugar en Euskal Herria en junio de 2017.

principales redes y alianzas de movimientos sociales en torno a la soberanía alimentaria. Estas críticas advierten de la insostenibilidad del sistema alimentario actual basado en una agricultura industrializada y controlada por las multinacionales del agronegocio y de la distribución de alimentos, y del fracaso de las políticas agrarias, alimentarias, financieras, energéticas y comerciales, tanto a nivel internacional como nacional, que perjudican al campesinado europeo y al de los países socios de la UE.

Mientras Europa asiste a la práctica desaparición de su agricultura campesina local y de los mercados de cercanía que conectaban productores con consumidores, los países pobres se exponen a un doble fenómeno: por un lado, al acaparamiento de tierras para el monocultivo y especulación con la comida por parte de gobiernos y ETN que acaban expulsando o proletarizando al campesinado local (Grain, 2012<sup>27</sup>; Duch, 2014); y por otro, la liberalización comercial y aduanera exigida por la OMC y los acuerdos económicos y de libre comercio que firman con la UE, que impide que los gobiernos del Sur puedan adoptar medidas para proteger su producción y comercialización de alimentos básicos, fundamentales para garantizar su seguridad alimentaria.

El dumping de los productos alimentarios subvencionados por la UE en los mercados mundiales provoca que muchos de estos países empobrecidos tengan que depender más de las importaciones, lo que incrementa los impactos económicos, sociales y ambientales, y es profundamente incongruente con la agenda de la lucha contra la pobreza y la desnutrición, y con las políticas de ayuda oficial y financiación del Desarrollo.

### **3.3. Alternativas a las incoherencias de la PAC: El movimiento por la soberanía alimentaria**

En este punto final de este apartado, a través de la crítica y las propuestas de LVC y otros movimientos sociales, se tratará de desenmascarar las principales incoherencias de la Unión en el ámbito agrícola y de la seguridad alimentaria y sus efectos negativos en el desarrollo de los países más desfavorecidos. Según Fritz (2012) la PAC sigue contribuyendo a la pobreza, al hambre y a la destrucción ambiental, por lo que es necesario que la UE articule una política agrícola más solidaria y justa con los países socios del Sur.

#### **3.3.1. La PAC y la seguridad alimentaria en los informes de CPD:**

La preocupación por la seguridad alimentaria en los documentos e informes de CPD de la UE comienza a ser una constante. Cómo se ha visto en apartados anteriores, en diferentes comunicaciones de la Comisión y en los informes de 2013 y 2015 de CPD, la seguridad alimentaria es una de las principales temáticas abordadas. La Comisión asegura que la

<sup>27</sup> La organización internacional GRAIN (2012) que trabaja apoyando al campesinado y a los movimientos sociales que luchan por mejorar sus sistemas alimentarios, documentó más de 400 acaparamientos de tierras agrícolas y a gran escala en 66 países por inversionistas extranjeros. Puede consultarse su mapa global de acaparamientos por países y sectores: <http://www.circleofblue.org/LAND.html>

agricultura y la pesca sostenibles son fundamentales para garantizar el acceso a alimentos seguros, suficientes y asequibles y, de esta forma, avanzar en la erradicación de pobreza y la malnutrición.

La Comisión alerta sobre la insostenibilidad de los modelos actuales de producción y consumo, y la necesidad de apostar por una producción innovadora y eficiente en el uso de recursos, por la reducción del impacto ambiental del consumo y el reciclaje de residuos, por el correcto manejo de las sustancias químicas peligrosas, y por la necesidad de introducir prácticas de sostenibilidad en empresas y servicios. También cree necesario articular políticas para una pesca sostenible, y para adoptar medidas que combatan la reducción de la contaminación, acidificación y elevación del nivel del mar, acciones que reduzcan el ritmo de destrucción de todos los hábitats naturales y de las especies amenazadas y la desertización y la sequía<sup>28</sup>. Otra cuestión es si realmente este conjunto de medidas y acciones han contribuido positivamente en los ODM (Paz con Dignidad, 2011) o si lo harán en los ODS.

En los informes de CPD de 2013 y 2015, se señala que el impacto negativo de la PAC en terceros países se está reduciendo. La Comisión asegura que el uso de fondos y subsidios para las exportaciones se han ido eliminando, que la UE no tiene tanta influencia en la fijación de precios en el mercado alimentario, que los acuerdos de asociación de pesca se están orientando a la sostenibilidad en la gestión de los bancos pesqueros, y que se están adoptando medidas legislativas en salud vegetal y animal que mejoran la seguridad alimentaria para que productos de terceros países puedan acceder a los mercados europeos. En definitiva, desde las instituciones europeas, se defiende que las políticas agrícola, pesquera, medioambiental y de seguridad alimentaria de la Unión, son cada vez más coherentes con la seguridad alimentaria global.

### 3.3.2. *Las alternativas de La Vía Campesina y del movimiento por la soberanía alimentaria:*

Sin embargo, esta no es la opinión de la LVC y otras redes académicas y ecologistas (Declaración de Nyéléni, 2007; Torremocha, 2011; Fritz, 2012; Vía Campesina, 2015).

<sup>28</sup> A este respecto en las COM (2013) 92 y COM (2014) 335 “*una vida digna para todos*” se recogen un conjunto de acciones en la UE, que contribuyen a la aplicación de los compromisos de sostenibilidad de Río + 20. Sobre los temas relacionados con la seguridad alimentaria y los modelos de producción y consumo algunas de las acciones que la UE ha puesto en marcha y trata de reforzar son:

- En el ámbito de los alimentos, la nutrición y la agricultura: la comunicación sobre alimentos sostenibles, la aplicación de la directiva sobre los mercados de instrumentos financieros (MIFID) y la directiva sobre el abuso del mercado, la reforma de la PAC incluyendo la producción agrícola sostenible y respetuosa con el cambio climático, la promoción de la asociación europea para la productividad y la sostenibilidad de la agricultura, y el etiquetado de alimentos ecológicos;
- En el ámbito de los océanos: el marco estratégico marino, la política pesquera común y la observación y modelización de ecosistemas costeros marinos.
- En el ámbito de los residuos químicos se propone un uso eficaz de los recursos y legislación de la UE en esta materia.
- En el ámbito de la biodiversidad: la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, el plan de acción UE para los bosques, la comunicación sobre las tierras como recurso, y el observatorio digital de las zonas protegidas de la red mundial de sistemas de observación de la tierra

A continuación se analizarán las principales incongruencias del sistema económico capitalista global y de la PAC, frente a las propuestas alternativas que proponen estos otros colectivos. Las actuales políticas agrícolas y sus contradicciones con un sistema alimentario más justo, la denuncia de un sistema comercial que beneficia al agronegocio frente al campesinado y las personas consumidoras, y la incompatibilidad del actual sistema alimentario con la sostenibilidad medioambiental son algunas de las principales claves que están sirviendo para articular este movimiento global social y campesino.

- i. La PAC obstáculo para avanzar hacia un sistema alimentario más justo.* La PAC seguirá beneficiando a las grandes compañías transnacionales de la alimentación y no alterará las reglas de juego del actual sistema de alimentación mundial, lo que continuara perjudicando a la agricultura campesina del Sur y del Norte. Los alimentos son tratados como mercancías y no como un derecho humano. Desafortunadamente el actual sistema no contribuye a garantizar los derechos del campesinado, en tanto dificulta el acceso campesino a la tierra, al agua, a las semillas, al crédito y atenta gravemente contra la biodiversidad agrícola.

El traslado de las grandes inversiones y de la producción de alimentos a los países en desarrollo está acelerando los procesos de acaparamiento de tierras, deforestación y sobreexplotación de recursos agrícolas y pesqueros, cuestiones que repercuten negativamente en las condiciones de vida del campesinado del Sur. Mientras que los sofisticados sistemas de ayudas de las últimas reformas de la PAC profundizan en la dependencia del sector agrícola familiar europeo.

Como se ha visto, la última reforma de la PAC apuesta por un modelo agrario que da la espalda a la crisis agroalimentaria global, y que mantiene las lógicas del pasado. La reforma traslada las compras, las inversiones e incluso la propia producción agropecuaria a otros países, pero no mejora la condición del campesinado (Segrelles, 2012). Al contrario, los recortes de producciones agropecuarias y la eliminación de los excedentes de materias primas y productos baratos en la UE promovidos por la PAC están provocando el aumento de la deforestación, la sobreexplotación de los recursos naturales, y que los sectores campesinos más modestos de los países del Sur orienten su producción hacia los mercados exteriores. Las reformas de la PAC en lugar de mejoras, están agudizando los problemas de hambre y pobreza en estos países (García Rivera, 2011).

Además, la UE no se está dando respuesta real a la desregulación de los mercados. Los nuevos sistemas de pagos a la agricultura europea sigue siendo una fórmula indirecta a la exportación lo que dificulta que el campesinado de los países socios europeos pueda tener un acceso justo a los mercados de la Unión.

Y la nueva PAC tampoco tiene efectos positivos en el campesinado europeo. La UE sigue manteniendo el sistema de pagos por hectárea, por lo que las familias campesinas europeas no van a ser capaz de producir con precios justos, y muchas explotaciones familiares van a tener que cerrar. Las ayudas de la PAC que llegan

a suponer un 40% de los ingresos de las explotaciones agropecuarias, en tanto que garantizan unos precios bajos de los productos básicos, son realmente una manera de subvencionar la industria alimentaria transformadora y exportadora europea que se aprovecha de esas materias primas baratas.

El movimiento campesino y ecologista reconoce algunas medidas positivas de la nueva PAC: programa para pequeñas explotaciones; fijación de límites máximos de pagos directos a las grandes explotaciones; pagos directos a medidas ecológicas –*greening*–, y a pequeños y jóvenes agricultores; definición del agricultor activo...). Sin embargo estas medidas son claramente insuficientes y defienden que esta Política requiere una reforma profunda. Sin esta reforma radical de la PAC no es posible poner freno al actual modelo agrícola neoliberal y a sus efectos en los países del Sur.

Frente a la falta de apuesta por la agricultura familiar sostenible, desde LVC y el movimiento europeo por la soberanía alimentaria y otra PAC (FoodSovCap) se proponen diferentes medidas (FoodSovCap 2012; Meter, 2013; Declaración de Evenstad 2014; Duch 2014): Es prioritaria la instalación de campesinado joven que pueda vivir de la venta de sus productos, y el desarrollo de la agricultura campesina para mantener un mundo rural vivo; son necesarios unos precios justos y estables que cubran los costes medios de producción del campesinado; hay que hacer hincapié en la gestión de la oferta pública y de aquellas importaciones a precios por debajo del coste medio; hay que reorientar los programas de subvenciones hacia las explotaciones sostenibles y con normas sociales y medioambientales por encima de los niveles mínimos; hay que potenciar el decrecimiento, y desarrollar la economía social y solidaria, los mercados campesinos y los circuitos cortos frente a la agroindustria y las grandes superficies.

- ii. *Son necesarias unas nuevas reglas de comercio agrícola internacional.*** El actual modelo de sobreproducción y consumo perpetúa las injusticias. La producción debe ser controlada a través de las reglas de comercio internacional, con la finalidad de evitar el dumping a la exportación, y que las grandes empresas y el capital extranjero controlen los recursos naturales. Estas nuevas reglas internacionales tienen que tener como parámetros la soberanía alimentaria, un nuevo modelo agroecológico que garantice la producción campesina de alimentos, y un derecho internacional de los derechos humanos de carácter obligatorio, y que se imponga a la *lex mercatoria* que beneficia a las grandes empresas capitalistas.

Si no se reorientan profundamente la PAC y la Política comercial de la UE, difícilmente se avanzará en la erradicación de la pobreza y de la desnutrición (Fritz, 2012). Desde la UE se ha venido potenciando un modelo de consumo basado en la carne y otras proteínas de origen animal que es insostenible. Las lógicas de la PAC no ponen límite a la expansión del monocultivo de soja en muchos lugares del mundo para continuar alimentando el ganado de las explotaciones agropecuarias de la UE. Esta cuestión no solo perjudica al campesinado de estos países, sino que también afecta a las explotaciones ganaderas de la UE que no pueden afrontar las oscilaciones

de los precios de los piensos para alimentación animal y se ven abocadas a cerrar (Segrelles, 2012)<sup>29</sup>.

Los estándares de seguridad alimentaria que exigen los acuerdos comerciales entre la UE y los países en desarrollo también perjudican a la agricultura campesina. La tendencia a eliminar aranceles derivados de los nuevos acuerdos de libre comercio, es sustituida por la exigencia de alimentos seguros y, con esta medida, los países de la Unión siguen protegiendo sus mercados nacionales. El creciente número de normas de seguridad alimentaria y la fijación de estándares propios por parte de las grandes cadenas de distribución potencian la lógica agroexportadora en detrimento de las necesidades del pequeño campesinado del Sur (García Rivera, 2011; Duch, 2014)<sup>30</sup>.

La nueva generación de acuerdos comerciales seguirán posibilitando el mantenimiento de alimentos subvencionados y baratos importados por las ETN, que continuarán rebajando los precios de la agricultura campesina, y obligando a millones de personas a abandonar el campo, lo que afectará a las producciones alimentarias locales, e incrementará la inseguridad alimentaria de los países más pobres. Estas medidas comerciales de la Unión afectan a los derechos de la alimentación en tanto que las exportaciones subvencionadas europeas obstaculizan la protección de las producciones domésticas de muchos PVD. Los acuerdos comerciales, como se ha visto en el análisis del nuevo acuerdo comercial TTIP que se está negociando con los EEUU, van a tener efectos negativos en los estándares alimentarios y sociales, particularmente en los países más pobres.

Como se ha analizado, la crisis alimentaria de 2007-2008 dejó en evidencia las limitaciones del modelo industrial y las políticas de seguridad alimentaria mundial y, sin embargo, siguen aumentando las inversiones en el sector agrícola industrial, el acaparamiento de tierras, los monocultivos y la ganadería industrial. La alianza entre los sectores campesinos y otros movimientos sociales para impedir que estos tratados salgan adelante, es fundamental para la coherencia de políticas sobre el desarrollo.

La competitividad internacional determina unas injustas relaciones comerciales y de inversiones entre la UE y sus países socios. Los tratados de libre comercio

<sup>29</sup> Según este autor (Segrelles, 2012), la reforma de la PAC puesta en marcha en el 2014 tampoco ha avanzado en este terreno. La PAC sigue orientada a producir y comprar menos, y a bajar los precios de los mercados mundiales, lo que implicará una mayor explotación de los recursos naturales de otras zonas del mundo, una orientación de la producción de muchos países a la exportación, el aumento de la deforestación, la destrucción de ecosistemas, el auge del monocultivo, el desplazamiento de millones de pequeños campesinos, el incremento de la pobreza rural, la agudización de la desnutrición y el hambre, el crecimiento de la inseguridad alimentaria y la pérdida de soberanía alimentaria de los pueblos.

<sup>30</sup> Un ejemplo es la prohibición de la UE del pescado de la India y de Tanzania por no cumplir con algunos estándares de higiene lo que permitió a algunas multinacionales a hacerse con esos mercados. Otro ejemplo es la desarticulación de un programa de producción de piña de pequeños productores para los supermercados europeos impulsado por el gobierno de Ghana fue desarticulado por la presión de la compañía americana Del Monte que consiguió que estos compradores decidieran apostar por una determinada variedad de piñas y exigir una serie de certificados, lo que se tradujo en que las exportaciones de piña quedaran en manos de unos pocos grandes productores (García Rivera, 2011). Y un tercer ejemplo relaciona la supresión de aranceles derivada de los nuevos acuerdos comerciales entre la UE y Colombia que permitirá la importación de leche extranjera, en un país que es autosuficiente en su producción láctea, y que genera miles y miles de empleos a través de una cadena popular, que apenas recibe apoyo estatal (Duch, 2014)

complementan la PAC, permitiendo el suministro de materias primas y obligando la apertura de los mercados de los países en desarrollo a los productos europeos. En consecuencia, se acentuará el acaparamiento de tierras por parte de los inversionistas extranjeros sino se potencia la soberanía alimentaria. El avance del agronegocio y sus gobiernos cómplices que permiten la compra masiva de tierras en países en desarrollo para las actividades de las industrias extractivas o para la producción de agrocombustibles, solo se puede detener a través de la organización y el reforzamiento de las capacidades campesinas.

Las potencias mundiales siguen defendiendo que el aumento en gran escala de la inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo, incluido el acaparamiento de tierras, son una solución a las crisis alimentarias. El BM y otras instituciones multilaterales, incluida la UE han defendido establecer algunos mecanismos de control sobre las industrias del agronegocio por lo que han puesto en marcha un código de conducta sobre la Inversión Agrícola Responsable (RAI). No obstante, numerosas organizaciones de la sociedad civil han criticado estos principios como una maniobra para legitimar el poder corporativo (McKeon, 2013).

**iii. La insostenibilidad medio ambiental y la PAC:** La apuesta por los OMG, los pesticidas y otros agrotóxicos no contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria y perjudican a la biodiversidad. La normativa de la Unión y los EEMM debe profundizar en el derecho inalienable del campesinado a producir, reproducir y comercializar sus semillas tradicionales, garantes de la biodiversidad y de su autonomía.

Debería de profundizarse en la prohibición de cultivos transgénicos y las patentes de organismos vivos en todos los territorios de la Unión y la puesta en marcha de políticas de reducción del uso de pesticidas y agrotóxicos que incrementan la dependencia del campesinado respecto a las grandes empresas productoras de estas semillas transgénicas y estos otros productos. La PAC no es muy coherente con los objetivos de seguridad alimentaria y la lucha contra la desnutrición de la Agenda 2030, pero también es poco congruente con los objetivos de desarrollo sostenible.

### **3.3.3. La PAC tampoco es coherente con la nueva Agenda post 2015:**

Para ir concluyendo con este apartado, señalar que, detrás de este conjunto de incongruencias e incompatibilidades entre la PAC y la política de desarrollo de la Unión y sus compromisos con la Agenda 2030, se esconde la insolidaridad europea hacia los países más empobrecidos. La nueva PAC no ha defendido la agricultura campesina y de los pequeños agricultores, que son las que generan más empleos y mantienen vivo el medio rural.

Se sigue apoyando un modelo agrícola intensivo y a los propietarios de la tierra, y no a quien la trabaja. Se mantienen los pagos por hectáreas, mientras que los pagos directos al “*greening*” son muy descafeinados, y quedan como opcionales las ayudas a pequeños agricultores y jóvenes. Las redes de seguros privados y la eliminación de medidas de control de los mercados, abrirán las puertas a la especulación financiera y al endeudamiento del campesinado lo que beneficiará a la banca y a las empresas de seguros. Esta agricultura industrial globalizada está

hecha a la medida de la agroindustria, del sector financiero, de las empresas agroquímicas y biotecnológicas y a la de las grandes cadenas de producción, mientras que se sigue arrasando con el campesinado europeo y el de los países del Sur, que continuarán viéndose inundados por productos agrarios a precios por debajo del coste de producción real (López y Kucharz, 2013).

Es urgente que la ciudadanía tome el control sobre el sistema alimentario que está dominado por un puñado de compañías multinacionales. A pesar de algunos avances en las últimas décadas en torno a LVC y redes mundiales a favor de la soberanía alimentaria y la agroecología que agrupan a campesinado, consumidores y movimientos sociales, y de sus luchas, sintetizadas en la Declaración de Nyéléni (2007)<sup>31</sup>, la lucha por la justicia alimentaria tiene mucho camino por recorrer (Robin, 2013; Duch, 2014).

Los grandes desiertos alimentarios provocados por las grandes cadenas de distribución son un obstáculo a los mercados de agricultores locales, lo que sigue provocando dificultades para articular alianzas entre las clases medias y los sectores populares (Ahmadi, 2013). No obstante, hay que hacer frente a estos problemas, y para ello es necesario activar capacidades de las comunidades locales campesinas y ciudadanas, de los pequeños productores y de los consumidores urbanos, y que estos sectores sean capaces de construir y apropiarse de las políticas alimentarias (Gordillo, 2012).

En definitiva, el beneficio indirecto de las subvenciones a la industria agroalimentaria, la necesidad de profundas reformas en el modelo de producción agrícola y de consumo en la UE, el deterioro medioambiental y de las condiciones de vida de millones de personas campesinas en el mundo, la apuesta por la agricultura campesina y la soberanía alimentaria, no están en la agenda “real” de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible de la Unión.

A pesar de que la CPD está entrando a nivel formal, la PAC, ni siquiera tras su reciente reforma, se propone asegurar su coherencia con los ODS y con la erradicación de la pobreza y el hambre. Un ejemplo más, de cómo la narrativa del desarrollo capitalista neoliberal con rostro humano y su *lex mercatoria* se imponen a la narrativa del desarrollo humano sostenible inclusivo y el derecho internacional de los derechos humanos.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo se ha insistido en los escasos avances en términos de coherencia de políticas. Se ha sugerido la instrumentalización y subordinación de la AOD europea a los intereses comerciales y a las relaciones exteriores de la UE y de sus EEMM. La UE se limita

<sup>31</sup> Nyéléni es el nombre de una campesina de Mali que simboliza la soberanía alimentaria, principal reivindicación de esta declaración frente al modelo de la seguridad alimentaria. Según esta declaración la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Este manifiesto de la soberanía alimentaria da prioridad a las futuras generaciones, a las economías y mercados locales y nacionales y otorga poder al campesinado, a la agricultura familiar, a la pesca artesanal y al pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. Además, la soberanía alimentaria se reivindica como base para unas nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre mujeres y hombres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

a cumplir los compromisos de los ODM (ahora ODS) que ha acordado en el marco de las NNUU, sin cuestionarse suficientemente los impactos de sus otras políticas en el desarrollo y bienestar de los países del Sur.

#### **4.1. Conclusiones sobre la agenda post 2015, la coherencia de políticas y el papel de la UE:**

Las principales conclusiones este estudio sobre la agenda post 2015, y la CPD de la UE son las siguientes:

##### **4.1.1. Sobre la nueva agenda de los ODS y de la financiación del desarrollo:**

Destacar que la nueva agenda de los ODS y de la financiación del desarrollo no plantea con claridad las metas de redistribución o de combate a las desigualdades. No propone una narrativa diferenciada de la actual. Se reconoce la insuficiencia de la AOD en la financiación, y se insiste en la apropiación de los procesos y en los recursos propios como principales activos para el desarrollo de los países empobrecidos. La UE, y otros actores hegemónicos, siguen rehuyendo de sus responsabilidades con los países del Sur, y no cuestionan las insuficiencias de la nueva agenda global, en tanto que evitan la revisión de un concepto occidental del bienestar de la justicia, y de otros debates sobre los bienes públicos globales. La Unión, a la vez que se compromete de una forma más activa en el diseño de la nueva agenda post 2015, no es capaz de reformular solidariamente sus otras políticas, que afectan al bienestar de los países y sociedades del Sur. En resumen:

- i. El enfoque de lucha contra la pobreza más inclusivo, basado en la creación de empleo y compatible con el Desarrollo Sostenible recogido en el denominado “*Programa para el Cambio*” y su discurso de ir “*más allá de la eficacia de la ayuda*” no implican una reforma profunda del actual sistema. Las políticas que se proponen desde la UE no son capaces de formular visiones alternativas al concepto de bienestar o desarrollo occidentales, y siguen sujetas a las lógicas hegemónicas del mercado. Las políticas de ajuste estructural combinadas con medidas de lucha contra la pobreza se imponen a las otras propuestas que apuestan por una visión más solidaria de las relaciones globales.
- ii. Los esfuerzos para avanzar en la CPD de la Unión que se iniciaron con el Tratado de Maastricht y que se han intensificado en la última década son insuficientes y poco concretos. El esquema institucional y jurídico de la CPD, los informes de coherencia y las medidas tomadas durante estos últimos años para corregir los efectos negativos comerciales, financieros, agrícolas y de seguridad alimentaria en los PVD choca con la agenda real de las políticas de la Unión.
- iii. Los avances en la Agenda 2030 para los ODS están estrechamente vinculados a los progresos en la coherencia de políticas. Las incongruencias de las políticas

comerciales, financieras, agrícolas, medio ambientales, de derechos humanos..., que se han tratado en este trabajo, son un obstáculo para alcanzar los objetivos marcados en la reciente cumbre de New York. Los logros señalados en los informes de CPD (2013 y 2015) son insuficientes, ya que el grueso de las otras políticas de la Unión no son coherentes con los procesos de desarrollo de muchos de sus países socios.

#### **4.1.2. Sobre el comercio y las inversiones:**

Las nuevas estrategias comerciales de “*regionalismo abierto*” de la UE no son compatibles con el desarrollo de sus países socios. La paulatina supresión de los SPG y su sustitución por acuerdos económicos y comerciales teóricamente basados en la reciprocidad, las ayudas al comercio cada vez más condicionadas, y el apoyo a las inversiones europeas en el exterior, son obstáculos para mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en estos países. Las medidas para mejorar la gobernanza financiera y la RSC, y para promover una mayor transparencia en la industria extractiva, han resultado anecdóticas ante la necesidad de asegurar el suministro de materias primas de las grandes empresas transnacionales. Si bien los informes de CPD de la propia Unión insisten en algunas fórmulas para corregir los desequilibrios comerciales y en un mayor control de la IED, la realidad es que se impone la estrategia neoliberal de la competitividad y la inserción subordinada y dependiente de los países socios de la Unión en la economía internacional. En otras palabras:

- i. Si bien, el comercio y las inversiones extranjeras pueden ser factor de desarrollo y bienestar, lo cierto es que los acuerdos económicos, financieros y las inversiones de la UE se encuentran dentro de la lógica neoliberal que beneficia a las grandes compañías y excluye a las mayorías sociales de los PVD.
- ii. Los compromisos de la UE con los ODS de la Agenda 2030 y la financiación para el desarrollo de Addis Abeba colisionan con los objetivos de las políticas comerciales y de inversión de Unión. La afirmación que cada país es responsable de su propio desarrollo y que la movilización y utilización correcta de sus recursos nacionales son su principal herramienta para el desarrollo, está en contradicción con los EPA y otros acuerdos económicos que, en la práctica, les están restando capacidades y autonomía para poner en marcha sus propias estrategias.
- iii. Tras el estancamiento de las negociaciones en la OMC propiciado por las resistencias de un buen número de PVD y del movimiento anti-globalización, la UE ha estado promoviendo una nueva generación de acuerdos que pretendían poner fin a las tradicionales ventajas comerciales que venían disfrutando sus antiguas ex colonias. Se pretende pasar de un esquema de preferencias para los socios, a otro basado en la reciprocidad en las relaciones comerciales, sin tener en cuenta que la UE y sus EEMM, durante décadas, se han estado beneficiando de estas

relaciones, a través de un sistema de subvenciones a sus productos y servicios, y del suministro de materias primas baratas a las ETN que operaban desde el territorio de la Unión.

- iv. El futuro Tratado transatlántico comercial entre EEUU y la UE (TTIP) provocará cambios profundos en los flujos globales de bienes y servicios. Estudios que abogan por la conclusión de este tratado, como otros que son críticos con el él, coinciden en señalar que estos cambios en el comercio mundial pueden suponer la ralentización del crecimiento económico de muchos de los socios de la Unión. La insistencia de las autoridades de la Unión en la firma del tratado no parece muy coherente con los compromisos oficiales europeos relativos a la lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo sostenible.
- v. En la última década, las instituciones de la Unión han redoblado los esfuerzos dirigidos al control de las inversiones y de la industria extractiva en los países socios y a la promoción de la responsabilidad social corporativa. Sin embargo, estas medidas de control son insignificantes en el conjunto de la política de promoción de las inversiones europeas. Se impone la promoción del acceso y suministro de las materias primas sobre el control de la UE sobre estas inversiones, por lo que, en muchas ocasiones, estas inversiones en lugar de ser oportunidades para el desarrollo, se convierten en serios obstáculos para países del Sur.

#### **4.1.3. Sobre la PAC y la Seguridad Alimentaria:**

Las recientes reformas de la PAC han seguido principalmente las directrices neoliberales en lugar de incorporar las propuestas alternativas que se estaban realizando desde otros foros internacionales y sociales. La nueva PAC no ha incorporado ni las sugerencias sobre CPD que viene haciendo la OCDE, ni las medidas y alternativas que se vienen proponiendo desde organismos de NNUU y desde el movimiento campesino y la sociedad civil organizada. Por el contrario, la política agrícola europea parece plegarse a los intereses de los grupos de presión de las corporaciones agrícolas y del alimento. La creciente liberalización del comercio agrícola, la transformación de los alimentos en mercancías financieras, la subvención indirecta de los productos agrícolas europeos... no concuerdan con los ODS y con las medidas y acciones que se proponen por la nueva Agenda 2030. En resumen:

- i. Las actuales reformas de la PAC no hacen frente a los problemas de inseguridad alimentaria de los PVD. Se mantienen las políticas de sobreproducción y consumo de alimentos, que destruyen la agricultura campesina y familiar a favor del agronegocio. La política comercial de la UE deja de otorgar preferencias y, sin embargo, aspira a mantener su posición privilegiada en sus ex colonias y nuevos socios como exportadora de productos. A la vez que trata de poner en marcha algunas medidas de control, promueve el acaparamiento de tierras y las inversiones extranjeras de las grandes empresas extractivas y del agronegocio. En re-

sumen, la PAC en lugar de contribuir al desarrollo humano sostenible, agudiza la pobreza, el hambre y la destrucción ambiental.

- ii. La liberalización comercial y aduanera que se negocia en las rondas de la OMC y en los acuerdos económicos de la UE son un obstáculo para que los países socios de la Unión puedan adoptar medidas para proteger la producción y comercialización de sus alimentos básicos. El papel de la UE en la conformación del actual sistema mundial de comercio es incompatible con la agricultura campesina y la seguridad alimentaria de los PVD y, por tanto, es contradictorio con los ODS relacionados con la alimentación y la lucha contra la pobreza.
- iii. De hecho, la nueva PAC no ha incluido referencias a la CPD y, en consecuencia no presta la suficiente atención a las repercusiones de la política agrícola de la Unión sobre la seguridad alimentaria y la agricultura de los PVD. La PAC debería ser un instrumento para caminar hacia una agricultura y un sistema alimentario más sostenibles.

#### ***4.1.4. Sobre la oposición social a las diferentes políticas de la Unión:***

La agenda 2030 no va a suponer una profundización en la solidaridad europea, en tanto que la política de desarrollo que se impulsa desde la UE sigue inspirada en las políticas neoliberales de ajuste, combinadas con medidas de lucha contra pobreza, a las que incorpora unos pocos compromisos relativos a la sostenibilidad. En este contexto de retroceso de la solidaridad, comienzan a articularse tímidas respuestas sociales que tratan de revertir esta situación.

- i. La oposición social ante los EPA, el TTIP, y la PAC denuncia frontalmente la incoherencia entre estas políticas y los compromisos de la UE con las Agendas de los ODS y de la financiación del Desarrollo. Frente a estas políticas neoliberales de la Unión ligeramente corregidas con unos objetivos de consenso mínimos sobre la lucha contra la pobreza y el cambio climático, la sociedad civil europea organizada reclama un planteamiento crítico de los objetivos y fines del desarrollo y la cooperación de la UE.

En conclusión, la Unión no tiene una visión de una sociedad solidaria global, en tanto que prioriza los objetivos de la propia sociedad europea y, a continuación, se preocupa por los problemas globales. Ante la realidad de un mundo cada vez más interdependiente, este enfoque resulta inadecuado e insuficiente. La cooperación de la Unión es concebida como algo fundamentalmente instrumental. La debilidad exterior de la UE le deja poco margen para hacer propuestas sólidas en el ámbito internacional, por lo que no es capaz de cuestionar ni debatir el fracaso de las actuales instituciones globales que siguen creando desigualdad, y que son incapaces de eliminar la pobreza. En definitiva, la UE no se plantea una globalización distinta a la actual.

## 4.2. Apuntes sobre la solidaridad vasca, la coherencia de políticas y su articulación con la UE:

No es objeto de este estudio, pero resulta pertinente finalizarlo con unas reflexiones sobre la cooperación vasca y sus aportaciones al nuevo escenario post-2015 y a la coherencia de políticas.

### 4.2.1. La redefinición de cooperación vasca y la nueva agenda 2030:

La creciente institucionalización de las cooperaciones (autonómica y forales) tras la Ley 1/2007 y la puesta en funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD), los recortes de la AOD en estos años de crisis económica<sup>32</sup>, y la nueva agenda de los ODS post 2015 son parte del contexto que determina el actual momento de la cooperación vasca.

La obstinación de las cooperaciones descentralizadas por ser parte destacada de unas agendas globales en cuya definición no participan, el desinterés mutuo entre los actores no centrales y las cooperaciones bilaterales y multilaterales, la excesiva institucionalización y profesionalización de la cooperación que aleja a gobiernos locales y ONGD de su contacto con la sociedad civil, y una cierta tendencia a instrumentalizar la AOD en beneficio de los intereses económicos, comerciales y de proyección exterior, son algunos de los rasgos que pueden explicar el desgaste del protagonismo de las cooperaciones descentralizadas en este nuevo milenio (Alberdi, 2011c).

Ante estas y otras circunstancias que rodean al movimiento vasco de cooperación, desde diferentes espacios se están articulando reflexiones y propuestas para renovar y fortalecer la cooperación vasca descentralizada. Destacamos los siguientes:

- a) Tras la Conferencia de ONGD del año 2000 (CONGD Euskadi, 2000), la Coordinadora ha puesto en marcha infinidad de procesos de autocrítica interna, de evaluación de las políticas de cooperación y para repensar sus relaciones con instituciones públicas y otros actores sociales. En los últimos años, se ha iniciado un proceso denominado “*Urrats bat gehiago / Un paso más*” donde se está reflexionando sobre los enfoques, agentes, instrumentos y modelos de gestión en el nuevo contexto de la cooperación internacional, y las relaciones de las ONGD vascas con las administraciones, los movimientos sociales y el mundo empresarial (Incyde, 2015; CONGD Euskadi, 2015).
- b) La Plataforma por una cooperación crítica “*Elkartasuna Eraldatuz*” que, desde 2010, agrupa a una serie de ONGD y otros actores no gubernamentales vascos, ha centrado su propuesta en la elaboración de una agenda alternativa de solida-

<sup>32</sup> Aunque menor en proporción, los presupuestos de cooperación de Euskadi mantienen la tendencia del conjunto del Estado de recortes. En el año 2014 Euskadi ha destinado un total aproximado de 54.5 millones de € frente a los 79 millones del año 2008, lo que supone una reducción de más de un 30% (CONGD Euskadi, 2015).

ridad internacionalista cuya seña de identidad es fortalecer sujetos estratégicos, principalmente movimientos sociales y territorios con capacidad transformadora (Fernández, 2015). Propuestas que han quedado recogidas en un manifiesto y varias investigaciones sobre esta temática<sup>33</sup>.

- c) Desde la AVCD y el Consejo Vasco de Cooperación, tras la elaboración del nuevo Plan Director en 2014, se decidió poner en marcha un proceso participativo para repensar la cooperación partiendo de un mapeo de sus rasgos específicos y de sus agentes, de la redefinición de sus estrategias, instrumentos y prioridades, y del fortalecimiento de las capacidades de los agentes vascos de cooperación. Este proceso incluye también la elaboración de estrategias sectoriales (educación para la transformación social; y acción humanitaria) y la reflexión sobre la coherencia de políticas para el desarrollo.

Estos procesos, que continúan abiertos, están abordando en mayor o menor medida algunas de las cuestiones tratadas en este trabajo. La cooperación vasca tiene que resituarse ante los cambios de las políticas de desarrollo y cooperación de la nueva Agenda 2030 para el DS. Una vez más, los actores gubernamentales y no gubernamentales se debaten entre tratar de influir en esta agenda hegemónica, o continuar una estrategia alternativa propia con vocación de transformar ese modelo dominante de desarrollo y asistencia técnica.

Recordar que la propia ley 1/2007 en su artículo 9.3 determina que el límite para la cooperación pública bilateral y multilateral es el 10% del presupuesto, por lo que uno de los rasgos específicos de la cooperación vasca, es que el grueso de su AOD es canalizado por la sociedad civil, principalmente a través de las ONGD. Esta circunstancia aconseja centrarse más en la consolidación de un modelo propio y adecuado a la realidad existente en Euskadi, y dedicar menos esfuerzos a la compatibilización y coordinación con la agenda de los ODS y la financiación del desarrollo. Una agenda diseñada por unos organismos internacionales y Estados que ejecutan su AOD de forma bilateral y multilateral, y que dejan poco margen a los actores no centrales de la cooperación.

Esta profundización en un modelo propio, pasa por una revisión crítica de lo realizado hasta el momento, y seguir trabajando para que la cooperación vasca siga siendo un buen ejemplo de solidaridad desinteresada, que apoya la apropiación democrática y la transformación de las distintas desigualdades de los procesos locales de desarrollo que viene acompañando en estas últimas décadas.

La recuperación de la dimensión política de la cooperación y un nuevo internacionalismo, la lucha por hacer frente a las desigualdades y subordinaciones, la inclusión de otros agentes, la prioridad del fortalecimiento de sujetos y territorios con capacidad transformadora, la superación de las lógicas Norte-Sur y de la separación entre educación y cooperación para el desarrollo, y las oportunas mejoras en los instrumentos planificación y financiación son algunas de las claves para caminar en esta dirección.

---

<sup>33</sup> Ver: <https://mmssycooperacioncritica.wordpress.com/manifiesto-2/>

Los ODS y la financiación del desarrollo “*más allá de la AOD*” pueden ser un referente, siempre y cuando los actores vascos de la cooperación destaquen las insuficiencias de esta nueva agenda post 2015. No basta con articular iniciativas efectivas de lucha contra la pobreza y DS. La cooperación vasca tiene que contribuir a hacer frente al conjunto de desigualdades e injusticias de aquellos territorios y sujetos a los que está acompañando.

#### **4.2.2. La cooperación vasca y la CPD:**

El debate sobre las otras modalidades de financiación al desarrollo que ha emergido con fuerza en la nueva Agenda 2030, no es nuevo para la cooperación vasca. La CONGD de Euskadi, lleva años insistiendo para que las políticas y acciones de las administraciones vascas sean coherentes con sus políticas de cooperación al desarrollo, y reflexionando sobre las alianzas público-privadas y el papel del sector empresarial privado.

La presión de la CONGD hizo posible la inclusión de la CPD en varias leyes. La Ley vasca 1/2007, incluyó entre sus objetivos el avance en la coherencia entre la política de la ayuda al desarrollo y el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el Gobierno Vasco (GV) y los entes forales y locales. También se incluyó que la comisión interinstitucional velará por la coherencia del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas, y que el Consejo Vasco de Cooperación elaborará un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia. Sin embargo, las acciones en el ámbito de la CPD iniciadas por el GV y las diputaciones forales son testimoniales.

También en el 2007, a través de una iniciativa legislativa popular impulsada por la CONGD de Euskadi, se aprobó la Ley 14/2007 “*Carta de Justicia y Solidaridad con los países empobrecidos*” que incluía objetivos de condonación de la deuda, comercio justo y limitación de venta de armas en la política de cooperación del GV. Desafortunadamente, los mandatos de esta Ley no se han cumplido.

La Coordinadora, a través de jornadas de debate y de varios análisis de la cooperación vasca, ha venido insistiendo en la necesidad de avanzar en la CPD. El GV, respondiendo a una petición de la CONGD de 2011, ha presentado un estudio (Hegoa, 2015) donde se presenta un primer diagnóstico que puede servir de insumo para debates posteriores. En resumen, de momento, no hay un plan operativo en CPD de las administraciones vascas, ni un grupo de trabajo específico dentro del Consejo que elabore el informe anual.

En referencia a los temas abordados en este estudio, resulta interesante realizar unas reflexiones finales sobre la (des) coordinación entre la política de cooperación y las (in) coherencias de las políticas para el Desarrollo de la UE y Euskadi. Una primera reflexión apunta a la complejidad de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de la UE y la articulación de una política europea multinivel de cooperación al desarrollo. El incremento competencial de la UE en este ámbito tras el Tratado de Lisboa, y la creciente presencia de los entes sub-estatales en la esfera internacional, no hace sino complejizar el reparto competencial e institucional entre los diferentes niveles. Casi todos los EEMM contemplan modalidades de cooperación descentralizada de las autoridades regionales y municipales, y los mecanismos de participación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en materia de cooperación al desarrollo y CPD son prácticamente inexistentes.

Además, en lo relativo a la cooperación al desarrollo, no hay un único modelo de coordinación entre los EEMM y los gobiernos sub-estatales. En Estados unitarios, la cooperación descentralizada tiende a ser una mera extensión de la cooperación de la administración central, mientras que en países con mayor grado de descentralización política, los gobiernos locales y regionales tienden a tener sus propias políticas. La inexistencia de espacios de colaboración y la escasa participación de estos entes sub-estatales en la formación de la posición nacional y europea, y la falta de una cultura institucional federalista en clave cooperativa entre los diferentes niveles de gobierno, supone que las normas y directrices de la UE en materia de cooperación tengan escasa repercusión en el ámbito de las autoridades locales y no centrales. En consecuencia, se produce un desinterés recíproco entre la cooperación de las instituciones de la UE y la cooperación descentralizada de los entes sub-estatales (Alberdi 2010 a; Alberdi, 2010c; Alberdi 2011b).

Sin embargo, algunas de las preocupaciones sobre la CPD que se han recogido en los informes europeos, y que se han analizado en esta investigación, pueden servir de acicate para explorar fórmulas para hacer más coherentes las medidas de apoyo a la internacionalización de las empresas vascas y las políticas agraria y alimentaria del Gobierno Vasco con las iniciativas de cooperación al desarrollo, e incrementar la coherencia entre las acciones vascas y de la UE. A modo de ejemplo se señalan las siguientes:

- i. No es coherente que el GV apoye con un buen número de proyectos e iniciativas de cooperación al pueblo Palestino y, que a su vez, esté subvencionando con millones de euros a empresas vascas que suministran armas al ejército de Israel<sup>34</sup>. Desde el Gobierno Vasco en lugar de favorecer la internacionalización y reestructuración de la industria armamentística para conseguir nuevos contratos, debería promover medidas que favorezcan la conversión de la industria militar en industria civil.
- ii. El GV y las instituciones forales pueden apoyar con iniciativas concretas la elaboración y la puesta en marcha del reglamento de la UE para el suministro responsable de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos, que se ha comentado en el apartado de coherencia de las políticas comerciales y de inversión. A través de la campaña de “*tecnología libre de conflictos*” varias ONGD están presionando a las instituciones de la Unión para que las industrias europeas no se surtan de minerales cuyo comercio alimente conflictos armados<sup>35</sup>. El

<sup>34</sup> Diferentes colectivos antimilitaristas e internacionalistas de Euskal Herria denuncian las generosas subvenciones a las industrias armamentísticas frente al abandono y los recortes de otros sectores productivos y de mayor interés social. A modo de ejemplo señalan que la empresa vasca SENER, que colabora con la empresa israelí de armamento Rafael, suministradora de armas del ejército de ese país, durante los años 2014/15 ha recibido dos millones de euros en subvenciones por parte del GV (Ver: Comunicado de la 8ª marcha ciclista contra el Gasto y la Industria Militar, 2015)

<sup>35</sup> La ONGD vasca Alboan participa de esta campaña de “tecnología libre de conflictos” dando a conocer la conexión que existe entre los móviles, tabletas y ordenadores que usamos, y la guerra en el Este de la RD del Congo. Junto a otras ONGDs europeas han conseguido que el Parlamento Europeo vote a favor de una regulación de los “minerales en conflicto” y el trabajo de incidencia política continua en el Consejo de Ministros y la Comisión para que, en breve, se apruebe este Reglamento. Ver: <http://www.tecnologialibredeconflicto.org/>

condicionamiento de la compra de equipamientos informáticos y tecnológicos libres de conflictos en las contrataciones y compras de las administraciones públicas vascas implicaría una forma de dotar de contenidos más substantivos a esta normativa que se quiere aprobar a nivel de la UE. Estos dos últimos ejemplos son solo una muestra de las muchas acciones que nuestros gobiernos más cercanos podrían emprender para garantizar que las empresas vascas que operan en PVD, cumplan con las legislaciones nacionales y los derechos humanos de esos países.

- iii. La soberanía alimentaria, tras el empoderamiento de mujeres, es uno de los sectores priorizados de la cooperación vasca al desarrollo. Aproximadamente el 25% de los recursos de su AOD tienen como destino iniciativas relacionadas con el desarrollo rural y la soberanía alimentaria (CONGD Euskadi, 2015), y el III Plan Director de CD del GV reafirma la *“promoción de la mejora de las capacidades económicas y productivas basadas en modelos de desarrollo alternativo y sostenible que promuevan la soberanía alimentaria”* como una de sus prioridades. En los últimos años, las ONGD vascas están tratando de incorporar la soberanía alimentaria y la promoción de las economías campesinas y la agroecología en los proyectos y programas financiados por las administraciones vascas, y buena parte de estas iniciativas están en consonancia con las propuestas alternativas que se promueven desde Euskal Herriko Nekazarien Elkarte (EHNE-Bizkaia) y LVC. Ahora, el reto está en introducir la soberanía alimentaria en las políticas agrarias y alimentarias de GV, diputaciones forales y municipios (Emaus et al. 2011; Bizilur y Etxalde, 2015).
- iv. Euskadi tiene una alta dependencia de la industria alimentaria, y desde el GV y otras administraciones públicas se puede hacer mucho más para fomentar modelos agrícolas y sistemas alimentarios más sostenibles, ecológicos y con circuitos cortos de comercialización. Recordar que las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria de la UE son implementadas por las Comunidades Autónomas en tanto que quedan dentro de su ámbito competencial. El gobierno central y los autonómicos hacen llegar a los beneficiarios de la PAC las compensaciones económicas previstas a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Las políticas de pagos directos y otras ayudas adaptadas a las especificidades regionales que proporciona la Unión, y que gestiona el GV, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y otras normativas autonómicas medioambientales y de seguridad alimentaria, deberían contribuir a la promoción de la soberanía alimentaria, la agricultura campesina y el consumo responsable (EMAUS et al., 2011).

El fomento del empleo agrario y la incorporación de jóvenes al sector, las facilidades administrativo-legales para acceder a las tierras y para reducir las barreras para la transformación y comercialización de los productos agrícolas y ganaderos, una regulación más restrictiva con las grandes superficies comerciales, y una política

de compras públicas de las administraciones vascas de alimentos en el mercado local para los comedores públicos de escuelas, hospitales y residencias son algunas de las medidas que el GV podría implementar para contribuir a la coherencia de políticas y reducir el impacto negativo de las políticas agrícolas europeas en los países del Sur.

Supeditar el futuro de la cooperación descentralizada vasca a la agenda global y de la UE implicaría renunciar a su identidad y a la trayectoria de sus tres décadas de andadura. Aunque el apoyo social y su carácter creativo y emancipatorio vayan mermando, el grueso del movimiento vasco de cooperación sigue comprometido con la lucha contra las injusticias y apoyando a aquellos sujetos que tratan de revertir las dominaciones establecidas.

La nueva Agenda de 2030 y la política de Desarrollo de la Unión y sus EEMM, en tanto que se limitan a proponer una serie de medidas paliativas de erradicación de la pobreza y sostenibilidad medio ambiental, no son capaces de cuestionar el modelo dominante de desarrollo y bienestar. Precisamente este modelo vasco, que se caracteriza por la descentralización de unas iniciativas protagonizadas por actores de las sociedades vascas y de otros lugares del mundo, tiene que seguir reaccionando ante la insuficiencia de estos planteamientos dominantes, y tiene que seguir siendo capaz de seguir haciendo nuevas alternativas emancipadoras.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- AGUADO, Jerónimo (2009) “¿Podrán sacarnos de la tierra pero no podrán sacar la tierra de nosotros y nosotras! Plataforma Rural, Una Alianza Social para forjar un mundo rural vivo” *Ecología Política*, nº 38, pp. 100-102
- AHMADI, Brahm (2013), “Racismo y justicia alimentaria: El caso de Oakland, EE.UU”, en: HOLT GIMÉNEZ, Eric (ed.). *¡Movimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*, Barcelona, Icaria/Antrazyt pp. 181-196
- ALBERDI, Jokin (2014) ¿Es posible mejorar el compromiso con los Derechos Humanos desde la Cooperación Europea al Desarrollo?. En Goizueta, Juana; Cienfuegos, Manuel (Dir.) *La eficacia de los Derechos Fundamentales de la UE. Cuestiones Avanzadas*. Thomson Reuters/Aranzadi, pp. 527-540
- ALBERDI, Jokin (2011a) La gobernanza democrática y la protección de los derechos humanos en la asociación UE-África: ¿Condicionalidad positiva o injerencia política? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38. pp. 130-154
- ALBERDI, Jokin (2011b) Eskualdeak eta Garapenerako Laguntza Europar Batasunean. *Eleria. Euskal Herriko Legelarien Aldizkaria* 21. Zkia. pp. 165-172
- ALBERDI, Jokin (2011c) “La cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda: la cooperación vasca en el siglo XXI” En: Larrañaga, Mertxe y Jubeto Yolanda (editoras) *La cooperación y el desarrollo humano local. Retos desde la equidad de género y la participación social*. Bilbao. Hegoa, pp. 61-81
- ALBERDI, Jokin (2010a) *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo. Estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*, Oñati, IVAP
- ALBERDI, Jokin (2010b) Ayudando o perjudicando a África: Las relaciones de la Unión Europea, España y el País Vasco con el Continente. *HERMES*, nº 34, Sabino Arana Fundazioa, pp. 12-19
- ALBERDI, Jokin (2010c) “The Role of local and regional authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralised Aid”, en: Hoebink, Paul (ed.) *European Development Cooperation: Between the Local and the Global*. Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 291-319.
- BACARIA, Jordi (2015) “El TTIP más que un acuerdo de libre comercio. Un atajo bilateral para la eliminación de las barreras al comercio frente los obstáculos del multilateralismo” *notes internacional CIDOB*, 113, pp. 1-5
- BARO, Silvio (2009) ““Beneficios” del libre comercio para África”. *Rebelión*, 01-04-09, pp. 1-3
- BELLO, Walden (2012) *Food Wars. Crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural*. Barcelona, Virus Editorial.
- BIDAURRATZAGA, Eduardo; ZABALO, Patxi (2012), “Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con Cooperación” *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3, pp. 837-860
- BILAL, Sanoussi; RAMPA, Francesco (2006) “Alternative (to) EPAs. Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU”. *Policy Management Report* 11, ECDPM pp. 1-111

- BIZILUR y ETXALDE (2015). *Sembrando soberanías para otros modelos de vida en Euskal Herria. Algunas propuestas para la construcción de las políticas públicas locales desde la soberanía alimentaria*. Bizilur y Etxalde, pp. 1-65
- CIDSE (2013) *El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Una oportunidad para promover y defender el derecho de los pueblos a una alimentación adecuada. Manual para los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil*. CIDSE, UITA, LVC, FIAN.
- CONCORD (2011) *Report 2011. Spotlight on EU Policy Coherence for Development. A Lisbon Treaty provision. A Human Rights obligation*. European NGO Confederation for Relief and Development, pp. 1-68
- CONCORD (2013) *Report 2013. Spotlight on EU Policy Coherence for Development. The real life impact of EU policies on the poor*. European NGO Confederation for Relief and Development, pp. 1-52
- CONGD-España (2010) *Coherencia de políticas para el desarrollo. Una agenda inaplazable*. Publicaciones Coordinadora, pp. 1-64
- CONGD Euskadi (2000) Conclusiones Conferencia ONGD 2000. Globalizar la solidaridad. Construir el desarrollo humano. HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV/EHU) y Coordinadora de ONGD de la Comunidad Autónoma Vasca, pp. 1-80
- CONGD Euskadi (2015) Análisis de la cooperación pública vasca 2011-2014. Una mirada a la cooperación descentralizada. Coordinadora de ONGD Euskadi, pp.1-90
- CUELLAR, Mamen; SEVILLA, Eduardo (2010) Aportando a la construcción de la Soberanía Alimentaria desde la Agroecología. *Ecología Política*, nº 38, pp. 43-51
- DECLARACIÓN DE NYÉLENI (2007) *Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria*. Nyéléni, Selingue Malí, 23-27 de febrero de 2007
- DECLARACIÓN DE EVENSTAD (2014) *Coordinadora Europea de La Vía Campesina*, Evenstad, Noruega, 4 de marzo de 2014
- DUBOIS, Alfonso (2010) “Pensar un futuro para la sociedad global desde la solidaridad creativa”. *Revista Internacional de Estudios Vascos*, nº 7, pp. 59-95
- DUBOIS, Alfonso (2015) “Desigualdades y cooperación al Desarrollo. Avanzar en cohesión” En: EUROBASK, 2015: *Nuevos Objetivos del Milenio. Propuestas para Euskadi*. Jornada Parlamento Vasco, 17 de marzo 2015. pp. 1-8
- DUCH, Gustavo (2014) *No vamos a tragar. Soberanía Alimentaria: una alternativa frente a la agroindustria*. Barcelona, Los libros del lince.
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (2014), “Los objetivos del milenio: Un balance provisional en perspectiva de futuro” en: PLATAFORMA 2015 Y MÁS, *Hacia 2015, visiones del desarrollo en disputa. XI informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Edición española del informe Social Watch 2013, pp. 13-35
- EMAUS; MUGARIK GABEKO ALBAITARIAK; EHNE-BIZKAIA (2011) *Políticas públicas para la soberanía alimentaria. Barreras y oportunidades. Análisis europeo, estatal y local*. Donostia-San Sebastián, Emaús Fundación Social, pp. 1-202
- EUROPEAN UNION (2015) *The top 10 myths about TTIP. Separating fact from fiction*. European Union, Luxemburgo, Comisión Europea. pp. 1-19

- FELBERMAYR, Gabriel, J.; LARCH, Mario “The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives” *CEsifo Forum* 2/2013 (June) pp. 49-60
- FERNANDEZ, Gonzalo (2015) *Cooperación vasca y movimientos sociales. Manual de implementación de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista*. Bilbao, Hegoa, pp. 1-164
- FOODSOVCAP (2012) *Comentario del movimiento europeo por la Soberanía Alimentaria y otra Política Agrícola Común (FoodSovCap) sobre las propuestas legislativas para la PAC después de 2013*. FoodSovCap, 5 marzo, 2012, pp. 1-6
- FORO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007) *Declaración de Nyéléni, 22 de febrero de 2007*, La Vía Campesina
- FRITZ, Thomas (2012), *Globalizar el Hambre. Impactos de la Política Agrícola Común (PAC) y de las políticas comerciales en la soberanía alimentaria y los países del Sur*, ACSUR-Las Segovias, Ecologistas en Acción, Plataforma 2015, Plataforma Rural, Veterinarios Sin Fronteras, Asociación Trashumancia y Naturaleza, pp. 1-127
- GARCÍA RIVERA, Marta (2011) “Sin Soberanía Alimentaria no hay Seguridad Alimentaria” *Soberanía Alimentaria y Diversidad de Culturas*, nº 5, pp.11-17
- GORDILLO, Gustavo (2012) “Una política alimentaria para tiempos de crisis” *El Trimestre Económico*, vol. LXXIX (3), núm. 315, pp. 438-526
- GRAIN (2012) *Conjunto de datos con más de 400 acaparamientos de tierra agrícolas a nivel mundial*. Grain, enero 2012 Ver: <https://www.grain.org/es/article/entries/4481-grain-publica-conjunto-de-datos-con-mas-de-400-acaparamientos-de-tierra-agricolas-a-nivel-mundial>
- GRANELL, Francisc (2006) “La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. *Boletín Económico de ICE* nº 831, Julio-Agosto, pp. 129-150
- GUINEA, Mercedes (2013), “El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior” *UNISCI Discussion Papers*, Nº 21, pp. 201-223
- HEGOA. Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación (2015). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Gobierno Vasco, pp. 1-40
- HERNANDEZ, Juan (2009) *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Bilbao, Hegoa, pp. 1-761
- HERNANDEZ, Juan; GONZALÉZ, Erika; RAMIRO, Pedro (2014) “Tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. Una apuesta desde los movimientos sociales y la solidaridad internacional” *Cuadernos de Trabajo / Lan-Koadernoak*. Hegoa, nº 64, pp. 1-47
- HERREN, Hans R.; HILMI, Angela (2013) “La agricultura en una encrucijada: Evaluación internacional del papel del conocimiento, la ciencia y la tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD)” en: HOLT GIMÉNEZ, Eric (ed.). *¡Movimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*, Barcelona, Icaria/Antrazyt pp. 281-294
- INCYDE (2015). *Urrats 1 gehiago. Un paso más. Documento final del proceso*. Coordinadora de ONGD de Euskadi. , pp. 1-40

- INTERMON-OXFAM (2007) “Amistades peligrosas o lo que esconden las negociaciones comerciales entre países ricos y pobres. Una guía para activistas por un comercio con justicia. *Comercio con Justicia, estudios 19 Intermon-Oxfam*, junio 2007, pp. 1-16
- LÓPEZ, Danil; y KUCCHARZ, Tom (2013) “Proteger al especulador y marginar a quines nos alimentan” *Rebelión*, 02.07-2013. Fuente: [www.lamarea.com](http://www.lamarea.com)
- MATTHEWS, Alan (2005). Policy Coherence for Development: Issues in Agriculture: An Overview Paper. *IIIS Discussion Paper*, nº 63, pp. 1-50
- McINTYRE, Beverly D. (et al.) (Ed.) (2009) *Agriculture at a Crossroads. International Assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (IAASTD): Global Report*; IAASTD, pp. 1-606
- McKEON, Nora (2013) “Ahora es tiempo para hacerlo: El Comité de Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas” en: HOLT GIMÉNEZ, Eric (ed.). *¡Movimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*, Barcelona, Icaria/Antrazyt pp. 295-311
- METER, Ken (2013), “La producción local de alimentos es clave para la recuperación económica” en: HOLT GIMÉNEZ, Eric (ed.). *¡Movimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*, Barcelona, Icaria/Antrazyt pp.237-257
- MEYN, Mareike (2008) “Economic Partnership Agreements: A ‘historic step’ Towards a ‘Partnership of Equals’? *Development Policy Review*, 2008 (5), pp. 515-528
- MILLAN, Natalia (2013) “El papel “dual” de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano” en PLATAFORMA 2015 Y +, *Anuario 2013. Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa*, 2015 y +, pp. 47-52
- MUNDUBAT/EHNE (ed.) (2010) *Luchas campesinas; propuestas, redes y alianzas*, Bilbao, Gakoa
- MUÑOZ BUSTILLO, Rafael; BONETE, Rafael (2009) *Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la Economía*. Cuarta edición. Madrid. Alianza Editorial.
- MUÑOZ GÁLVEZ, Elena (2011) “La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”. *Documento de Trabajo 61/2011. OPEX, Observatorio de Política Exterior Española*. Fundación Alternativas, pp. 1-49.
- OLIVIÉ, Iliana; SORROZA, Alicia (2006) “Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales”, en: OLIVIÉ Iliana y SORROZA, Alicia (coords.) *Más allá de la Ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Real Instituto Elcano/Ariel, pp. 17-45
- PARTNERSHIP FOR CHANGE/EPAs (2009) *Diccionario de Campaña. Conceptos clave para el debate sobre los acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP*, HEGO, Bilbao, pp. 1-136
- PARTNERSHIP FOR CHANGE/EPAs (2010) “Comerciar con Europa ¿Es bueno o malo para los países en desarrollo?”. *Unidad didáctica sobre los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y Pacífico. Etapas: ESO y Bachillerato*. Centrum Voor Mondiaal Onderwijs
- PAZ CON DIGNIDAD (2011) *¿Por qué la soberanía alimentaria es una alternativa?* Toledo, Asociación Paz con Dignidad

- QUINLAN, Joseph (2013) “TTIP, un acuerdo para detener el declive de la Asociación Transatlántica. La Agenda Comercial Bilateral de la UE. ICE, Noviembre-Diciembre 2013, n. 875, pp. 31-38
- RAMDOO, Isabelle; BILAL, San (2013) “What would it take to make an EPA economically and politically feasible for Europe and Africa” *Briefing Note, ecdpm*, nº 57, November 2013
- RAZA, Werner; GRUMILLER, Jan; TAYLOR, Lance; TRÖSTER, Bernhard; VON ARNIN, Rudi (2014) *ASSESS TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Final Report*. OFSE, AFDR, pp.1-69
- RISC (2009) *Las políticas de comercio de la UE ¿Son instrumentos de desarrollo?: Cuaderno de análisis temático*, Vitoria Gasteiz, RISC; HEGOIA, pp. 1-90
- ROBIN, Marie-Monique (2013) *Las cosechas del futuro. Cómo la agroecología pueda alimentar al mundo*. Barcelona. Atalaya.
- RODRIGUEZ-CHAVEZ, Blanca (2015) Multifuncionalidad agraria y seguridad alimentaria. La PAC ante la creciente demanda mundial de alimentos. *Ambienta*, nº 112, pp. 50-67
- ROMERO, José J. (Coord.) (2002) *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Bilbao, Desclée/Intermon-Oxfam
- SANAHUJA, Jose Antonio; VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier (2012), “La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada” en: MARTINEZ, Ignacio y SANAHUJA, Jose Antonio (Coord.) *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-67
- SANTISO, Carlos (2002) “Retos y desafíos de la reforma de la ayuda Europea. Mejorando las respuestas de la Unión Europea a la crisis de gobernabilidad y las erosiones de la democracia” *Revista Instituciones y Desarrollo*, 11
- SCWARTZ, Pedro (2013) “El deseado acuerdo transatlántico sobre comercio e inversión: un buen proyecto difícil de llevar a buen puerto” *La agenda comercial bilateral de la UE. ICE*, n. 875 Noviembre-Diciembre 2013, pp. 39-49
- SEGRELLES, Jose Antonio (2012) “La política agrícola común de la Unión Europea y la soberanía alimentaria de América Latina: Una interrelación dialéctica” *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. XVI, nº 451, pp. 1-22
- SUMPSI, Jose María (2011) “Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 229, pp. 11-35
- TIPPING, Alice (2015) Construcción de un papel coherente para el comercio en la Agenda de Desarrollo post 2015. *Puentes. Post-2015 Development Agenda*, Vol. 16, núm. 4, pp. 1-8
- TOKAR, Brian (2013) “La soberanía alimentaria y la justicia climática” en: HOLT GIMÉNEZ, Eric (ed.). *¡Movimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*, Barcelona, Icaria/Antrazyt pp. 313-329
- TORRAMOCHA, Eva (2011), “La Política Agraria Común: ¿una herramienta para la soberanía alimentaria?. *Soberanía Alimentaria y Diversidad de Culturas*, nº 7, pp. 7-11

VIA CAMPESINA (2015) *Declaración del Foro Internacional sobre Agroecología, Mali, 2015*, La Vía Campesina, pp. 1-7

ZABALO, Patxi (2014) “La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión en su contexto”. *Boletín electrónico HEGOA*, nº 41, diciembre 2014. pp 1-12

## **NORMATIVA BÁSICA Y DOCUMENTOS OFICIALES DE LA NUEVA AGENDA 2030 Y LA CPD**

### **Agenda 2030 para el DS:**

Proyecto de resolución de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015)

### **Agenda de Acción de Addis Abeba:**

La Resolución 69/313 de la Asamblea General “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)” A/RES/69/313 (27 de julio de 2015)

### **Acuerdo COP 21 Paris:**

Proyecto de decisión -/CP.21 de la Conferencia de las Partes “Convención Marco sobre el Cambio Climático. (Acuerdo de París)” FCCC/CP/2015/L.9 (12 de diciembre de 2015)

### **Otros documentos relevantes relacionados con la nueva Agenda 2030 para el DS y la Agenda de Acción de Adis Abbeba:**

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 *Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del Desarrollo Sostenible* (Nueva York: Naciones Unidas 2013)

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General* (Nueva York: Naciones Unidas 2013)

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible para todas y todos* (Nueva York: Naciones Unidas 2013)

### **Unión Europea y Agenda de Desarrollo:**

COM (2000) 212 final *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Política de Desarrollo de la Comunidad Europea*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

CONSENSO EUROPEO (2006) Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada *El consenso europeo sobre desarrollo* [Diario Oficial C 46 de 24.2.2006]

COM (2011) 637 final *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. Bruselas: Comisión de la Unión Europea  
COM (2013) 92 final *Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible* Bruselas: Comisión de la Unión Europea  
COM (2014) 335 final *Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva* Bruselas: Comisión de la Unión Europea  
COM (2015) 44 final *Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015* Bruselas: Comisión de la Unión Europea  
COMISIÓN EUROPEA (2013) *La contribución de la UE a los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Algunos resultados de los programas de la Comisión Europea*. Desarrollo y Cooperación -Europeaid  
COUNCIL OF THE EU (2013) *The Overarching Post 2015 Agenda* Council Conclusions, Brussels, 25 June 2013, 11559/13:  
COUNCIL OF THE EU (2014) *A transformative post-2015 agenda* Council Conclusions Council Conclusion, Brussels, 16 December 2014 16827/14  
COUNCIL OF THE EU (2015) *A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015* Council Conclusions, Brussels, 26 May 2015 9241/15

#### **Informes independientes y Agenda de Desarrollo:**

ECDPM, GDI/DIE, ODI (2013) *informe Europeo sobre el Desarrollo 2013 “Post-2015: Acción Mundial para un futuro incluyente y sostenible”* Bruselas 2013  
ECDPM, FRIDE, GDI/DIE, ODI (2014) *“Nuestro Interés Colectivo. Por qué los problemas de Europa necesitan soluciones globales y los problemas globales necesitan de la acción europea”*  
ECDPM, GDI/DIE, ODI (2015) *Informe Europeo sobre el Desarrollo 2015 “Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015”* Bruselas 2015

#### **Unión Europea y Coherencia de Políticas para el Desarrollo:**

COUNCIL OF THE EU (2009) *Council conclusions on Policy Coherence for Development*. General Affairs and External Relations Council meeting, Brussels, 17 November 2009  
COUNCIL OF THE EU (2012) *Council conclusions on Policy Coherence for Development*. 3166<sup>th</sup> Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012  
COUNCIL OF THE EU (2013) *Council conclusions on Policy Coherence for Development*. Foreign Affairs (Development) Council meeting, Brussels 12 December 2013  
EUROPEAN COMMISSION (2007) *EU Report on Policy Coherence for Development*, European Commissioner for Development and Humanitarian Aid  
EUROPEAN COMMISSION (2009) *EU Report on Policy Coherence for Development -SEC (2009) 1137 final-*  
EUROPEAN COMMISSION (2011) *EU Report on Policy Coherence for Development -SEC(2011) 1627 final-*

EUROPEAN COMMISSION (2014) *Annual Report on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2013*

EUROPEAN COMMISSION (2015) *Policy Coherence for Development 2015 EU Report -SWD (2015) 159 final-*

EUROPEAN COMMISSION (2015) *2015 EU Accountability Report on Financing for Development. Review of progress by the EU and its Member States* Brussels, -SWD(2015) 128 final

EUROPEAN PARLIAMENT (2012) *EU report on policy coherence for development (2011)*; European Parliament resolution of 25 October 2012 on the EU 2011 Report on Policy Coherence for Development (2012/2063(INI))

EUROPEAN PARLIAMENT (2013) *Policy Coherence for Development* European Parliament resolution of 13 March 2014 on the EU 2013 Report on Policy Coherence for Development (2013/2058(INI))

EUROPEAN PARLIAMENT (2014) *Policy coherence for Development*; European Parliament resolution of 13 March 2014 on the EU 2013 Report on Policy Coherence for Development (2013/2058(INI))

#### **OCDE, agenda de desarrollo y CPD:**

OECD (2012) "Policy Framework for Policy Coherence for Development" *Working Paper* n° 1, 2012, Unit for Policy Coherence for Development, pp. 1-46

OECD (2014) "Looking ahead to Global Development Beyond 2015: Lessons learnt from the initial implementation phase of the OECD Strategy on Development", *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level* Paris 6-7 may 2014, OECD, pp. 1-15

OECD (2015). "Better Policies for Development 2015. Policy coherence and Green Growth", Paris, OCDE, pp. 1-172

#### **NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES SOBRE LA PAC, SEGURIDAD ALIMENTARIA**

COM (2010) 672/5 *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Bruselas: Comisión Europea

Reglamento (UE) n° 1305/2013 *relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (Feader)* Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (17.12.2013)

Reglamento (UE) n° 1306/2013 *sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común* Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (17.12.2013)

Reglamento (UE) n° 1307/2013 *por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común* Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (17.12.2013)

Reglamento (UE) n° 1308/2013 *por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios* Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (17.12.2013)

OECD (2008) *Agriculture: Improving Policy Coherence for Development. Policy Brief Organisation for Economic Co-operation and Development*. April 2008., pp. 1-8

OECD (2013) *Better Policies for Development 2013. In Focus: Policy Coherence Development and Global Food Security*, Paris, OCDE, pp. 1-76

OECD/FAO (2014) *OECD-FAO Perspectivas Agrícolas 2015-2024*. OECD publishing

## **NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO E INVERSIÓN**

Acuerdo de Cotonou (2000) *Acuerdo 2005/483/CE de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra*, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000.

COM (2006) 567 final *Europa Global. Compitiendo en el Mundo* Bruselas: Comisión Europea

COM (2008) 699 final *La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo* Bruselas: Comisión Europea

COM (2011) 25 final *Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de materias primas* Bruselas: Comisión Europea

COM (2011) 681 finales *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* Bruselas: Comisión Europea

COM (2012) 722 final *Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal* –SWD(2012) 403 final-; SWD (2012) 404 final. Bruselas: Comisión Europea

COM (2013) 442 final *informes sobre la aplicación de la Iniciativa de las Materias Primas* Bruselas: Comisión Europea

COM (2014) 297 final *Lista de materias fundamentales para la UE y la aplicación de la iniciativa de materias primas* Bruselas: Comisión Europea

COM(2014) 111 final *Proposal for a Regulation setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas* –SWD (2014) 52 final-; -SWD (2014) 53 final- Brussels: European Commission

## **ABREVIATURAS:**

**ACP:** Países África, Caribe y Pacífico

**AdA:** Acuerdos de Asociación

**ALA:** Países no asociados de América Latina y Asia

**AFT:** Ayudas al Comercio

**AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo

**APP:** Alianzas Público-Privadas

**AVCD:** Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones

**BM:** Banco Mundial

**CAD/OCDE:** Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

**CEE:** Comunidad Económica Europea

**CFS:** Comité para la Seguridad Alimentaria (FAO)

**CIDSE:** Alianza Internacional de Agencias de Desarrollo Católicas

**CODEV:** Grupo de Trabajo de Cooperación al Desarrollo (Consejo de la UE)  
**COM:** Documentos de la Comisión  
**CONCORD:** Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo  
**CONGD:** Coordinadora de ONGD  
**COP 21 Paris:** XXI Conferencia sobre Cambio Climático  
**COREPER:** Comité de Representantes Permanentes (Consejo de la UE)  
**CPD:** Coherencia de Políticas para el Desarrollo  
**DFCTA:** Acuerdos Exhaustivo de Libre Comercio  
**DG:** Dirección General  
**DG RELEX:** Dirección General de Relaciones Exteriores  
**DG DEVCO:** Dirección General de Desarrollo y Cooperación (Comisión Europea)  
**DOT:** Directrices de Ordenación del Territorio  
**DPI:** Derechos de Propiedad Intelectual  
**DS:** Desarrollo Sostenible  
**EBA:** Iniciativa Todo excepto Armas  
**ECDFM:** European Centre for Development Policy Management  
**ECHO:** Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea  
**EHNE-Bizkaia:** Euskal Herriko Nekazarien Elkartea  
**EITI:** Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva  
**EEMM:** Estados Miembros  
**EPA:** Acuerdos de Asociación Económica  
**ETN:** Empresas Transnacionales  
**EuropeAid:** Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea  
**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
**FED:** Fondo Europeo de Desarrollo  
**FEGA:** Fondo Español de Garantía Agraria  
**FLEGT:** Plan de Acción sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales  
**FoodSovCap:** Movimiento Europeo por la Soberanía Alimentaria y otra PAC  
**FRIDE:** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
**FTA:** Acuerdos de Libre Comercio  
**GATT:** Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (OMC)  
**GPFAS:** Asociación Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición  
**Green Goods:** Acuerdos de Bienes Ambientales  
**GTA:** Grupos de Trabajo Abierto para elaborar los ODS  
**GDI/DIE:** German Development Institute  
**HEGOA:** Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea –UPV/EHU-)  
**IAASTD:** Mecanismo para Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología del Desarrollo Agrícola  
**IED:** Inversión Extranjera Directa  
**IFI:** Instituciones Financieras Internacionales  
**LVC:** La Vía Campesina  
**MEDA:** Programa de ayuda a los países de la ribera sur y oriental del mediterráneo

**MIFID:** Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros  
**NAFTA:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
**NNUU:** Naciones Unidas  
**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
**ODI:** Overseas Development Institute  
**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio  
**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible  
**OMC:** Organización Mundial del Comercio  
**OMG:** Organismo Modificado Genéticamente  
**OMS:** Organización Mundial para la Salud  
**ONGD:** Organización No Gubernamental de Desarrollo  
**PAC:** Política Agrícola Común  
**PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común  
**PHARE:** Programa de Ayuda Comunitaria a los países de Europa Central y Oriental  
**PMA:** Países Menos Adelantados  
**PTU:** Territorios de Ultramar  
**PVD:** Países en Vías de Desarrollo  
**RAI:** Código de conducta sobre la Inversión Agrícola Responsable  
**RISC:** Reading International Solidarity Centre  
**RSC:** Responsabilidad Social Corporativa  
**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior  
**SPG:** Sistema de Preferencias Generalizadas  
**TACIS:** Programa para los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central  
**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
**TiSA:** Acuerdos sobre el Comercio de Servicios  
**TTIP:** Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión  
**TUE:** Tratado de la Unión Europea  
**UE:** Unión Europea



Akzesit / *Accesit*

“Gizarte balioaren sorrera Europar Batasunaren ardatz  
egituratzaile gisa”

*“La generación de Valor Social como eje vertebrador de  
la Unión Europea”*

**Leire San José Ruiz de Aguirre**

Profesora Titular de la Universidad del País Vasco (SPAIN)  
Visiting Research Fellow de la University of Huddersfield (UK)  
Visiting Scholar at Darden School of Business (USA)

**José Luis Retolaza**

Senior Research Deusto Business School (SPAIN)  
Visiting Scholar at Darden School of Business (USA)



# La generación de valor social como eje vertebrador de la Unión Europea

Leire San-José

leire.sanjose@ehu.eus

www.ehu.eus/ecri

Profesora Titular de la Universidad del País Vasco (SPAIN)  
Visiting Research Fellow de la University of Huddersfield (UK)  
Visiting Scholar at Darden School of Business (USA)

José Luis Retolaza

joseluis.retolaza@deusto.es

Senior Research Deusto Business School (SPAIN)  
Visiting Scholar at Darden School of Business (USA)

**Índice:** 1. Introducción. 2. Problema. 3. Revisión de la Literatura. 3.1. Trabajos Académicos. 3.2. Trabajos Aplicados: perspectiva europea. 4. Fundamentación Teórica. 5. Monetización del valor social a través del Modelo Polidérico SPOLY. 6. Aplicabilidad en la Unión Europea. 8. Metodología y Muestra. 8.1. Análisis Empírico. 8.2. Introducción: muestra y variables utilizadas. 8.2. Efecto País: un estudio descriptivo y comparativo. 8.3. Efecto Sector: un estudio descriptivo y comparativo. 8.4. Efecto Tamaño: un estudio descriptivo y comparativo. 8.5. Efecto Antigüedad: un estudio descriptivo y comparativo. 8.6. Efecto Tipología: un estudio descriptivo y comparativo. 8.7. Discusión de los resultados. 9. Conclusiones. 10. Bibliografía. Anexos

---

**Laburpena:** Gaur egun, erakundeek sortzen duten balio soziala gizarteak sentitzen duen kezka bat da, eta horregatik da beharrezkoa balio hori maila guztietan neurtzea. Hain zuzen ere, lan honetan aztertzen da ea sortutako balio sozialaren analisiak baliagarriak diren tresna egituratzaile gisa, Europar Batasunaren eremuan. Azterlan hau egiteko, Europako 57.549 enpresaz osatutako lagin bat erabili dugu; enpresa horiek AMADEUS datu-basetik hartu ditugu, eta tamaina, sektore eta mota desberdinekoak dira. Enpresa guztien % 6,29 dira, baina banatutako balioaren % 96,20 sortzen dute. Azterketa horren bidez, balio sozialak berez duen garrantzia erakutsi ez ezik, jarduera ekonomikoaren alderdi soziala eta interes-taldeentzat sortutako balio sozial espezifikoak baloratzea ahalbidetzen duen metodologia honen potentziala ere erakusten da. Lan honen emaitzek erakusten dutenez, herrialde, sektore, tamaina, antzinatasun eta tipologiaren efektuek badute eragina balio sozialaren banaketan, eta horrek adierazten du beharrezkoa dela horiek guztiak kontuan hartzea, sistema osoa interes-talde guztien eraginkortasunaren lorpena zuzendu ahal izateko. Orobat, mahai gainean jartzen da erakundeek sortutako balio soziala dirutan adierazteko metodologiak europar testuinguruan izan dezakeen potentzialtasuna. Hain zuzen ere, horrek beharrezko egiten du kontabilitate sozial bat Europa mailan modu bateratuan ezartzea eta indartzea, erakundeek sortutako balio soziala dirutan adierazi ahal izateko; izan ere, hori da interes-talde guztien beharrak asetzeko modu bakarra, eta, gainera, hazkunde inklusibo eta jasangarria lortzea ahalbidetuko digu.

**Gako-hitzak:** kontabilitate soziala, inpaktua, neurketa, interes-taldeak, interesak, kostua-mozkina, kudeaketa, lehiakortasuna, Europa, balioa

**Resumen:** En la actualidad, el valor social que las organizaciones generan es una inquietud latente en la sociedad, de ahí que su medición sea necesaria a todos los niveles. Precisamente en este trabajo se testa si los análisis de valor social generado son útiles como herramienta vertebradora en el ámbito de la Unión Europea. Este estudio que se ha realizado utilizando una muestra de 57.549 empresas Europeas obtenidas de la base de datos AMADEUS y compuestas por empresas de diferentes tamaños, sectores y tipos; representan el 6,29% de la población total de empresas, pero el 96,20% del valor distribuido. Con este análisis se demuestra no solo la importancia que el valor social tiene en sí mismo, sino el potencial de una metodología que permite valorar la parte social de la actividad económica y también el valor social específico que se ha generado para los grupos de interés. Los resultados de este trabajo demuestran que el efecto país, sector, tamaño, antigüedad y tipología influyen en la distribución del valor social generado lo que refleja la necesidad de tener en cuenta todas ellas para poder trasladar el sistema hacia el logro de la eficiencia de todos los stakeholders. Asimismo, se pone sobre la mesa la potencialidad que una metodología para monetizar el valor social generado por las organizaciones pudiera tener en el contexto europeo. En concreto, esto implica la necesidad de implantar y fortalecer de forma conjunta una contabilidad social a nivel europeo que permita monetizar el valor social generado por las organizaciones ya que solo así seremos capaces de satisfacer las necesidades de todos aquellos stakeholders que las componen, y por ende, capaces de lograr un crecimiento inclusivo y sostenible.

**Palabras Clave:** contabilidad social, impacto, medición, stakeholders, intereses, coste-beneficio, gestión, competitividad, Europa, valor.

***Abstract:** The social value generated by organisations is currently a latent concern in society, so it needs to be measured at all levels. This study tests whether analyses of social value generated are useful as a key tool in the European Union. The sample used comprises 57,549 European companies taken from the AMADEUS database, and includes companies of all sizes and types and from all sectors. This sample represents 6.29% of the total number of businesses, but 96.20% of the distributed value. The analysis shows not only the importance of social value per se but also the potential of a method capable of assessing the social side of economic activity and the specific social value generated for stakeholders. Our findings reveal that the country effect, sector, size, age and type are all influential factors in the distribution of social value generated; this means that they will all need to be taken into account if the system is to be translated into efficiency for all stakeholders. The study also shows the potential of a method for monetising the social value generated by organisations in a European context. Specifically, this entails a need to implement and strengthen a social accounting system on a European scale that is capable of monetising the social value generated by organisations: only then will it be possible to meet the needs of all stakeholders, and thus to attain inclusive, sustainable growth.*

**Keywords:** social accounting, impact, measurement, stakeholders, interests, cost-benefit, management, competitiveness, Europe, value.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por lo social ha incrementado y ya no nos sirve con conocer las acciones particularmente sociales y generalmente relativas que logran las organizaciones, sino que se exige una mayor concreción sobre el valor social global, conjunto, transparente e inclusivo que generan. La permisibilidad con las organizaciones, sean éstas empresas mercantiles, sociedades u organismo públicos finaliza y se imponen exigencias sobre cómo y cuánto valor están generando.

En esta línea existe una gran preocupación por dar solución a estas necesidades desde la academia, pero también desde la sociedad, de ahí, los desarrollos de la responsabilidad social o de los reportes integrados en Europa. Sin embargo, no existe hasta el momento un trabajo que analice cuál es el valor social con perspectiva monetaria que las organizaciones generan desde la visión de satisfacer los intereses de los stakeholders. De ahí, que en este trabajo que nos ocupa se pretende contrastar la posible utilidad del análisis del valor generado y distribuido entre los grupos de interés, como instrumento para valorar parcialmente el valor social generado por las organizaciones.

Para ello se ha utilizado una muestra de empresas de la Unión Europea obtenida de la base de datos Amadeus del Bureau Van Dijk (incorpora los datos de los diferentes Registros Mercantiles), tomando los resultados del ejercicio 2014. En total se han utilizado los datos de 57.549 empresas que representan el 96,20% del valor distribuido. Las variables moderadoras que afectan a la distribución de los valores sociales que pueden sustraerse de la contabilidad económica han sido: país, sector, tamaño, antigüedad y tipología. Se ha testado realizando análisis de medias, globales y por pares para conocer la influencia de estas variables en la distribución de valor hacia los stakeholders: clientes, proveedores, accionistas, empresa, financieros y administración. Así, se puede comprobar el efecto que existe hacia cada uno de ellos.

Los resultados demuestran la necesidad de establecer mecanismos de cuantificar el valor social; al menos, los datos sugieren que establecer mecanismos de análisis sobre el valor generado y distribuido no centrado exclusivamente en el beneficio económico permitirán lograr la optimización de la eficiencia para todos los stakeholders. Asimismo, estos sistemas de cuantificaciones del valor social, como lo es el SPOLY, permitirán visualizar el papel de las organizaciones en relación con su contribución social de tal forma que se pueda convertir en un elemento diferenciador en Europa.

La estructura del trabajo ha sido la siguiente. Una vez expuesto el problema se ha realizado una revisión de la literatura tanto desde la perspectiva académica como desde la perspectiva específicamente europea. A continuación, en la sección cuatro se aborda el fundamento teórico, sustentado, básicamente en la teoría de stakeholders. La sección quinta recoge la explicación de la metodología denominada como SPOLY que permite no solo cuantificar sino monetizar el valor social de las organizaciones sean estas mercantiles, sociales o públicas; para posteriormente abordar cómo poder aplicar la metodología a nivel europeo y qué proceso y ventajas aportaría. A continuación, se detalla tanto la metodología como la muestra utilizada en el análisis empírico, centrado en el análisis de una parte del valor social, el valor económico generado y distribuido con impacto social en los stakeholders: clientes, proveedores, accionistas, empresa, financieros y administración. Se presentan en la sección

ocho los resultados de los análisis que se han realizado para finalizar con las conclusiones y referencias, sin antes dejar de exponer en un sub apartado los argumentos e ideas sobre su aplicabilidad; la discusión está abierta.

## **2. PROBLEMA**

El concepto de valor es de gran interés para los académicos (Harrison y Wicks, 2013; Harrison y Thompson, 2015; Retolaza, Ruiz-Roqueñi y San-Jose, 2015), derivado precisamente de la preocupación de la sociedad por el valor que se genera en las organizaciones, bien empresariales o de otro tipo. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer, sobre todo porque no existe un consenso sobre qué significa el valor, y de forma subsidiaria cómo se valora; precisamente en esta línea está la aportación de este trabajo. En concreto, hasta el momento, la perspectiva tradicional se ha centrado exclusivamente en el valor generado por la empresa para los accionistas, por lo que el indicador fundamental de valor viene dado por el beneficio; la maximización de este planteamiento junto con la globalización de la economía nos está llevando hacia una financiarización de la misma, de imprevisibles consecuencias, y que en cualquier caso está agudizando las desigualdades sociales en Europa. Conscientes de este problema, tanto la Administración (libro verde de la RSE) como las empresas (GRI, Integrated Report) se están preocupando por el valor social que genera o destruyen las organizaciones. Sin embargo, estos informes se desarrollan en un lenguaje diferente al utilizado en los informes económico-financieros, lo que hace muy difícil, tanto su integración, como su ubicación en el core de gestión de las organizaciones.

En este contexto, la necesidad de dar respuesta al problema que se ha generado permite que diferentes metodologías se desarrollen. Algunas metodologías se han centrado en el cálculo de la parte social generada por las inversiones, el SROI, y es positivo y significativo, sin embargo, no es completo ya que no engloba la organización como tal sino solo sus inversiones.

Así, en este trabajo pretendemos en primer lugar dar respuesta a este problema presentando el Modelo Poliédrico SPOLY desarrollado, para a continuación analizar si el mismo puede llegar a ser utilizado como eje diferenciador de la Unión Europea. Para ello los determinantes sector, tamaño y país son analizados con objeto de poder determinar sus potencialidades y sus diferenciaciones respecto a su aplicación e integración.

## **3. REVISIÓN DE LA LITERATURA**

### **3.1. Trabajos Académicos**

Hasta el momento existen pocos trabajos científicos sobre monetización del valor social en concreto, y mayoritariamente los trabajos existentes se centran sobre la cuantificación de los impactos, y sobre todo son más teóricos. Así, los pocos trabajos que hacen referencia a la monetización de dichos impactos, en general, son meras justificaciones “ad hoc”, y se encuentran todavía en un estadio muy embrionario. Algunos como el estudio de la London

Benchmarking Group se centra sobre todo en los gastos, el SROI (entre otros, Millar y Hall, 2013; Flockhart, 2005; Arvidson et al., 2013) se centra en una perspectiva de determinación del valor social de la empresa para el inversor, y por ende, con objeto de toma de decisiones; o algunos otras metodologías han renunciado a su objetivo inicial, centrándose en el valor autogenerado para la empresa [SERES en Seres (2014)].

Aunque el concepto de Valor Social cuenta con una amplia tradición en las ciencias económica (Schumpeter, 1909; Tool, 1977); hasta la fecha no se encuentra estandarificada su evaluación. Los marcos de RSC son en este momento un intento de establecer una serie de normas y estándares que permitan la objetivación del valor social (Gawel, 2006); sin embargo, en la actualidad, existen más de 300 de estos marcos (Olsen & Galimidi, 2008; Olsen & Nicholls, 2005). Existen expectativas sobre que el GRI pueda representar un avance hacia una estandarificación de tipo contable (Tapscott y Ticoll, 2003); sin embargo, lo cierto es que hasta este momento no ha establecido normas relacionadas con la monetización de indicadores, y dado su desarrollo como marco de presentación y no de valoración, no es previsible que lo haga. Si bien es cierto que el GRI4 y los integrated reporting parecen caminar hacia una cierta homogeneización y estandarificación de los indicadores, que en algún momento demandará una homogeneización de las unidades de medida, es decir, la monetización del valor social.

A modo de revisión destacar en primer lugar algunos estudios recopilatorios, y posteriormente algunos estudios actuales y destacables sobre la monetización del valor social. Sobre los primeros presentamos en primer lugar el trabajo realizado por Tuan (2008) que recopila; entendiendo que el valor social se calcula al igual que el valor financiero en una empresa al determinar la diferencia entre los inputs y outputs generados en un determinado periodo de tiempo, generalmente un año; ocho enfoques sobre cómo puede medirse el valor social. Entre estos ocho enfoques dos de ellos se denominan como clásicos, y son los más utilizados; precisamente el análisis coste-efectividad (CEA) y el análisis costes beneficio (CBA). El primero centrado en determinar el cálculo de la relación de costo a una prestación no dineraria. El Análisis Coste Beneficio, sin embargo, monetiza los beneficios y los costos asociados con la intervención y luego los compara para determinar cuál es mayor. Por destacar alguna del resto, señalar que por ejemplo el propósito de la relación costo-beneficio de Robin Hood consiste en traducir los resultados de diversos programas en un solo valor monetizado; este valor debe medir la lucha contra la pobreza, y así, responder a la siguiente cuestión: ¿Cuáles son los programas con mayor valor social que deben ser financiados y cuánto?

Olsen & Galimidi (2008) realizan un trabajo minucioso recopilando las metodologías desarrolladas hasta ese momento con el propósito de medir el valor social. En concreto, compilan, en formato de catálogo 25 enfoques que actualmente se están aplicando en las empresas privadas y/o en las organizaciones sin ánimo de lucro teniendo en cuenta criterios de perspectiva (externa-interna), impacto (implícito-probado-optimizado) y categoría (económico-social-medioambiental). Los métodos recopilados, por citar algunos; son por ejemplo Balance Scorecard metodología de ámbito global y con enfoque de gestión, el Environmental Performance Reporting System con enfoque interno y medioambiental, o Portfolio Data Management System que se fundamenta en impactos externos y permite al

inversor realizar el seguimiento de datos cuantitativos financieros y métricas operativas y sociales para cada compañía de su cartera. También hace hincapié en el SROI desarrollado internamente para establecer cuál es el retorno social de las inversiones realizadas por una organización.

Algunas investigaciones más actuales, entre ellas la de Dohrmann, Raith & Siebold (2015) utilizando las empresas sociales como base han definido la existencia de modelos de negocio con objeto de monetizar el valor social. En su trabajo establecen cómo la creación de valor social, puede ser gradualmente monetizada por una de las siguientes estrategias: cambiar el enfoque financiero de ingresos para lograr la misión social de ingresos, cambiar el enfoque financiero a través de la misión social o, más allá, cambiar el enfoque financiero con la misión social. La misión en su perspectiva es el primer paso para transmitir y establecer los aspectos sociales de las organizaciones; asimismo se centran en Perrini (2006), el cual determina que el valor social esperado mejora las condiciones sociales, por ejemplo, a través de mejores condiciones de trabajo, a través del acceso a los avances tecnológicos, o a la integración y participación en la comunidad. En el seguimiento de una misión social, consideran que el emprendedor social como agente de cambio dentro del sector social, sirviendo no sólo a los deseos de los clientes y la creación de riqueza, sino también permitiendo la generación de beneficios.

Otros estudios como por ejemplo el de Mook (2013) recopilan casos que describen intentos de medir el valor social creado por diversas organizaciones de economía social; en concreto se seleccionan aquellas que operan principalmente en Canadá, Estados Unidos, la India, y Escocia. En este libro precisamente Tyrrell y Johnston (2013) basándose en el triple bottom line (Elkington, 1997) desarrollan un método para cuantificar los valores para los residentes turísticos inducidos por cambios sociales y económicos. En concreto y utilizando las oficinas turísticas de convecciones y visitantes (Convention and Visitors Bureau, CVB) como unidad de análisis desarrollan un modelo de cuantificación social fundamentada en el logro del Valor Total. El modelo permite relacionar sistemáticamente cada desempeño con los beneficios que logra cada uno de los stakeholders, y el proceso permite no solo determinar sino también controlar los objetivos sostenibles que el ámbito turístico tiene en las ciudades. Su modelo se fundamenta en el análisis coste-beneficio y logra equilibrar los impactos sociales que cada una de las partes de la unidad tiene sobre el valor total.

En esta línea se hace hincapié no solo en el desarrollo de metodologías que cuantifiquen el valor social sino también en la importancia que la información tiene para la sociedad. Así, destacamos dos de los últimos trabajos; por un lado Myatta y Wallace (2015) desarrollan un modelo teórico para determinar la relación que tiene la información del valor social en la sociedad; por ejemplo determinan la importancia que la información social tiene para las administraciones públicas en su séptima proposición. Por otro lado, en otro estudio realizado por Ui y Yoshizawa (2015) basándose en juegos Bayesianos determinan que tanto la información social pública como privada tienen, al menos teóricamente, grandes beneficios y son una de las herramientas que nos permitirán lograr el bienestar social.

Se observa, así la existencia de un interés muy generalizado en el ámbito académico de realizar aportaciones, bien teóricas como aplicadas para poder desarrollar las medidas necesarias que nos permitan cuantificar el valor social en las organizaciones, bien públicas o bien

privadas. Como observamos si bien existe acuerdo sobre el interés y la necesidad de avanzar, aún no existe una línea totalmente transparente hacia dónde debe realizar sus aportaciones la academia. Así, por un lado, existen trabajos que se centran principalmente en el valor social que la organización genera para sí misma, otras líneas se centran en establecer el valor para la administración y otras con una perspectiva de inversión. De ahí, el gap existente en la línea más global y aglutinadora de establecer el valor social para el conjunto de stakeholders, pero más importante aún haciéndolo desde su propia perspectiva.

### 3.2. Trabajos Aplicados: perspectiva Europea

La información sobre performance social de las empresas es un tema en el que confluyen dos líneas de trabajo de la Unión Europea, de una parte la relativa a la responsabilidad social de las mismas; y de otra, la que trabaja sobre la información no financiera, como elemento imprescindible para la comprensión de las oportunidades y riesgos, pero especialmente los segundos, en el largo plazo.

En los últimos años, la Unión Europea está publicando diversas directivas y comunicaciones en línea a la necesidad de desarrollar una información sobre aspectos sociales de las organizaciones, de forma sistemática y continuada en el tiempo. En la Comunicación de la UE titulada “Juntos por un Nuevo Crecimiento” del 13 de abril de 2011, se proponen doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. La Comisión ya señala en ese año la necesidad de incrementar la transparencia de la información social y medioambiental facilitada por las empresas de todos los sectores, comprometiéndose a presentar una propuesta legislativa en esta dirección. La Comisión se compromete también a generar una comunicación en 2011 sobre la “responsabilidad social de las empresas, concepto este que, siendo más general que el de empresa social, pretende animar a todas las empresas a perseguir objetivos sociales o medioambientales en sus actividades cotidianas” (UE, 13 abril 2011: 16).

En esta línea, se aprueba una nueva Comunicación de la Comisión titulada “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas” (Comunicación de la UE del 25 de abril de 2011), presenta una nueva definición de la RSE que consiste en “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad” (UE, 25 abril 2011: 7). Para lo que las empresas deben “maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio, e identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas” (UE, 25 abril 2011: 7). “Con el fin de maximizar la creación de valor compartido, se anima a las empresas a adoptar un planteamiento estratégico a largo plazo sobre la RSE, y a estudiar las oportunidades de desarrollar productos, servicios y modelos empresariales innovadores, que contribuyan al bienestar social y la creación de empleos de mayor calidad y más productivos” (UE, 25 abril 2011: 8). Consecuentemente con lo anterior se vuelve a destacar la necesidad de mejorar la divulgación de información de contenido social y medioambiental por parte de las empresas; así como a avanzar en la integración de la información financiera y no financiera en un único informe. También “anima a todas las organizacio-

nes, en particular las organizaciones de la sociedad civil y los poderes públicos, a adoptar medidas para mejorar la divulgación de su propio rendimiento social y medioambiental” (UE, 25 abril 2011: 14).

Por su parte, el Parlamento Europeo, en dos Resoluciones, tituladas: “Comportamiento responsable y transparente de las empresas y crecimiento sostenible” del 6 de febrero del 2013 “Promover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora” del 6 de febrero de 2013, reconocía la importancia de que las empresas divulguen información sobre la sostenibilidad, como pueden ser los factores sociales y medioambientales, con el fin de identificar riesgos para la sostenibilidad y aumentar la confianza de los inversores y los consumidores; dicha información no financiera debe contribuir a medir, supervisar y gestionar el rendimiento de las empresas y su impacto en la sociedad. Así mismo, apuestan por que la información integrada sea la norma de la próxima década.

Finalmente, tanto la Directiva 2013/34/UE (26.06.2013) como especialmente en la Directiva 2014/95/UE (22.10.2014) del parlamento Europeo y del Consejo, se aborda de forma específica la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de las grandes empresas; en un intento de conseguir el “nivel suficiente de comparabilidad que responda a las necesidades de los inversores y otras partes interesadas, así como a la necesidad de ofrecer a los consumidores un acceso sencillo a la información sobre las repercusiones de las empresas en la sociedad”. Para presentar dicha información las empresas pueden basarse en diversos marcos internacionales como el EMAS (Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas o los Principios Rectores de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), la norma ISO 26000, la Declaración tripartita de la OIT (la Organización Internacional del Trabajo), la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes, u otros marcos internacionales reconocidos. En cualquier caso, en el Artículo 19 bis. 1e. se señala que deberán incorporarse aquellos indicadores clave de resultados no financieros, que sean pertinentes respecto de la actividad empresarial concreta. Como puede constatarse en la larga enumeración de posibles marcos, la comparabilidad de la información queda comprometida. Consciente de este problema, la propia Comisión se ha comprometido a preparar para finales del 2016 unas directrices orientativas en materia de presentación de información que permita soslayar este problema.

Como puede constatarse a través del conjunto de Documentos expuestos, la preocupación por avanzar en el conocimiento de la información social y medioambiental relativa a las empresas es un objetivo claro de la Unión Europea, que debiera repercutir en la vertebración de la economía social del mercado europea. Las principales variables que ha de tener en consideración dicha información son las de sistematización, comparabilidad e integración (con la información financiera). Partiendo de esta última, parece que la forma más sencilla de poder integrar la información financiera y no financiera, por lo menos en lo relativo a indicadores de resultados, sería hacerlo en la misma unidad de medida, esto es en euros. En este sentido el adoptar un enfoque de contabilidad social, permitiría no sólo una mejor integración sino también una mayor sistematización, tomando como referente las normas contables; e indudablemente esto conllevaría a una sencilla comparabilidad, por lo menos

en el marco de un sector determinado. El Modelo Poliédrico que proponemos y la metodología SPOLY resultante, reflejan una propuesta contrastada para avanzar en dirección a la estandarización e integración de una contabilidad social en las empresas y organizaciones de la Unión Europea, que contribuyan a la vertebración de los diferentes países de la Unión en torno a su eje social.

#### 4. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Un ámbito interesante para la posible integración entre los resultados económicos y no económicos, viene dada por la Teoría de Stakeholder (Freeman, 1984), en su perspectiva ontológica (San-Jose & Retolaza, 2012; Retolaza et al., 2014), que permitiría la ampliación del concepto de valor. Este valor expandido o global, se ampliaría en dos direcciones: de una parte, afectaría a la suma del beneficio distribuido al conjunto de stakeholders, independientemente que sea al finalizar un periodo de explotación (impuestos, dividendos, reservas), o a lo largo del proceso de explotación de la actividad económica (salarios, gastos sociales, impuestos, I+D...); de otra, tendría en consideración los efectos no directamente económicos de la actuación de la organización en los diferentes stakeholders que componen la entidad [Valor Social Específico].

El modelo SPOLY que es presentado y utilizado en este trabajo como eje vertebrador del bienestar Europeo puede encontrar cierta fundamentación en la cadena de valor, al tratarse de un análisis más amplio, aplicable al conjunto de una organización y no sólo a un proyecto, presenta también algunas diferencias notables; ya que hibrida el concepto de cadena de valor con el de contabilidad social. En primer lugar, sólo nos interesa cuantificar aquellos inputs cuya utilización tenga un coste de oportunidad directo y que podrían utilizarse forma alternativa para generar valor social alternativo. Aunque queda abierta la posibilidad de que existen otros inputs de este tipo, en general nos referimos únicamente a las subvenciones públicas; el resto de inputs con coste de oportunidad se deben tener en cuenta para los análisis de eficiencia relativa al valor social, pero difícilmente para dar cuentas del valor social generado. En segundo lugar, las actividades aparecen como una caja negra, por cuanto lo que se valora es el resultado, aunque indudablemente habrá que volver a estas cuando se quiera pasar de la valoración a la gestión. En tercer lugar, los outcomes, considerados como impacto –valor percibido- por los stakeholders se analizan antes que los outputs, ya que sólo nos resultan relevantes aquellos que se han transformado en outcomes. Por último, los impacts carecen de sentido, por cuanto que el análisis se centra exclusivamente en la actuación de la organización.

Con todo, los tres principales problema metodológicos son los siguientes: el primero, la identificación de los outcomes, que nosotros hemos redefinido como variables de valor y que identificamos a partir de un análisis fenomenológico de la percepción de los stakeholder (se expone en la próxima sección); segundo, la relación entre las variables de valor y los outputs generados por la organización; tercero, la monetización de dichos outputs mediante la utilización de proxys; cuarto, la selección de los proxys equivalentes o de un proxy tipo de referencia

## 5. MONETIZACIÓN DEL VALOR SOCIAL A TRAVÉS DEL MODELO POLIÉDRICO: EL SPOLY

Una vez que hemos contextualizado el desarrollo de esta perspectiva contable procedemos a exponer de forma breve en qué consiste el SPOLY. Para ello expondremos varios puntos: los presupuestos metodológicos en los que se sustenta, las fases de trabajo y los entregables para el logro del resultado final (véase Retolaza, San-Jose y Ruiz-Roqueñi, 2015; Retolaza, San-Jose y Ruiz-Roqueñi, 2016) para un análisis más detallado).

Como hemos comentado el SPOLY tiene por objeto la monetización del valor social para los stakeholders como una perspectiva global e integradora, y se fundamenta en cuatro presupuestos metodológicos (véase Figura 1) de ahí su valor añadido en cuanto a la aglutinación de perspectivas. El Action Research (Lewin, 1946) que es una forma de investigación que permite vincular el estudio de los problemas en un contexto determinado con procesos de acción social orientados al cambio, de manera que se obtenga de forma simultánea un incremento del conocimiento y un cambio social, donde los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento e intervención sobre la

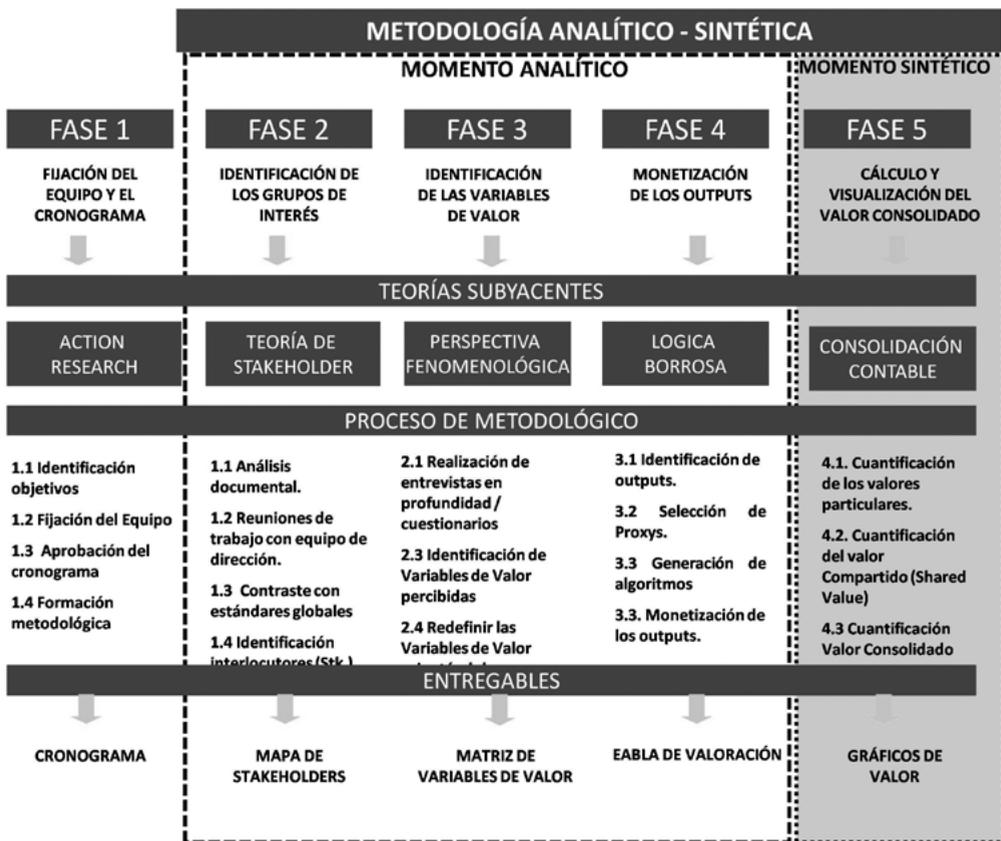


Figura 1. Fases y Fundamento Metodológico del SPOLY.

realidad. Teoría de Stakeholder (Freeman, 1984) que establece que aquellos que influyen y son influenciados por la empresa sean integrados en las decisiones empresariales. Pero vamos más allá ya que consideramos que la perspectiva ontológica de la teoría de stakeholder (Retolaza & San-Jose, 2011; Retolaza, San-Jose & Ruiz-Roqueñi, 2014) es que nos permite establecer un conjunto limitado y accesible de grupos de interés, cuyos verdaderos intereses se pueden identificar y sistematizar con las técnicas adecuadas lo que permite concretar cuantitativamente, el bienestar que la organización puede generar para la sociedad. En tercer lugar, la perspectiva fenomenología, que es un método de carácter reflexivo y descriptivo, cuyos enunciados son válidos en un tiempo y espacio específicos; las principales técnicas de la metodología fenomenológica son autor reportaje, entrevista directa, encuesta, y observación directa (Husserl, 1907). Por último, la lógica difusa (Gil Lafuente, 2001) que enfoca los resultados y los análisis teniendo en cuenta el abanico de posibilidades y evita la excesiva concreción, y por ello, limitación de los conjuntos clásicos. Así, la lógica difusa permitirá establecer hechos, proposiciones con altos grado de imprecisión, que explicado en contexto y determinando las opciones conlleven a una más precisa interpretación y explicación, de la realidad, por ende una más eficiente gestión del valor social.

Una vez expuestos los fundamentos metodológicos las fases del proceso son entendibles y pueden identificarse con cada uno de ellos. En primer lugar existe una fase que corresponde a establecer quiénes serán los integrantes del equipo de trabajo y cuál será el cronograma con los hitos y las pautas a realizar. Esta fase consolida el trabajo conjunto entre académicos-

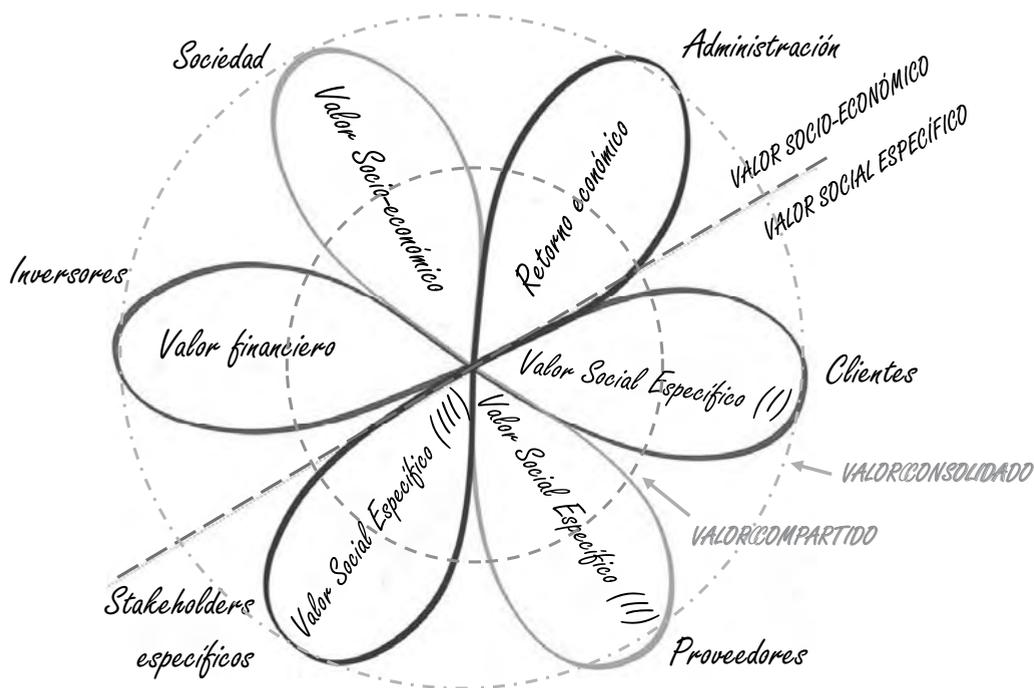


Figura 2. Modelo Poliédrico "margarita".

teóricos y la empresa-su director/gerente y su responsable financiero. En la siguiente fase se concretan los stakeholders existentes en la empresa; la metodología *action research* permite un feedback completo entre el equipo de trabajo. De esta fase se logrará el mapa con los stakeholders identificados. La fase tres consistirá en la identificación primero de los intereses y posteriormente de las variables de valor; para ello la entrevista personal será la técnica utilizada y el momento y situación de cada uno de los stakeholders seleccionados y representantes del colectivo serán tenidos en cuenta. De aquí se logrará un listado con las variables de valor que han sido precisamente contruidos a partir del análisis metodológico llevado a cabo y cuya centralidad tiene cada uno de los stakeholders. A continuación, en la fase cuatro se logran la tabla con los valores. Para ello se realiza un estudio detallado de aquellos montantes que pueden representar con mayor veracidad cada una de las variables de valor identificadas. Los argumentos para seleccionar un valor monetario u otro de una fuente u otra serán expuestos en la tabla resumen. Finalmente se logrará la tabla de valor, será importante determinar no solo el valor conjunto logrado, sino también el valor que para cada uno de los stakeholders se ha generado. De ahí, que esta perspectiva se denomine Modelo Poliédrico (el SPOLY Social Polyedrical Model) que viene a exponer la diversificación y posibilidades que el valor social monetizado puede suponer para cada uno de los stakeholders, porque así es (véase **Figura 2**).

## 6. APLICABILIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Para poder facilitar información sistemática a los stakeholders, sería necesario que las empresas y organizaciones, tuvieran previamente datos contrastados del valor social generado, para lo que sería recomendable que estas llevaran una contabilidad social de su proceso de explotación; pudiendo utilizarse la metodología SPOLY (Social Polyhedral Model), soportada en la teoría de stakeholder. Como se ha mencionado previamente esta metodología permite cuantificar el valor social generado por cualquier organización, ya sea social o mercantil, a través de la consolidación de tres categorías o ecosistemas de valor: 1) impacto social de la actividad económica; 2) retorno a la administración; 3) valor social específico generado a los diversos grupos de interés. Un ejemplo del resultado del SPOLY puede verse en la siguiente Figura (**Figura 3**).

En la figura anterior, se puede visualizar el valor social (económico con impacto social + social específico) generado por FiT<sup>1</sup> para los diferentes stakeholders, así como el valor conjunto consolidado. Teniendo en cuenta que el presupuesto de la entidad para el 2013 fue de 3.407.029 €, significaría que el impacto social por euro facturado fue de 4,9 euros; lo que puede ser un dato relevante para los clientes y consumidores que contribuyen a dicha

<sup>1</sup> **La Fundación Formació i Treball (FIT)** fundada el 1992 y promovida por Cáritas Diocesana de Barcelona, tiene como *principal objetivo* la formación e inserción laboral de personas con especiales dificultades personales y socio-laborales; gestiona el abastecimiento de ropa, muebles y equipamiento del hogar para familias con pocos recursos derivadas de diferentes servicios sociales (Cáritas, ayuntamientos, parroquias, otras entidades). Para lograr su misión, la Fundación Formació i Treball participa en las siguientes sociedades mercantiles vinculadas: Formació i Treball Empresa de Inserción, S.L.U., Roba Amiga Empresa de Inserción, S.L., e Instituto de Formación para la Inserción Laboral, S.L.U. (más información: <http://www.formacioitreball.org>).

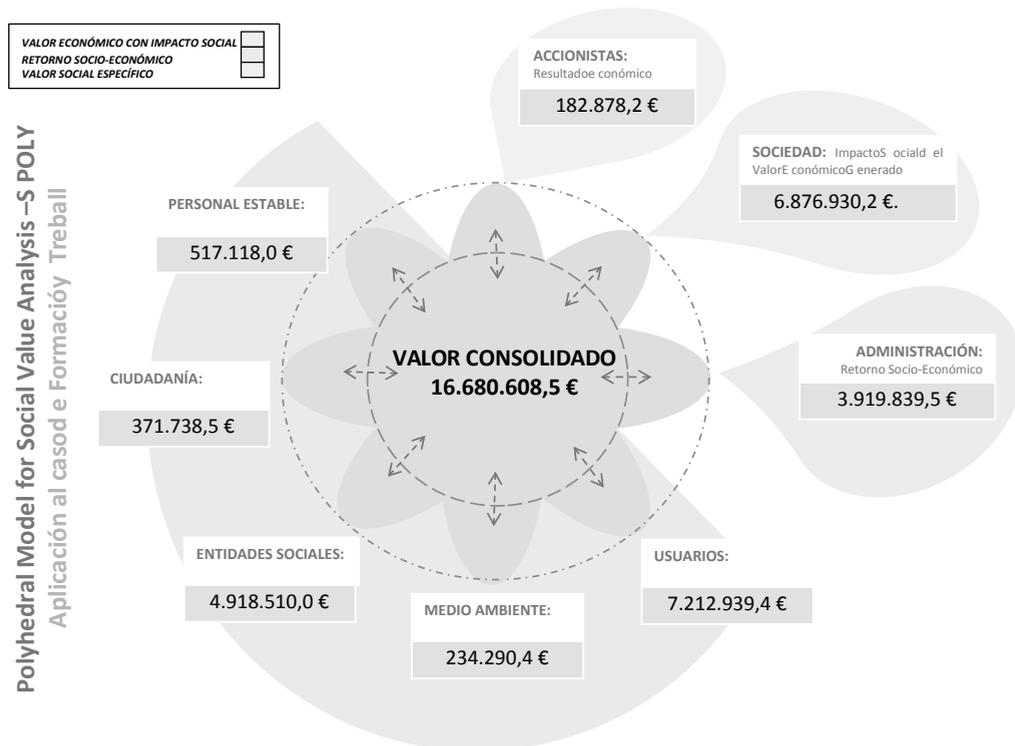


Figura 3. Análisis SPOLY de Formación y Trabajo (año 2013).  
Fuente: Retolaza, San-Jose & Ruiz-Roqueñi, 2016.

facturación. Simultáneamente se pueden obtener ratios de retorno sobre las inversiones, la financiación pública, o cualquier otro input que consideremos de interés.

Una forma intermedia de valorar el impacto social generado por las empresas y organizaciones sería utilizar el análisis del valor añadido (AECA, 2002) o del valor generado y distribuido (GRI4); nosotros preferimos este segundo análisis incluir el gasto en proveedores que es sin duda uno de los principales circuitos de que los fondos reviertan en la propia comunidad a través de la compra a proveedores locales. Estos análisis de valor generado y distribuido, que las grandes empresas están empezando a introducir mediante el GRI (G4. EC1) son muy similares a lo que, principalmente en Suramérica, se denomina como cuarto estado financiero. La ventaja de este tipo de análisis consiste en que se pueden realizar a partir de las cuentas registradas, sin necesidad de solicitar a las organizaciones información

En la siguiente figura (**Figura 4**) se recogen los componentes propuestos por el GRI 4 (2013) para integrar la información relativa al valor creado y distribuido por una organización; dichas variables son las que utilizamos en el posterior análisis empírico sobre valor generado y distribuido entre los diferentes stakeholders

El valor económico generado y distribuido se correspondería en gran medida con el valor económico con impacto social del SPOLY (Retolaza, San-Jose & Ruiz-Roqueñi, 2016), por lo

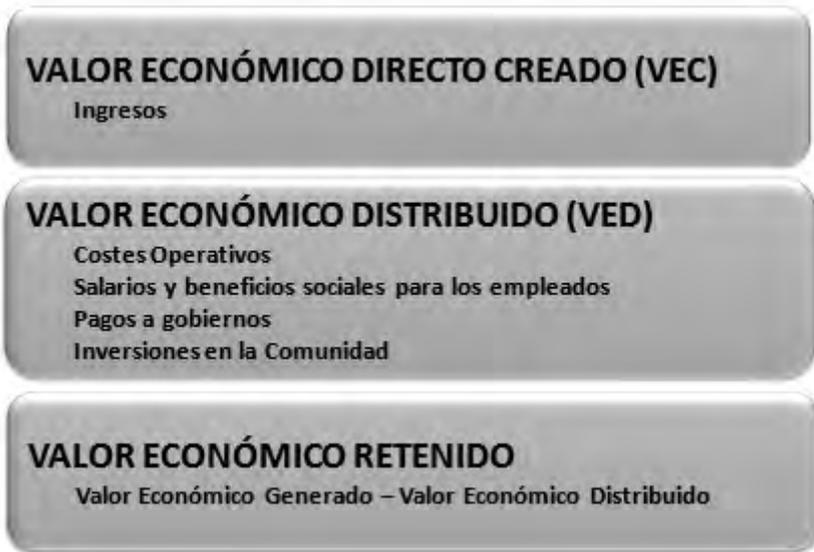


Figura 4. Valor Generado y Distribuido.  
Fuente. Elaboración a partir de GRI 4 (2013).

que podría utilizarse para comparar la generación de valor por empresas de diferente tipología y sector; aunque lógicamente los resultados son más robustos aplicados a empresas del mismo sector o tipología. Adicionalmente, se puede animar a las organizaciones, especialmente a las entidades sociales para que calculen el valor social específico generado, ya que para tales organizaciones se corresponde con su propio propósito o misión. A falta de un mayor número de análisis empíricos, entendemos que en este ámbito las entidades sociales posiblemente generen un valor significativamente superior a las mercantiles, por lo que podrían estar más interesadas en su medición como propuesta de valor añadido. El sistema actual propuesto por GEAccounting<sup>2</sup> ([www.geaccounting.org](http://www.geaccounting.org)) y acuñado en el grupo de investigación ECRI Ethics in Finance & Social Value ([www.ehu.eus/ecri](http://www.ehu.eus/ecri)) donde la propia entidad, de forma independiente o con apoyo, realiza la valoración, que es verificada en su proceso metodológico por un pool de Universidades; nos parece un mecanismo suficientemente objetivo para su posible inclusión como una propuesta voluntaria de contabilidad social para toda la Unión Europea. Evidentemente sería necesario el ir implicando en el desarrollo y validación a otras Universidades y Agentes Sociales, de forma que se pudieran desarrollar unas normas internacionales de contabilidad social (ISRS) similares a las NIIF (Normas internacionales de contabilidad) que soportan la IFRS (International Financial Reporting Standards).

<sup>2</sup> GEAccounting es una Agrupación creada por las Fundaciones Lantegi Batuak y Monte Madrid, la Asociación Aurkilian, y la cooperativa Tutoring One, en la que participan varias universidades (Universidad del País Vasco-UPV/EHU, Deusto Business School, Pompau Fabra –ESCI-, y la Universidad de Mondragón), así como las diversas entidades que prescriben o utilizan el SPOLY (más información en [www.geaccounting.org](http://www.geaccounting.org)).

## 7. METODOLOGIA Y MUESTRA

Nuestro estudio abarca los países de la EU-15<sup>3</sup> y se soporta en la base de datos Amadeus del Bureau Van Dijk (incorpora los datos de los diferentes Registros Mercantiles), tomando los resultados del ejercicio 2014. Amadeus es una base de datos paneuropea de información financiera comparable, para 19 millones de empresas públicas y privadas de estas son 1.847.352 recogidas en la “AMADEUS Top 1,5 millions”; base de datos utilizada para este estudio. Estudios anteriores también han utilizado estos datos y la calidad de la información en Amadeus ha sido verificada por los datos contables (véase por ejemplo Faccio et al., 2011).

La muestra utilizada en este estudio se compone de 57.549 empresas, lo que representa un nivel de confianza del 95%, un nivel máximo de error del 0,4%. Se ha desarrollado una muestra proporcional de la población en función de tres variables: sector, tamaño y país. Un 5.13% son grandes empresas, un 1,16% muy grandes y el resto son medianas y pequeñas empresas<sup>4</sup>. Se ha mantenido la proporcionalidad en cuanto a sector (utilizando la NACE Rev2) en lo que se refiere al porcentaje de los países Europeos representados.

Para el análisis empírico se ha utilizado la prueba ANOVA, la cual requiere que la distribución de la muestra cumpla la normalidad y la igualdad de medias; no obstante, en muestras muy grandes como es el caso, la ANOVA es lo suficientemente robusta como para comportarse bien incluso ante muestras que no cumplan las dos condiciones anteriormente descritas (Sen & Singer, 1994). En este estudio, hemos realizado el ajuste de la p por el método de Tamhane adecuado para varianzas diferentes, ya que la prueba de homogeneidad de varianzas (prueba de Levene) fue significativa (el p valor < 0,05 implica que se rechaza la hipótesis nula de igualdad de medias). Este método será útil para poder ver las diferencias cuando los tipos en cada grupo son múltiples; por ejemplo para los casos de país que son 15, sector que son cuatro (sector primario, manufactura, construcción y servicios) o tipo de empresa que son cuatro (públicas, mercantiles, cooperativas y ONGs).

## 8. ANÁLISIS EMPÍRICO

### 8.1. Introducción: muestra y variables utilizadas.

Los resultados obtenidos del análisis empírico realizado nos permiten contrastar la hipótesis referida a la existencia de diferencias significativas en la distribución de valor social generado por os distintos tipos de empresa en los diferentes países europeos. Para ello se

<sup>3</sup> Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

<sup>4</sup> Las empresas muy grandes son aquellas que cumplen con, al menos, dos de los siguientes criterios: de 100 millones de euros de facturación, más de 1000 trabajadores y con un active total superior a 200 millones de euros. Las grandes serán las que facturen más de 10 millones de euros, tengan unos activos que alcancen los 20 millones y con más de 150 trabajadores, las medianas son aquellas con una facturación de más de 1 millón de euros, con más de 2 millones de activos y con más de 15 trabajadores; el resto son consideradas como pequeñas.

ha realizado una depuración de la muestra, eliminando aquellas unidades de análisis que no tuvieran alguna de las variables objeto de estudio. Así, la muestra utilizada es de 32.115 empresas europeas.

Las variables que representan el valor distribuido por cada grupo de interés (stakeholders) han sido:

- Valor Clientes: ventas
- Valor Accionistas: beneficios
- Valor Proveedores: coste de las materias primas
- Valor Empresa: reservas
- Valor Financieros: gastos financieros
- Valor Administración: impuestos

Existe un gap entre esta distribución y la realidad ya que por ejemplo el impuesto del IVA sólo es posible inferirlo a partir de una base de datos contables de las empresas. La existencia de diferentes tipos de IVA, tanto por país como por tipo de producto, y la existencia de empresas u organizaciones exentas de la declaración de IVA, hace que la inferencia del IVA pueda tener un importante GAP con la realidad.

Con objeto de poder controlar el efecto del tamaño se ha relativizado el valor de cada partida sobre el valor total de los componentes. Una vez realizado este proceso se procede a realizar un análisis descriptivo que agrupará las empresas según su procedencia - efecto país-; según su actividad económica- efecto sector-; según su cuota de mercado –efecto tamaño-; según su madurez –efecto antigüedad-; y según su forma jurídica –efecto tipo de empresa-.

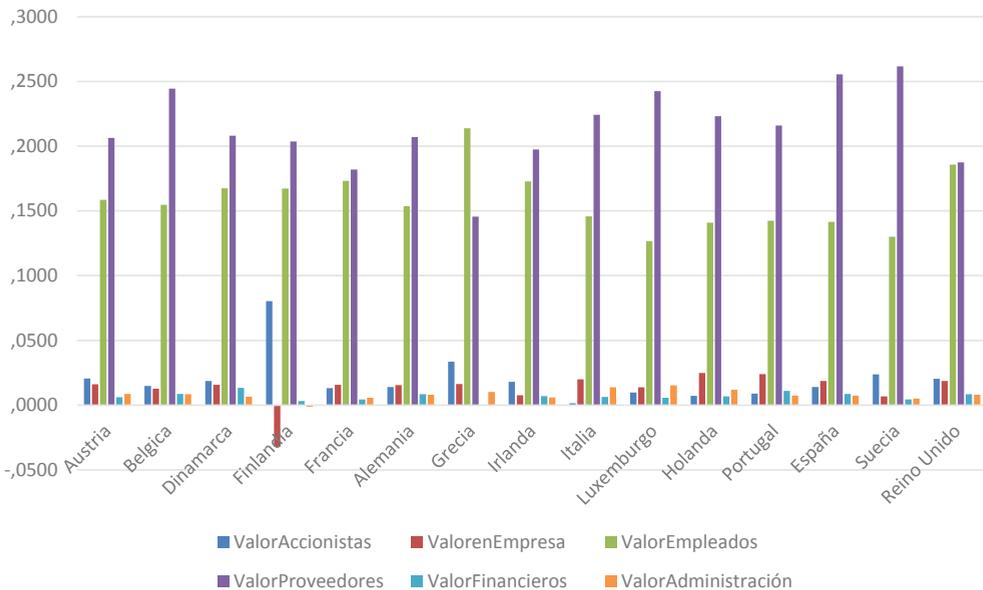


Figura 5. Efecto país en la distribución de valor social.

## 8.2. Efecto País: un estudio descriptivo y comparativo.

En la siguiente figura se observa las diferencias existentes entre los quince países europeos analizados. En general, todos los países distribuyen en primer lugar, más valor para los empleados, seguido de los proveedores. El resto de valores son relativamente inferiores. Se observa (véase Figura 5), sin embargo que Finlandia tiene un comportamiento diferente ya que la distribución por los accionistas es significativamente superior que en el resto de países; haciendo frente a esta distribución con recursos de la propia empresa; ya que el valor generado por la empresa es negativo en términos medios (véase **Anexo 1** para distribuciones). Resulta un caso curioso que quizás requiriera de estudios complementarios para ver si se debe a un descenso brusco del beneficio del 2014 en relación al 2013, o se debe a una situación de desequilibrio estructural más preocupante.

Tras realizar el análisis descriptivo se ha testado la existencia de diferencias en la distribución de valor causadas por el efecto país. Para ello, se ha realizado una prueba de F Snedecor. Los datos pueden observarse en la siguiente tabla.

Tabla 1. ANOVA efecto país y análisis por pares.

<i>Variable</i>	<i>F Snedecor</i>	<i>p</i>	<i>Prueba Levene</i>	<i>Prueba Tamhane % de diferencias análisis por pares</i>
<i>Valor Accionista</i>	2,377	,003	4,985 (,000)	16,19%
<i>Valor Clientes</i>	86,730	,000	35,955 (,000)	39,04%
<i>Valor en Empresa</i>	1,866	,025	4,066 (,000)	4,76%
<i>Valor Empleados</i>	45,427	,000	38,801 (,000)	49,52%
<i>Valor Proveedores</i>	76,225	,000	46,254 (,000)	52,38%
<i>Valor Financieros</i>	16,483	,000	19,237 (,000)	23,80%
<i>Valor Administración</i>	11,206	,000	1,630 (,063)	39,04%

La tabla 1 permite contrastar la existencia de diferencias significativas entre los diferentes países europeos analizados; en concreto todas las variables utilizadas difieren según el país, ya que el estadístico de contraste resulta significativo ( $p < 0,05$ ) para la totalidad de los análisis realizados. Complementariamente, mediante la prueba Tamhane que permite un análisis por pares, observamos importantes diferencias entre los países en relación a cada una de las variables; de tal forma que se da mucha mayor diferencia entre países para la variable “valor generado para los proveedores”, que ocupa el primer lugar, con un gap del 52,38%. En segundo lugar encontramos la variable “valor generado para los empleados” (49,52%), seguida del “valor para clientes y administración” (39,04%). siendo menores las diferencias por pares para el resto de variables (accionistas, empresa y financieros). Lo que significa que

las principales diferencias en el valor generado se centran en los proveedores, empleados, clientes y administración; no observando grandes diferencias y opciones de diferenciación relativamente altas para los casos de accionistas, empresa y financieros.

Este resultado resulta muy curioso y posiblemente requeriría de posteriores análisis, por cuanto que parece que en principal valor objeto de la empresa, y por tanto orientador de la estrategia, es el valor para la empresa y los accionistas. Por lo que cabría esperar que en estas dos variables se diera la principal diferencia, y sin embargo el resultado es inverso al que se podría esperar, al menos teóricamente.

### 8.3. Efecto Sector: un estudio descriptivo y comparativo.

Por otra parte, se ha analizado la diferencia que puede deberse al efecto sector; para ello se han agrupado los códigos Nace en cuatro grupos que son sector primario, manufactura, construcción y servicios. Se observa en la siguiente figura (véase Figura 6) que coherentemente con el análisis por países, podemos constatar que la principal distribución del valor recae en los proveedores seguido por los empleados. El siguiente valor, salvo para el sector de la construcción, es el valor apropiado y no distribuido por la empresa, seguido por el valor para accionistas y administración, más o menos equilibrado, y el valor financiero. Caso aparte merece el sector de la construcción, donde el valor distribuido a los accionistas supera significativamente al de los otros sectores, pero se da el caso de que el valor retenido en la empresa resulta negativo; por lo que habría que entender una divergencia importante entre los datos del 2014 y los años anteriores, o un proceso de descapitalización de este tipo de empresas. En cualquier caso, profundizar sobre este problema específico, requeriría nuevos trabajos de investigación.

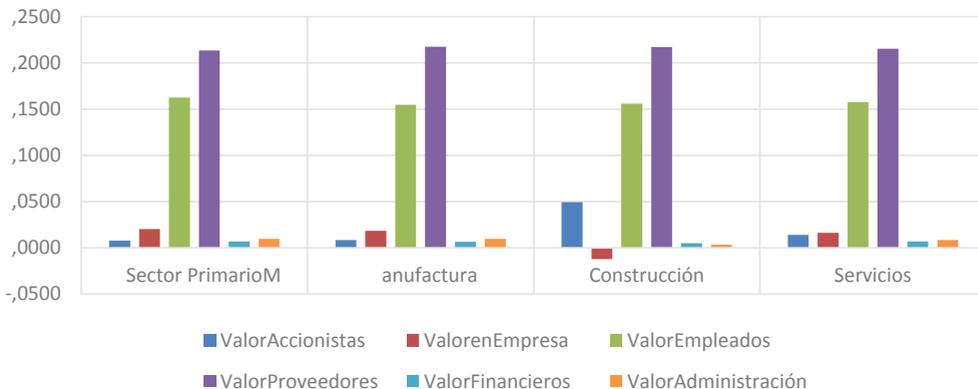


Figura 6. Efecto sector en la distribución de valor social.

El análisis de las diferencias entre los sectores se ha representado en la siguiente tabla (véase tabla 2).

Tabla 2. ANOVA efecto sector y análisis por pares.

<i>Variable</i>	<i>F Snedecor</i>	<i>p</i>	<i>Prueba Levene</i>	<i>Prueba Tamhane</i> % de diferencias análisis por pares
<i>Valor Accionista</i>	4,275	,005	13,048(,000)	Manufactura-Servicios p=,006
<i>Valor Clientes</i>	3,051	,027	,228(,007)	Manufactura-Servicios p=,015
<i>Valor en Empresa</i>	4,047	,007	8,182(,000)	
<i>Valor Empleados</i>	1,738	,157	1,411(,238)	
<i>Valor Proveedores</i>	,568	,636	2,806(,038)	
<i>Valor Financieros</i>	3,085	,026	1,836(,138)	
<i>Valor Administración</i>	8,158	,000	4,592(,003)	Manufactura-Servicios p=,006

De forma conjunta, se han constatado diferencias significativas para cinco de las variables de valor: accionistas, clientes, empresa, financieros y administración; no constatándose ni para proveedores, ni para empleados. Sin embargo, el análisis por pares nos permite constatar que las principales diferencias en distribución de valor tienen lugar entre el sector servicios y el manufacturero; habida cuenta que juntos suponen un porcentaje ampliamente mayoritario del tejido empresarial (en el 2010 en datos de Eurostat (véase [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)) se concluye que más del 65% de las empresas pertenecen a estos dos sectores) parecería que análisis más en profundidad podrían centrarse en exclusiva en estos dos sectores; donde el sector industrial parece generar un mayor valor tanto para los clientes como para la administración, mientras que el de servicios genera un valor comparativamente mayor para los accionistas.

#### 8.4. Efecto Tamaño: un estudio descriptivo y comparativo.

El efecto tamaño requiere también de análisis ya que la magnitud de la empresa puede influir en el reparto del valor social generado y distribuido. En este estudio hemos focalizado el análisis del efecto tamaño en las empresas grandes y muy grandes (véase nota a pie 4 para su descripción), como una primera aproximación animada por una mayor facilidad en el tratamiento de datos. Posiblemente sería interesante ampliar los contrastes a las medianas y pequeñas empresas, e incluso, donde los datos lo permitan, a las microempresas.

Los resultados (véase Figura 7) demuestran que la distribución entre las empresas grandes y muy grandes es ciertamente similar; no obstante y como puede comprobarse en la tabla 3 existen algunas diferencias significativas para algunos de los valores generados.

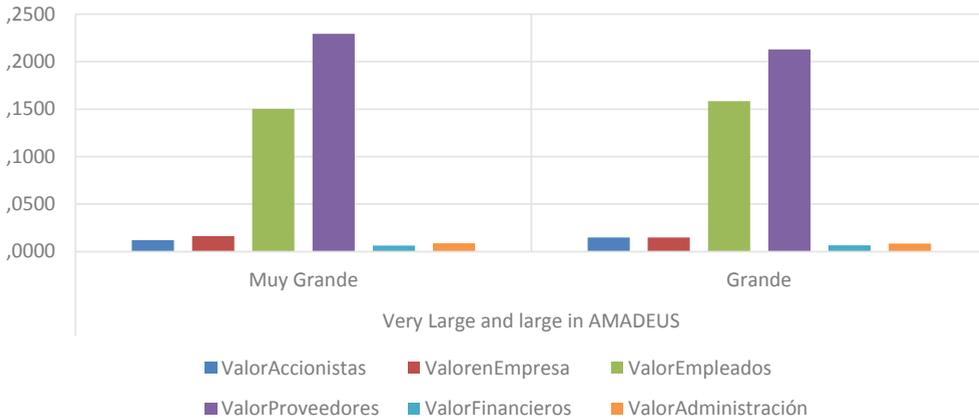


Figura 7. Efecto tamaño en la distribución de valor social.

En la siguiente tabla (Tabla 3) se puede observar que a pesar del parecido de las medias que observamos en el gráfico precedente, existen diferencias significativas para el 50% de las variables analizadas: clientes, empleados y proveedores. Vuelve a ser curioso que en las variables relacionadas con el resultado de la empresa, como son el valor retenido por la empresa y distribuido entre los accionistas no se den diferencias significativas.

Tabla 3. ANOVA efecto tamaño.

<i>Variable</i>	<i>F Snedecor</i>	<i>p</i>
<i>Valor Accionista</i>	,211	,646
<i>Valor Clientes</i>	28,520	,000
<i>Valor en Empresa</i>	,095	,758
<i>Valor Empleados</i>	25,552	,000
<i>Valor Proveedores</i>	62,914	,000
<i>Valor Financieros</i>	1,396	,237
<i>Valor Administración</i>	,046	,831

### 8.5. Efecto Antigüedad: un estudio descriptivo y comparativo.

Estudios anteriores (Retolaza, San-Jose & Torres, 2015) han señalado la diferencia en la distribución de valor entre las empresas de reciente creación y aquellas consolidadas. Consecuentemente se ha analizado si la antigüedad es un factor que determina una distribu-

ción diferente del valor social generado por las organizaciones. Para ello se han considerado start-ups aquellas empresas con menos de 3 años de antigüedad (Hellmann & Puri, 2002).

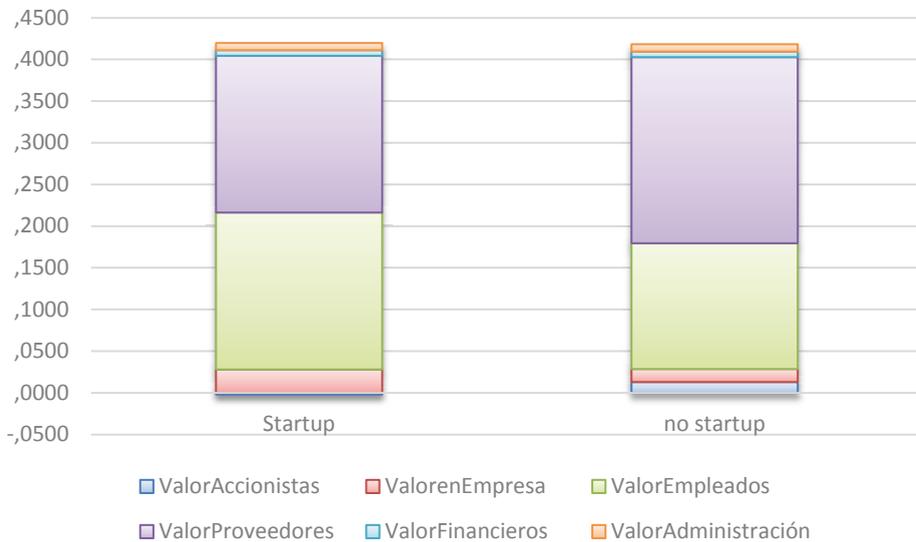


Figura 8. Efecto antigüedad en la distribución de valor social.

Como puede constatar, existen claras diferencias entre ambos tipos de empresa, por lo menos en relación a los valores absolutos de las variables “valor para los empleados”, “valor para los proveedores” y “valor para los accionistas”, que aparecen como sustancialmente diferentes. Si realizamos las pruebas de ANOVA contrastaremos (véase Tabla 4) que en el caso del valor distribuido a empleados y proveedores esa diferencia resulta significativa. Siendo el valor distribuido a empleados superior en el caso de las start-up, y el distribuido a proveedores en el caso de las empresas consolidadas (véase Anexo 4).

Tabla 4. ANOVA efecto antigüedad.

<i>Variable</i>	<i>F Snedecor</i>	<i>p</i>
<b><i>Valor Accionista</i></b>	,889	,346
<b><i>Valor Clientes</i></b>	,026	,871
<b><i>Valor en Empresa</i></b>	1,017	,313
<b><i>Valor Empleados</i></b>	97,259	,000
<b><i>Valor Proveedores</i></b>	51,456	,000
<b><i>Valor Financieros</i></b>	,020	,888
<b><i>Valor Administración</i></b>	,016	,899

### 8.6. Efecto Tipología: un estudio descriptivo y comparativo.

La tipología, identificada a través de su forma jurídica, podría, o incluso debería hipotéticamente, caracterizar la distribución del valor social generado por las organizaciones; de ahí que en este trabajo se haya contrastado la existencia de diferencias significativas en la distribución de valor en función de la forma jurídica adoptada por las diferentes entidades analizadas. En los anexos (Anexo 5) se pueden visualizar las medias y la distribución para cada una de las tipologías analizadas que han sido respectivamente representadas: empresas públicas, empresas mercantiles, cooperativas y entidades no gubernamentales o sin ánimo de lucro.

En la figura que se muestra a continuación (véase Figura 9) se pueden observar que existen ciertas diferencias entre las ONGs y el resto de entidades, al menos en lo que se refiere a la generación de valor para los accionistas y proveedores, y el valor no distribuido.

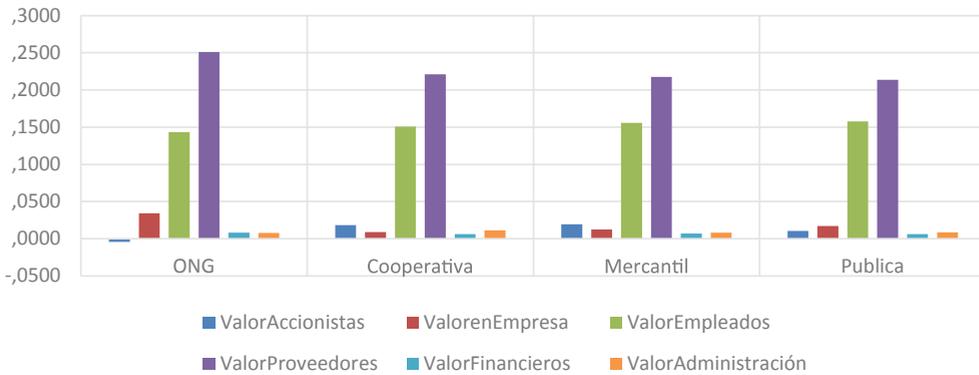


Figura 9. Efecto tipología en la distribución de valor social.

La realización de la comparación de medias nos ha permitido contrastar, en primer lugar, la posible existencia de diferencias estadísticamente significativas en relación con la tipología de empresa, para las seis variables analizadas; posteriormente se ha realizado un análisis por pares a fin de contrastar entre qué tipología de empresa se dan las mayores diferencias. En la siguiente tabla (véase tabla 5) se constata la existencia de diferencias significativas para las siguientes variables: valor para clientes, empleados, proveedores y financieros. Con lo que curiosamente no se confirma el que se den diferencias significativas en cuanto a distribución de valor a los accionistas o del retenido por la propia organización, como parecía apreciarse en una primera visualización exploratoria de los datos. El análisis por pares, pone de manifiesto que solamente existen diferencias entre el valor generado a clientes, proveedores y financieros; si bien todos los grupos tienen características diferenciadas. En concreto, se observa que para el valor de clientes son las empresas públicas las que generan mayor valor, seguidas por las cooperativas y las mercantiles; siendo las ONGs las que menos valor generan para los clientes. Posiblemente hay que tener en cuenta, la diferencia entre usuario y cliente, y como la relación con el usuario no

está intermediada por una relación transaccional, y por tanto no aparece reflejada en los datos económico-financieros.

En cuanto a los proveedores la distribución es completamente diferente, ya que son las ONGs las que, de forma significativa, distribuyen un mayor valor a este grupo de interés, seguidas de las cooperativas y las mercantiles; siendo en este caso las públicas las que menos valor generan y distribuyen para este colectivo.

Resulta curioso, que las cooperativas no presenten una diferencia significativa en cuanto a la distribución de valor a los empleados en relación con las mercantiles.

Tabla 5. ANOVA efecto tipología y análisis por pares.

<i>Variable</i>	<i>F Snedecor</i>	<i>p</i>	<i>Prueba Levene</i>	<i>Prueba Tamhane</i> % de diferencias análisis por pares
<i>Valor Accionista</i>	1,141	,331	1,636(,179)	
<i>Valor Clientes</i>	21,795	,000	7,516(,000)	ONGs-Mercantiles- Publicas-Cooperativas (,000)
<i>Valor en Empresa</i>	,850	,466	1,527(,205)	
<i>Valor Empleados</i>	3,197	,022	3,793(,010)	
<i>Valor Proveedores</i>	8,614	,000	6,243(,000)	ONGs-Mercantiles- Publicas- Cooperativas(,003)
<i>Valor Financieros</i>	3,603	,013	5,643(,001)	ONGs-Mercantiles- Publicas- Cooperativas(,003)
<i>Valor Administración</i>	1,173	,318	,060(,981)	

## 8.7. Discusión de los resultados

El análisis realizado y los resultados obtenidos ponen en valor la posibilidad de utilizar el valor generado y distribuido por las organizaciones como una metodología de análisis que nos permite un cierto acercamiento a la monetización del valor social generado por las organizaciones. Como hemos puesto de manifiesto en el inicio de la exposición, el valor generado por una empresa no viene reflejado de forma prioritaria ni por el beneficio, ni por el diferencial en el valor de las acciones. Estos datos son indicadores que pueden reflejar la diferencia entre el valor generado, fundamentalmente, a los clientes, y el valor distribuido a otros grupos de interés; salvo los accionistas, que serían los destinatarios en la distribución de este valor. Sin embargo no nos dice nada sobre el valor generado y distribuido por la

empresa a través de su proceso productivo o de servicio, que normalmente es mucho mayor que el valor resultante para los accionistas.

Aunque el análisis del valor generado y distribuido a través de los informes contables resulta claramente insuficiente, por cuanto que no se incluye el valor específico no mercantil generado; por ejemplo en una ONG no se incluiría el valor generado a sus usuarios, salvo que estos realizaran pagos directos por el mismo. Lo cierto es que en este momento, a falta de una generalización en el uso de datos específicos de valor social por parte de las empresas y organizaciones, es la única aproximación que permite trabajar con agrupaciones macro de datos micro; tal y como hemos podido comprobar en el presente estudio.

Aunque la aproximación de este trabajo era meramente la de contrastar la posible utilidad de este enfoque en el marco de la Unión Europea, y por lo tanto no se ha realizado una profundización en cuanto a análisis más exhaustivo de valor distribuido por las organizaciones, lo cierto, es que los datos obtenidos permiten algunas reflexiones interesantes.

En primer lugar, resulta significativo que la totalidad de los países de la UE-15, obtengan diferencias significativas en cuanto a sus modelos de distribución de valor. Profundizar en cuales pueden ser las variables subyacentes en cada país que propicien estas diferencias parece una tarea consecuente con el proceso de constitución Europea, e identificar los mejores modelos para conseguir una distribución más social y equitativa que beneficie al conjunto de la ciudadanía, parecería un objetivo ciertamente importante en el horizonte de la Unión Europea.

Por otra parte, el que precisamente en las variables relacionadas con el beneficio de las empresas sea en las que ha existido una mayor variabilidad entre países, parece cuestionar las principales interpretaciones del efecto país, y abre una interesante línea de investigación sobre la medida en que las políticas concretas pueden influir o no en la generación de beneficios.

Casos concretos, como el de los países nórdicos (Finlandia y Suecia), donde una alta distribución al capital va acompañada de una baja apropiación de valor por parte de la empresa, que en el caso de Finlandia es incluso negativo. El de Grecia, con una alta tasa de distribución a accionistas y de retención de valor que parece contrastar con su situación económica global. El de Italia, Holanda y Portugal, e incluso en menor medida España y Luxemburgo, donde el valor retenido supera al valor distribuido a los accionistas. Parecen poner de manifiesto diferentes políticas distributivas, que posiblemente tengan diferentes resultados tanto en el desarrollo futuro del país, como en sus indicadores macro, o en aspectos concretos como la tasa de desempleo o la prima de riesgo. Establecer correlaciones causales entre estos dos tipos de variables (valor generado y distribuido y variables macroeconómicas de un país) podrían resultar de sumo interés; y lo que es aún más, podrían orientar sobre estrategias concretas, relacionadas con la generación de valor y distribución del mismo por parte de las empresas, para su modificación en dirección al mayor bienestar de la ciudadanía.

Por su parte, las diferencias sectoriales encontradas, animan a buscar modelos más eficientes de distribución hacia la ciudadanía, identificando los factores que inciden en esta distribución, como podría ser el caso de las inversiones subyacente o la cualificación de los empleos. Así mismo, la visualización de que en el sector de la construcción el valor para el accionista no se genera a partir del valor para el cliente, sino de los recursos propios, puede poner en cuestión la sostenibilidad de ciertos tipos o estrategia de negocios y ayudar a mejorarlos. Posiblemente sería interesante el realizar análisis de diferentes subsectores, como

por ejemplo el financiero, y aún más, realizar una interrelación de los datos del sector con los del país.

En relación con el tamaño, parece curioso que no exista diferencia en cuanto al valor para los accionistas o la administración, en el primer caso por tratarse fundamentalmente de empresas cotizadas, y en el segundo por la ingeniería fiscal que se les atribuye a las muy grandes empresas. Sin embargo resulta significativo un mayor valor para los trabajadores, distribuido por las grandes frente a las muy grandes; un mayor proceso de subcontratación de las muy grandes, lo cual resulta consecuente, pero puede hacer reflexionar sobre hasta qué punto actúan de meros intermediarios en los procesos de contratación pública en los mercados cuasi monopolísticos. Este dato acompañado del de valor para el cliente, también más alto en las grandes, quizás debiera llevar a plantearnos si las ventajas reales de las empresas muy grandes son realmente sinérgicas, o lo son relacionales (lobby) y hasta qué punto interesa limitar la existencia de empresas sistémicas en la Unión Europea.

Indudablemente el avanzar en el análisis de las pymes y de las microempresas, podría dar aún más valor a los resultados, en relación al tamaño de empresa óptimo para el tejido empresarial de la U.E.

En el caso de los resultados obtenidos en relación con la antigüedad de la empresa, no resultan concluyentes, por cuanto que la mayor distribución a personal de las start-up podría compensarse con subcontrataciones de personal en las empresas consolidadas. En cualquier caso, sí que la U.E. podría plantearse si prefiere un modelo de empresas en las que el valor a los trabajadores se base en una distribución interna o de subcontratación. En cualquier caso serían necesarios estudios posteriores sobre la redistribución de valor por parte de los proveedores, para poder conocer cuál de ambos tipos de distribución contribuye en mayor medida a incrementar el valor social. En cualquier caso cabe destacar que estudios en este mismo ámbito (Retolaza, San-Jose & Torres 2015) han concluido que el valor distribuido por las start up a la administración es significativamente más elevado que el distribuido por entidades consolidadas. Consecuentemente estos análisis permitirían una línea de investigación sobre el interés en mantener las empresas zombies, o sustituirlas lo antes posible por start-up emergentes.

Por último, las diferencias apreciadas en relación a la forma jurídica de las entidades, puede orientar en dirección a potenciar unas u otras formas jurídicas. Cabe señalar que los datos obtenidos resultan sorprendentes en su análisis y requerirían de una mayor profundización. Por una parte, el que las entidades públicas generen un mayor valor para los clientes (medido a través de los ingresos) por encima de las cooperativas, y ésta por encima de las mercantiles, parece desafiar la lógica de los discursos dominantes. Lo mismo ocurre, pero en sentido contrario, en relación al valor distribuido a través de proveedores, donde resulta paradójico el bajo impacto de la administración pública. También resulta sorprendente que las cooperativas no consigan una mayor distribución hacia los trabajadores que otras fórmulas mercantiles, y pueden cuestionar algunas de las aseveraciones en relación a los ingresos salariales.

Por último, el que las prestaciones realizadas a título no oneroso, como las de las ONGs con sus usuarios no sean directamente capturables con el sistema económico-financiero, nos lleva a constatar las limitaciones de la distribución del valor como mecanismo de análisis para

captar el impacto social generado por las organizaciones; así como a constatar la necesidad de generar un sistema complementario que permita monetizar el valor social específico generado, a través de la utilización de proxys, tal y como proponemos en otros trabajos relacionados (Retolaza, San-Jose & Ruiz-Roqueñi, 2015; 2016).

## 9. CONCLUSIONES

El trabajo que nos ocupa ha contrastado la posible utilidad del análisis del valor generado y distribuido entre los grupos de interés, como instrumento para valorar parcialmente el valor social generado por las organizaciones. El estudio se fundamenta en el Modelo poliédrico y la metodología SPOLY a él asociada. El trabajo cuenta con una primera parte de fundamentación teórica y justificación de su extrapolación a la unión Europea; y una segunda parte en la que con datos de la UE-15, basados en una muestra de 57.549 obtenidas a través de la base de datos Amadeus, se analiza la generación y distribución de valor en relación a cinco variables moderadoras: el efecto país, sobre los 15 países de la UE-15; el efecto sector, diferenciando entre industria, servicios, agricultura y construcción; el efecto tamaño, distinguiendo entre grandes empresas y muy grandes; la antigüedad, diferenciando a las start-up, con menos de tres años, del resto de las empresas a las que consideraremos como consolidadas; y la tipología de empresa, distinguiendo por su forma jurídica: empresas públicas, sociales y mercantiles, y ONGs.

El contraste empírico realizado nos permite concluir de forma general, que las diferentes variables moderadoras interactúan de forma diversa en la generación y distribución del valor; pero en cualquier caso su análisis nos permite una comprensión menos estereotipada y más realista de cómo generan valor las empresas en Europa a través de todo su proceso productivo. Los análisis preliminares desarrollados nos permiten no sólo generar algunas hipótesis sobre posibles incentivos que pudieran incrementar la distribución de valor social por parte de las organizaciones, sino también identificar situaciones problemáticas, donde distribuciones presentes se desarrollan a partir de mecanismos difícilmente sostenibles en el futuro, o contradicciones entre la argumentación económico política, y la realidad.

Es por esto, que el valor generado y distribuido puede considerarse como una metodología adecuada para profundizar en la comprensión del valor social generado o destruido por las organizaciones, y su utilización generalizada en Europa podría dar lugar a dos tipos de proceso. De una parte, uno positivo, basado en el benchmarking sobre los países o las características de empresas que correlacionaran con una mayor distribución de valor para la ciudadanía; de otra, negativa, identificando y neutralizando los modelos insostenibles que distribuyen mayor valor del que generan, poniendo en peligro su sostenibilidad, y transfiriendo por tanto un importante riesgo moral a la ciudadanía, bien de su país o de otros países europeos.

La principal limitación metodológica esta en los propios datos económico-financieros, de una parte, la dificultad de obtener datos completos para empresas de pequeño tamaño, que sin embargo componen la mayor parte del tejido empresarial europeo; de otra, la falta de datos sobre impactos sociales no mediatizados a través de relaciones de mercado, como

el que mayoritariamente tienen lugar en las actuaciones de las ONGs y de la propia administración. Esta limitación encontraría solución desarrollando un sistema público de indicadores relativos al valor social específico generado por las organizaciones; pero en cualquier caso, el desarrollo e implementación sería lento y no podríamos trabajar con datos agregados, al menos, en el breve plazo.

La principal consecuencia de introducir este mecanismo como sistema de análisis es que nos da otra perspectiva del valor generado y distribuido por las organizaciones, muy diferente al análisis centrado en el beneficio. Y nos permite cambiar la lógica de la eficiencia financiera por una lógica centrada en el valor social, que busque la optimización de la eficiencia no sólo para un único stakeholder, sino para la totalidad de ellos. En la práctica supone el generar un instrumento que permite aproximarse y operativizar la Europa Social frente a la Europa de los mercaderes, como se le podría llamar a una Europa soportada únicamente en la lógica financiera.

Algunas de las líneas de investigación futuras han quedado plasmadas ya en el análisis, discusión y conclusiones precedentes; a modo de síntesis podríamos considerar tres líneas futuras, de una parte, la generación de un sistema complementario de indicadores de valor social específico que nos permita completar los aportados por los datos económico-financieros de las organizaciones. De otro, profundizar en las relaciones de causalidad y en el impacto cruzado ocasionado por las diferentes variables analizadas. Por último, a partir de la identificación de situaciones anómalas, bien por su contraste con los resultados teóricamente esperados o por su falta de sostenibilidad futura, indagar en los procesos longitudinales que han dado lugar a tal situación, y avanzar sobre propuestas de solución, bien que redefinan el conocimiento teórico, en el primer caso, bien que permitan desincentivar las prácticas insostenibles, en el segundo.

Como conclusión final podríamos decir que el sistema económico financiero, resulta útil para conocer la situación económica de la empresa, así como para visualizar el valor distribuido a los accionistas; y quizás para la administración en relación con la recaudación de algún tipo de impuesto, tal como el de sociedades; pero no resulta de gran utilidad a la ciudadanía para conocer cómo una determinada empresa o un conjunto de ellas contribuye al valor social. En definitiva, el sistema de análisis centrado en la generación y distribución del valor puede permitir una mejor visualización del papel de las organizaciones en relación a su contribución a la sociedad en la que encuentran su legitimidad.

## 10. BIBLIOGRAFIA

- Argandoña, A. (2011). Stakeholder theory and value creation. (Working Paper IESE No. 9). Barcelona, Spain. IESE Business School.
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2013). Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI). *Voluntary Sector Review*, 4(1), 3-18.
- Dohrmann, S., Raith, M., & Siebold, N. (2015). Monetizing Social Value Creation—A Business Model Approach. *Entrepreneurship Research Journal*, 5(2), 127-154.
- Elkington, J. (1997). Cannibals with forks. The triple bottom line of 21st century.
- Emerson, J., Wachowitz, J., & Chun, S. (2000). Social return on investment: exploring aspects of value creation in the nonprofit sector. Chapter 8, 131-173. The Robert Enterprise Development Fund. Retrieved November 1, 2013 from <http://www.redf.com>.
- Faccio, M., Marchica, M.T. & Mura, R. (2011). Large Shareholder Diversification and Corporate Risk-Taking. *The Review of Financial Studies*, 24(11), 3601–3641.
- Fernandes, P., Rocha, J., & Rodrigues, F. (2011). The complete ethics chain of value: from social and ethical principles to the role of the official auditing and accounting revision entities. *International Journal of Management and Enterprise Development*, 10(2), 216-231.
- Flockhart, A. (2005). Raising the profile of social enterprises: the use of social return on investment (SROI) and investment ready tools (IRT) to bridge the financial credibility gap. *Social Enterprise Journal*, 1(1), 29-42.
- Freeman, R. E. (1984): *Strategic management: A Stakeholder Approach*. Boston, U.S.: Pitman.
- Gassenheimer, J. B., Houston, F. S., & Davis, J. C. (1998). The role of economic value, social value, and perceptions of fairness in interorganizational relationship retention decisions. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 26, 322-337.
- Gawel, A. (2006). Corporate Social Responsibility: Standards and objectives Driving Corporate Initiatives (Working Paper). UK. Pollution probe. Retrieved April 4, 2010, from <http://www.pollutionprobe.org>.
- Gil-Aluja, J. (1999). *Elements for a theory of decision in uncertainty* (Vol. 32). Springer Science & Business Media.
- Groth, J. C., Byers, S. S., & Bogert, J. C. (1996). Capital, economic returns and the creation of value. *Management Decision*, 24(6), 21-30.
- Harrison, J.S. & Thompson, S.M. (2015). *Strategic management of healthcare organizations: A stakeholder management approach*. New York, Business Expert Press
- Harrison, J.S. & Wicks, A.C. (2013). Stakeholder theory, value and firm performance. *Business Ethics Quarterly*, 23, 97-125.
- Hellmann, T., & Puri, M. (2002). Venture capital and the professionalization of start-up firms: Empirical evidence. *The Journal of Finance*, 57(1), 169-197.
- Husserl, E. (1907). *Die Idee der Phanomenologie. Fünf Vorlesungen, Hua II'*, traducción al español: Edmund Husserl, *La idea de la fenomenología. Cinco lecciones*, trad. Por Miguel García-Baró, F.C.E., México, Madrid, Buenos Aires 1982.

- Jensen, M. C. (2001). Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function. *European Financial Management*, 7, 297-317.
- Kroeger, A., & Weber, C. (2014). Developing a conceptual framework for comparing social value creation. *Academy of Management Review*, 39(4), 513-540.
- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46.
- Millar, R., & Hall, K. (2013). Social return on investment (SROI) and performance measurement: The opportunities and barriers for social enterprises in health and social care. *Public Management Review*, 15(6), 923-941.
- Mook, L. (2013). Accounting for social value. University of Toronto Press. Toronto, Buffalo, and London.
- Myatt, D. P., & Wallace, C. (2015). Cournot competition and the social value of information. *Journal of Economic Theory* 158: 466-506.
- Olsen, S. & Galimidi, B. (2008): "Catalog of approaches to Impact Measurement: Assessing Social Impact in Private Ventures". The Rockefeller Foundation.
- Olsen, S., & Nicholls, J. (2005). A Framework for Approaches to SROI. DRAFT for Haas Social Metrics Conference Reviewers (Working Paper). Country: City Berkeley Retrieved May 10, 2013 from <http://www.haas.berkeley.edu/responsiblebusiness/conference/documents/SROIFrameworkv.Haas.pdf>SaraOlsen.pdf.
- PARLAMENTO EUROPEO. A7-0023/2013 29.1.2013 INFORME de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre la responsabilidad social de las empresas: promover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora (2012/2097(INI)) Ponente: Richard Howitt Ponente de opinión (\*): Raffaele Baldassarre, Comisión de Asuntos Jurídicos
- PARLAMENTO EUROPEO. A7-0017/2013 28.1.2013 INFORME sobre responsabilidad social de las empresas: comportamiento responsable y transparente de las empresas y crecimiento sostenible (2012/2098(INI)) Comisión de Asuntos Jurídicos Ponente: Raffaele Baldassarre Ponente de opinión (\*): Richard Howitt, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales
- Perrini, F. (Ed.) (2006): *The New Social Entrepreneurship: What Awaits Social Entrepreneurial Ventures?*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2012). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 4: 1-13.
- Retolaza, J. L., & San-Jose, L. (2011). Social economy and stakeholder theory, an integrative framework for socialization of the capitalism. *CIRIEC-España, Revista de Economía*, 73, 193-213.
- Retolaza, J. L., San-Jose, L., & Ruiz-Roqueñi, M. (2014). Ontological stakeholder view: an innovative proposition. *Global Business Review*, 15(1), 25-36.
- Retolaza, J. L., San-Jose, L., & Ruiz-Roqueñi, M. (2015). Monetizing the social value: theory and evidence. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (83), 43-62.
- Retolaza, J. L., San-Jose, L., & Ruiz-Roqueñi, M. (2016). *Social Accountability. Monetizing the Social Value*. Springer.

- Retolaza, J.L., Ruiz-Roqueñi, M. & San-Jose, L. (2015). An Innovative Approach to Stakeholder Theory: application in Spanish transnational corporations, *Review of Business Management*, 17(55): 1007-1020
- Retolaza, J.L.; Ruiz-Roqueñi, M. & San-Jose, L. (eds.) (2013). Metodología para la cuantificación del valor social generado por una organización. (ISBN: ISBN-10 84-616-7585-1 (print). Lantegibatuak: Sondika.
- Retolaza, J.L.; Ruiz-Roqueñi, M. San-Jose, L. & Barrutia, J. (2014). Cuantificación del valor social: propuesta metodológica y aplicación al caso de Lantegi Batuak, *Zerbitzuan* nº 55, 17-33.
- Retolaza, J.L.; San-Jose, L. & Torres-Prüñonosa, J. (2015). Socio-Economic Return of Start-Up Companies: An Advantage of Entrepreneurship in Peris-Ortiz, Marta, Sahut, Jean-Michel (Eds.) *New Challenges in Entrepreneurship and Finance. Examining the Prospects for Sustainable Business Development, Performance, Innovation, and Economic Growth* (pp. 259-271). Heidelberg: Springer.
- San-Jose, L., & Retolaza, J. L. (2012). Participation of stakeholders in corporate governance: foundation ontological and methodological proposal. *Universitas Psychologica*, 11(2), 619-628.
- Schumpeter, J. (1909). On the Concept of Social Value. *The Quarterly Journal of Economics*, 23(2), 213-232.
- Sen, P. K., & Singer, J. M. (1994). *Large sample methods in statistics: an introduction with applications* (Vol. 25). CRC Press.
- Seres (2014). SERES, valor social 2014. I informe del impacto social de las empresas. Disponible en [www.fundacionseres.org](http://www.fundacionseres.org), revisado el 26 de septiembre de 2015.
- Tapscott, D., & Ticoll, D. (2003). *The Naked Corporation: how the age of transparency will revolutionize business*. Toronto, ON: Viking Canada.
- Tool, M. R. (1977). A social Value Theory in Neoinstitutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 11(4), 823-846.
- Tuan, M. T. (2008). Measuring and/or estimating social value creation: Insights into eight integrated cost approaches. Final Paper. Bill and Melinda Gates Foundation. Seattle, Washington.
- Tyrrell, T. J., & Johnston, R. J. (2013). 7 Measuring the Performance of. In Mook, L. (Ed). *Accounting for social value*. University of Toronto Press. Toronto, Buffalo, and London (pp. 167-189).
- UE (2011, 25.10.2011). Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Bruselas. COM(2011) 681 final
- UE (2011; 13.4.2011). Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. Juntos por un nuevo crecimiento. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones: Bruselas. COM(2011) 206 final {SEC(2011) 467 final}
- Ui, T., & Yoshizawa, Y. (2015). Characterizing social value of information. *Journal of Economic Theory* 158: 507–535.

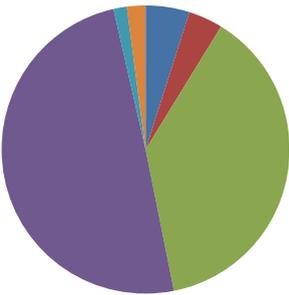
Vancaly, F., & Esteves, M. (2011). *New directions in Social impact Assessment. Conceptual and Methodological Advances*. Massachusetts, U.S.: Edward Elgar Publishing Limited.

## ANEXOS

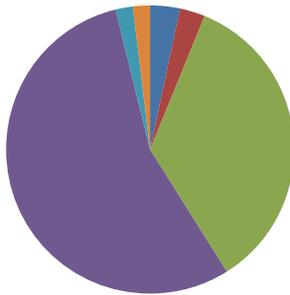
### Anexo 1. Distribución de Valor en los países Europeos.



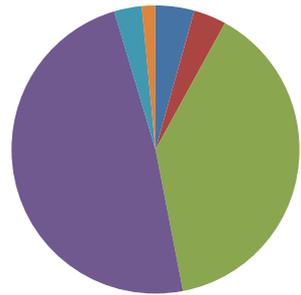
#### Austria



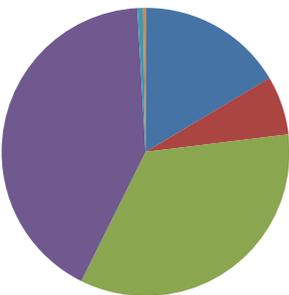
#### Belgica



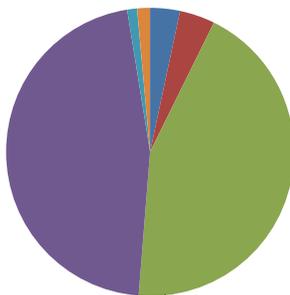
#### Dinamarca



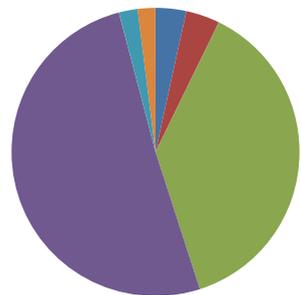
#### Finlandia



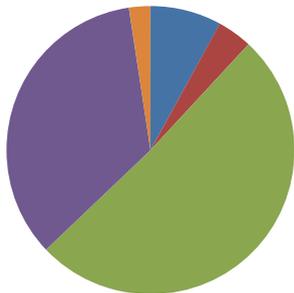
#### Francia



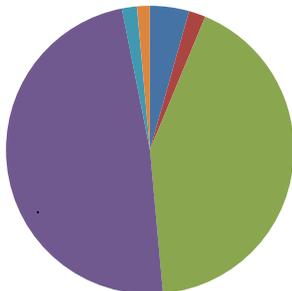
#### Alemania



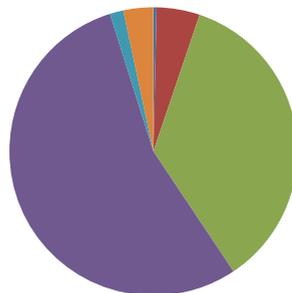
**Grecia**



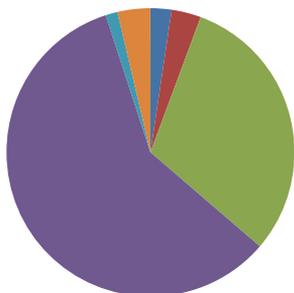
**Irlanda**



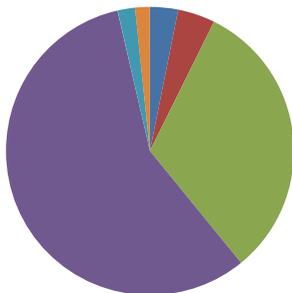
**Italia**



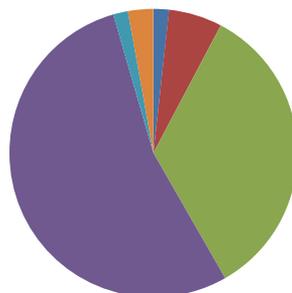
**Luxemburgo**



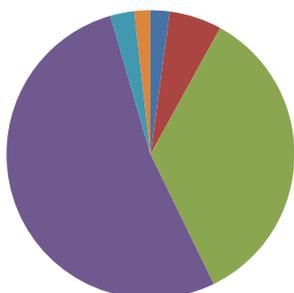
**España**



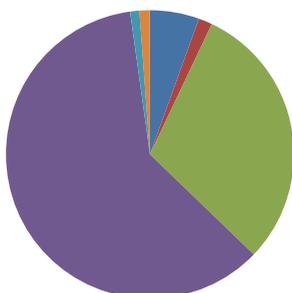
**Holanda**



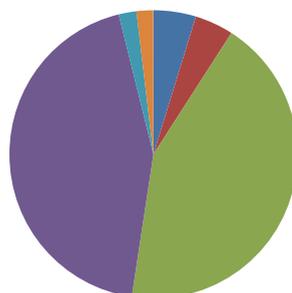
**Portugal**



**Suecia**



**Reino Unido**



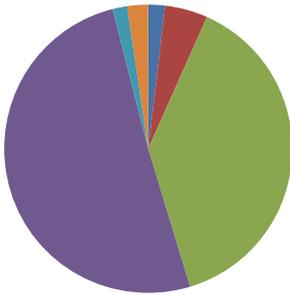
## Anexo 2. Distribución de valor en los sectores: perspectiva europea

### Medias

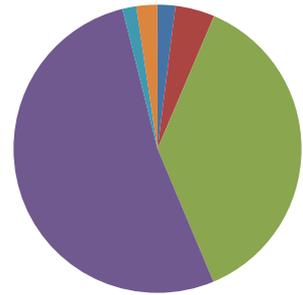
	ValorAccionistas	ValorenEmpresa	ValorEmpleados	ValorProveedores	ValorFinancieros	ValorAdministración
Sector Primario	,0079	,0202	,1624	,2132	,0069	,0098
Manufactura	,0083	,0183	,1546	,2176	,0065	,0098
Construcción	,0493	-,0120	,1558	,2171	,0051	,0033
Servicios	,0142	,0161	,1576	,2153	,0069	,0083



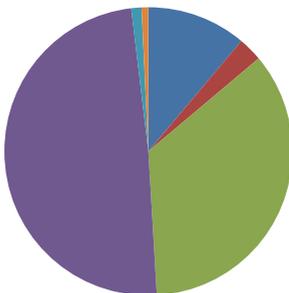
### Sector Primario



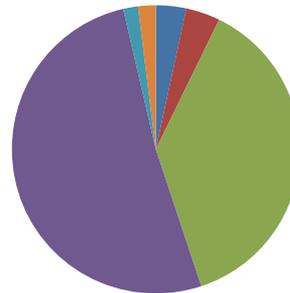
### Manufactura



### Construcción



### Servicios



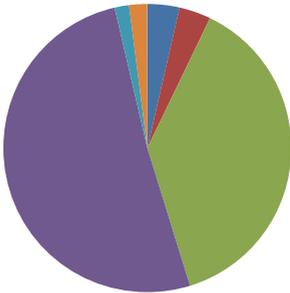
**Anexo 3.** Distribución de valor en según el tamaño: perspectiva europea

Medias

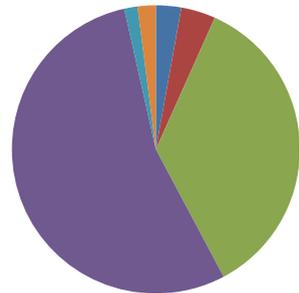
	Valor Accionistas	Valor enEmpresa	Valor Empleados	Valor Proveedores	Valor Financieros	Valor Administración	Valor Clientes
Muy Grande	0.01199052	0.01637211	0.15005045	0.22933344	0.00631708	0.00862559	0.57606176
Grande	0.01494418	0.01484445	0.1582542	0.21268187	0.0067301	0.00846716	0.58289324

- ValorAccionistas
- ValorenEmpresa
- ValorEmpleados
- ValorProveedores
- ValorFinancieros
- ValorAdministración

**Grande**



**Muy Grande**



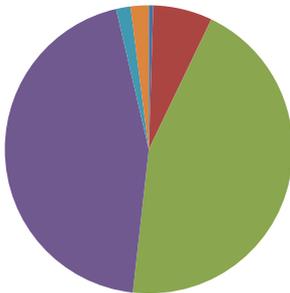
**Anexo 4.** Distribución de valor en según la antigüedad: perspectiva europea

**Medias**

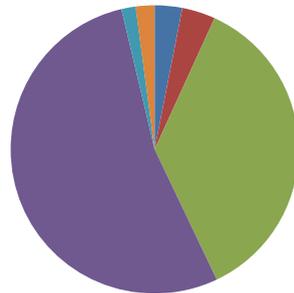
	Valor Accionistas	Valor enEmpresa	Valor Empleados	Valor Proveedores	Valor Financieros	Valor Administración	Valor Clientes
Startup	-,0021	,0281	,1883	,1881	,0068	,0086	,5810
No startup	,0129	,0157	,1509	,2233	,0066	,0088	,5805

- ValorAccionistas
- ValorenEmpresa
- ValorEmpleados
- ValorProveedores
- ValorFinancieros
- ValorAdministración

**Startup**



**no startup**



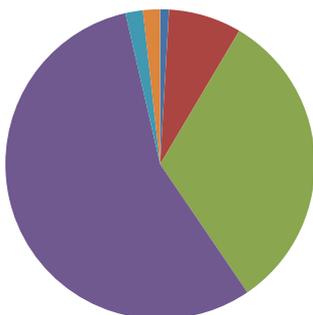
**Anexo 5.** Distribución de valor en según la tipología: perspectiva europea

**Medias**

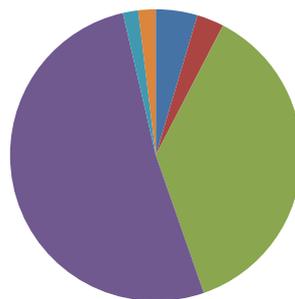
	Valor Accionistas	Valor enEmpresa	Valor Empleados	Valor Proveedores	Valor Financieros	Valor Administración	Valor Clientes
ONG	-,0041	,0342	,1435	,2510	,0082	,0080	,5587
Cooperativa	,0182	,0088	,1507	,2210	,0062	,0112	,5829
Mercantil	,0194	,0127	,1559	,2177	,0071	,0082	,5778
Publica	,0105	,0171	,1577	,2138	,0063	,0086	,5848

- ValorAccionistas
- ValorenEmpresa
- ValorEmpleados
- ValorProveedores
- ValorFinancieros
- ValorAdministración

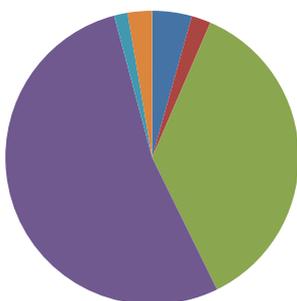
**ONG**



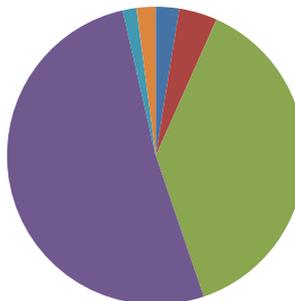
**Mercantil**



**Cooperativa**



**Publica**





Akzesit/ Áccesit

“Europar Batasuna eta bere rola demokrazia eta giza eskubideak  
Justizia Trantsizionaleko neurrien bidez nazioartean  
sustatzeko lanean”

*“La UE y su papel en la promoción internacional de la democracia  
y los DD.HH a través de las medidas de justicia transnacional”*

**Marta Gil Blasco**

Universidad de Valencia

**Miguel X. Arteta Arilla**

Universidad de Valencia



# La UE y su papel en la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos a través de las medidas de Justicia Transicional

Marta Gil Blasco  
Universidad de Valencia

Miguel X. Arteta Arilla  
Universidad de Valencia

**Índice:** 1. Introducción: bases de la democracia para los Objetivos del Milenio. 2. Instituciones inclusivas: desarrollo y democracia. 2.1 Instituciones inclusivas formales. 2.2 Instituciones informales: hacia la creación de una cultura política liberal. 3. La justicia transicional ayer y hoy. 3.1 ¿Qué es la justicia transicional? 3.2. Las medidas de la justicia transicional. 4. La acción exterior de la UE: tras los pasos de Naciones Unidas. 4.1 La justicia transicional en el marco jurídico de la UE. 4.2 La justicia transicional en la acción exterior de la Unión Europea. 4.2.1 El Consejo, política exterior y misiones del CSDP. 4.2.2 Comisión Europea. 4.2.3 El Parlamento Europeo. 5. Retos actuales; mala aplicación de la justicia transicional en el pasado. 5.1 Análisis de errores pasados: el Estado Islámico (EI). 5.2 Los retos actualmente mal encarados. 5.2.1 Agenda Europea de Inmigración. 5.2.2 Estrategia Europea de Seguridad. 6. Conclusión: un enfoque integral de la justicia transicional como solución. 6.1 Actuaciones sobre instituciones formales. 6.2 Actuaciones sobre instituciones informales.

---

**Laburpena:** Artikulu honek planteatzen du Milurteko Helburuak ez direla aski pobrezia-aren kausa estrukturaleri aurre egiten ez bazaie, kausa horiek demokraziarekin lotuta daudela kontuan hartuta. Horregatik, bai instituzio formal inklusiboetan eta bai kultura politiko liberalaren instituzio informalean oinarritutako teoria demokratiko bat azalduko dugu. Hori egin ostean, gure ekarpena izango da JTaren kontzeptu integral bat eraikitzea, eta Justizia hori karakterizatzen duten lau neurri klasikoak azalduko ditugu. Asmoa da erakustea Justizia Trantsizionalaren ardatza dela aurretik aipatutako instituzio demokratikoak bermatzea, edozein trantsizio gainditu nahi dituen gatazken errepikapena saihesteko. Laugarren puntuan, JTk EBko esparru juridiko-politikoan jokatzeko duen rola zehaztuko dugu, eta baita EBk justizia hori gauzatzeko dituen tresnak ere. Bosgarren puntuan ikusiko dugu EB motz geratzen dela, bai Inmigrazioaren Europar Agendan eta bai Segurtasunaren Europar Agendan, Estatu Islamiarrak planteatzen digun erronkari eta gisa berekoei aurre egiteko. Bukatzeko, adierazitako guztiarekin, EBk bere muga barnean eta kanpora begira kontsideratu beharko lituzkeen ekintzak biltzen dituen mapa bat osatzen saiatuko gara, JTaren alorrari dagokionez.

**Gako-hitzak:** Justizia trantsizionala; demokrazia; giza eskubideak; Milurteko Helburuak; aitortza

**Resumen:** El presente artículo plantea que los Objetivos del Milenio son insuficientes si no se atacan las causas estructurales de la pobreza, relacionadas con la democracia. Por esta razón, expondremos una

teoría democrática asentada tanto en instituciones formales inclusivas como en la institución informal que es la cultura política liberal. A continuación, nuestro aporte consistirá en construir un concepto integral de Justicia Transicional, y expondremos las cuatro medidas clásicas que la caracterizan. La idea es mostrar que la JT se caracteriza por apuntalar las instituciones democráticas previamente mencionadas para evitar que se reproduzcan los conflictos que toda transición quiere superar. En el cuarto punto detallaremos el papel de la JT en el marco jurídico-político de la UE, y los instrumentos con los que ésta cuenta para llevarla a término. En el quinto punto veremos que la UE se queda corta, tanto en la Agenda Europea de Inmigración como en la Agenda Europea de Seguridad, para afrontar retos como el que nos plantea el Estado Islámico. Finalmente, con todo lo expuesto, trataremos de recomponer un mapa con las actuaciones que, en materia de JT, la UE debe considerar tanto hacia dentro de sus fronteras como en su acción exterior.

Palabras clave: Justicia transicional; democracia; derechos humanos; Objetivos del Milenio; reconocimiento

*Abstract: The present article states that MDGs are not enough if the structural causes of poverty, related to democracy, are not solved. We will develop a democratic theory based both on inclusive formal institutions and on liberal political culture, an informal institution. After that, we will build a comprehensive concept of Transitional Justice, and we will describe the four basic measures of Transitional Justice. Our aim is to show that TJ is characterized by strengthening democratic institutions in order to prevent the recurrence of past conflicts that every transition aims to overcome. Also, we will explain in detail the role of TJ in the legal and political framework of the EU, and the European instruments to put the measures into practice. In addition, we will see that both the European Immigration Agenda and the European Security Agenda are not enough to address the sort of challenges derived from a threat such as the Islamic State. Finally, we will offer a map of the TJ actions that the EU should consider both within its borders and in its external action.*

*Keywords: Transitional justice; democracy; human rights; Millennium Development Goals; recognition*

---

## 1. Introducción: bases de la democracia para los Objetivos del Milenio

En el año 2000, los líderes mundiales se reunieron en Nueva York para respaldar su adhesión a la Carta de las Naciones Unidas y declarar, conforme a ella, su voluntad de establecer una paz mundial justa y duradera. El resultado fue la Declaración del Milenio, cuya finalidad era establecer unos principios y valores rectores que mejoraran la calidad de vida de la gente en todo el mundo.

La declaración enfatiza seis valores fundamentales: 1) libertad, 2) igualdad entre naciones e individuos, 3) solidaridad a la hora de abordar desafíos globales, acometiéndolos con equidad y justicia, 4) tolerancia hacia las diferentes creencias, culturas y lenguas, 5) respeto a la naturaleza y desarrollo sostenible, y 6) responsabilidad compartida en la gestión del desarrollo económico y social. La declaración establece, asimismo, siete objetivos generales como guías de acción relacionados con: 1) la paz, la seguridad y el desarme, 2) el desarrollo y la reducción de la pobreza, 3) la protección del medio ambiente, 4) los derechos humanos, 5) la democracia y la buena gobernanza, 6) la protección de personas y grupos especialmente vulnerables, 7) la consideración hacia las necesidades especiales de África, y 8) el fortalecimiento de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Asamblea General 2000).

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, encargó a un equipo de trabajo transformar la *Declaración del Milenio* en acciones concretas, e idear un sistema para medir su consecución. En este contexto surgen los ocho Objetivos de Desarrollo Milenio (Nussbaum y Sen 1990)<sup>1</sup>: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre (de 1.926 millones en 1990 hemos pasado a 836 millones en 2015); 2) lograr la enseñanza primaria universal (de 100 millones de niños que no acudían a la escuela se ha bajado a 57 millones); 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (de una ratio de escolarización de 74/100, las niñas han pasado a 103/100; y en el 90% de los parlamentos hay más mujeres que en 1995); 4) reducir la mortalidad infantil (los menores de 5 años que fallecen han bajado de 12,7 millones a 6 millones); 5) mejorar la salud materna (si en 1990 morían 280 madres de cada 100.000 nacimientos, hoy mueren 210); 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (en 2003 se ponían 0,8 millones de retrovirales; en 2014 se trataron a 13,6 millones de personas); 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (de 2.300 millones de personas con acceso al agua potable en 1990, hemos pasado a 4.200 millones en 2015); 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo (los fondos pasaron de 81.000 millones en 2000 a 135.000 millones en 2015, pero se han estancado en los últimos años) (Naciones Unidas 2015).

Varios países trataron de afrontar estos retos mediante programas políticos a medio plazo. Sin embargo, aunque los resultados conseguidos, gracias a la UE entre otros, no fue-

<sup>1</sup> En un sentido amplio, el significado de desarrollo humano tiene que ver con todas aquellas actividades que estén destinadas a la reducción de la pobreza, el bienestar de las gentes, la redistribución de la riqueza, la promoción de los derechos humanos, la mejora de la gobernanza, y la mejora de las infraestructuras y los servicios. Esta idea de desarrollo humano seguida por las Naciones Unidas está basada, principalmente, en las propuestas del economista Amartya Sen y la filósofa Martha Nussbaum. Ver también: (Nussbaum 2010; Nussbaum 2012; Nussbaum y Sen 1998; Sen 2010; Sen 2000).

ron del todo malos (Comisión Europea 13.8.2014)<sup>2</sup>, el propio planteamiento de los objetivos ha recibido no pocas críticas. Por ejemplo, se ha esgrimido que los objetivos resultan enormemente reduccionistas, que han fallado a la hora de abordar las causas de la pobreza, y que carecen de mecanismos de rendición de cuentas fiables (Darrow 2012). El pasado 25 de septiembre, los líderes mundiales volvieron a reunirse en Nueva York para diseñar la estrategia a seguir durante los próximos 15 años. Se ampliaron los objetivos a diecisiete: 1) erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2) poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3) garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades; 4) garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5) alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6) garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7) asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8) fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9) desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10) reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11) conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12) garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; 13) tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático); 14) conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15) Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17) fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Tal y como señalan algunos críticos, a pesar de que los objetivos han contribuido a impulsar el desarrollo y la mejora de la calidad de vida en algunos países, ceñirse únicamente a su consecución no garantiza nada si no se atacan al tiempo las causas de la pobreza. La violencia y los conflictos, por ejemplo, suelen causar una falta de desarrollo en los lugares en los que acontecen y, del mismo modo, la falta de desarrollo lleva a menudo aparejados altos niveles de violencia y conflicto.

Las diversas formas en que desarrollo, violencia y justicia se relacionan entre sí no están del todo claras. No obstante, en los últimos cinco años ha surgido un importante volumen de literatura conectando la Justicia Transicional (JT) con el desarrollo (Duthie 2008; Greiff y Duthie 2009). Conflicto y desarrollo se afectan mutuamente: si la barbarie impide el desarrollo, el subdesarrollo conlleva un alto riesgo de conflicto.

---

<sup>2</sup> Ver también: (Comisión Europea 2014; Comisión Europea 2013)

Por norma general, los conflictos y la violencia afectan de forma evidente y desproporcionada a los países pobres. Desde la perspectiva del desarrollo humano, podríamos decir que estas privaciones acarrearán, además, un desempoderamiento de las gentes que habitan estos países. La pobreza y el subdesarrollo debilitan a las instituciones, que se tornan incapaces de hacer efectivo el estado de derecho. Esto se traduce, asimismo, en infraestructuras deficientes o inexistentes, sistemas educativos y sanitarios insuficientes, y dificultades para acceder a la justicia o participar en política. El agravio y la frustración que este tipo de situaciones generan en la población hace que ésta sea más propensa a la violencia, por ejemplo, en forma de revueltas, de enfrentamientos contra otros, o uniéndose al crimen organizado. En suma, las desigualdades globales hacen que los países poco desarrollados sean más vulnerables a los conflictos (Naciones Unidas, Programa de Desarrollo 2014).

Por otra parte, como es obvio, cualquier conflicto no sólo tiene unas consecuencias devastadoras para la gente, sino también para el desarrollo. Según el célebre informe sobre desarrollo humano del Banco Mundial del año 2011, ni los países más pobres, ni los que se encuentran afectados por conflictos han logrado alcanzar alguno de los objetivos del milenio (ODM) fijados por las Naciones Unidas (Banco Mundial 2011, 1).

Aunque en la práctica resulta confuso y en los textos falta sistematización, entre el acervo adoptado por la Unión Europea se reconoce claramente el vínculo entre desarrollo y democratización. En un comunicado de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo denominado “El rol de la Unión Europea en la promoción de los derechos humanos y la democratización en terceros países” se señala la necesidad de que los gobiernos rindan cuentas y la perentoriedad de la participación democrática. Los gobiernos corruptos o autocráticos son más proclives a utilizar de forma inadecuada la ayuda al desarrollo, ya sea para enriquecerse a título privado, o para mantener la represión sobre la población. La Comisión también destaca el valor del pluralismo y del respeto a las minorías como medio para evitar la violencia tanto entre conciudadanos como entre ciudadanos de distintos países (Comisión Europea 2001, 4).

En este contexto, resulta más que apropiado tomar en consideración los desarrollos recientes en materia de JT. Al fin y al cabo, la estrategia de la UE para afrontar la gestión de crisis y la resolución de conflictos no se contenta con proporcionar una respuesta limitada a las urgencias, sino que busca asentar una paz estable.

## **2. Instituciones inclusivas: desarrollo y democracia**

### **2.1. Instituciones inclusivas formales**

Antes de ver qué entendemos por JT convendrá atender a conceptos económicos y filosófico-políticos, que definan y ofrezcan las condiciones de posibilidad tanto del desarrollo como de la democracia, sin los cuales difícilmente se legitimará el poder político ni se obtendrá una paz estable. Pocos economistas rebaten ya que “el desarrollo y la prosperidad económicos están asociados a instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza” (Acemoglu y Robinson 2012, 115). Las primeras, las que atraen la prosperidad, serían las instituciones

*centralizadas* (el poder político no está fragmentado, sino monopolizado por unas únicas manos que ejecutan las normas) y *pluralistas* (un mayor número de ciudadanos participan en el ejercicio y control del poder político). Las instituciones que no reúnen ambas características serían extractivas (p. 103).

En el primer caso, algunas élites extractivas abren una brecha en la legitimidad del monopolio de la violencia del Estado, que es quien debe ejecutar las garantías jurídicas de todos y cada uno de los ciudadanos. Al disputarse de tal modo la centralización del poder político, el Estado ni siquiera puede hacer valer un ordenamiento jurídico común en todo el territorio, viniéndose al traste la mínima seguridad jurídica y la confianza en las instituciones que regulan la vida en común. En el segundo caso, aun habiendo centralización del poder, lo que fallaría es la igual distribución de los derechos (isonomía), la voz de los ciudadanos en la participación pública y en la confección de leyes y políticas públicas (isegoría) y, en fin, el empoderamiento de las personas para que puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

Respecto a lo que ocurre cuando fallan centralización y pluralismo harán Acemoglu y Robinson un repaso histórico, de muchos países, mostrando la retroalimentación entre instituciones políticas extractivas e instituciones económicas extractivas:

“(…) ¿No habría sido mejor para Mobutu montar instituciones económicas que incrementaran la riqueza de los congoleños en lugar de aumentar su pobreza? Por desgracia para los ciudadanos de muchos países del mundo, la respuesta es negativa. Las instituciones económicas que crean incentivos para el progreso económico también pueden redistribuir simultáneamente la renta y el poder de forma que el dictador depredador y sus subordinados con poder político empeoren su situación” (p. 107).

- **Oposición a la “destrucción creativa”**

La desigual distribución de los derechos de propiedad elimina los incentivos a la innovación para quienes no van a recibir sus frutos y, por ende, lo que Schumpeter denominaba “destrucción creativa”, favorece el avance de élites extractivas que acumulan poder a base de excluir a buena parte de la ciudadanía y, en fin, gangrena el tejido productivo y el dinamismo democrático de la sociedad. Por eso la evolución de los países muestra que siempre surgen disputas en torno a las instituciones económicas a implantar. Y muestra que sólo prosperan aquellos que albergan en su seno la “destrucción creativa”: los sectores nuevos atraen recursos de los antiguos sectores pujantes; las empresas nuevas quitan negocio a las ya establecidas; las nuevas tecnologías dejan obsoletas a las viejas máquinas y habilidades productivas.

Sin duda este proceso beneficia a la sociedad, en tanto reduce los costes marginales de la producción, descargando al trabajador de las tareas más duras, permitiendo trabajar menos e invertir menos recursos para obtener la misma producción. Se eleva así la riqueza social que puede ser empleada ahora en nuevas innovaciones e inversiones y, en general, en el mayor bienestar de la población. Olas de jóvenes emprendedores aprovechan las instituciones inclusivas para medrar y enriquecerse; y así es fácil que acaben participando también del gobierno de la ciudad. Sin embargo, lo que es bueno para los nuevos incluidos –y para la sociedad en abstracto, que se beneficia del dinamismo y la productividad–, es malo para aquellos que ven reducidos sus beneficios económicos, es decir, para las élites ya establecidas.

En este sentido, el temor a la destrucción creativa generará *gran oposición al pluralismo y a la centralización* de las instituciones por parte de quienes temen perder el poder político que les permite estructurar instituciones económicas para promover sus propios intereses. Las élites prefieren impulsar instituciones extractivas que les garanticen mantenerse en el poder: esta ley de hierro de la oligarquía se contenta con generar una prosperidad limitada, pues ésta les sobraría a unos pocos para enriquecerse.

“Por eso, la próspera Venecia, con instituciones económicas y políticas inclusivas (como la *commenda*), acabó implantando una *serrata* política y otra económica hasta que en 1324 el Estado veneciano comenzó a controlar y nacionalizar el comercio, dinamitando el dinamismo y esclerotizando Venecia hasta hoy” (Acemoglu y Robinson 2012, 188).

- **Círculo vicioso: Ley de hierro de la oligarquía**

Lo problemático de estas oposiciones es que difícilmente la prosperidad puede llegar, y mucho menos mantenerse, bajo instituciones extractivas (p. 182 y p. 502). En primer lugar, porque por su propia naturaleza las instituciones extractivas no generan destrucción creativa y sólo producen una limitada cantidad de avance tecnológico. En segundo lugar, porque, puesto que se crean potentes beneficios para las élites, existen incentivos para que otros luchen por sustituir a la élite actual. En tanto que las instituciones políticas extractivas no limitan el ejercicio (y el abuso) del poder, alimentan la lucha de nuevas élites extractivas por derrocar a dictadores anteriores y asumir el control del Estado. Así quedará rota la paz social, constantemente amenazada por unas élites políticas que buscarán imponerse para extraer grandes beneficios, expropiando los activos de otros y estableciendo monopolios. En definitiva, los países fracasan porque sus instituciones económicas extractivas son incapaces de crear los incentivos necesarios para el ahorro, la inversión y la innovación.

- **Coyuntura crítica y círculo virtuoso: el papel de la democracia**

Unas instituciones extractivas y un sistema improductivo pueden cambiar a mejor, escapando del círculo vicioso. Lo contrario sería negar la libertad y la capacidad transformadora de la acción del hombre. La experiencia histórica muestra que la marcha hacia la inclusividad será función de la interacción de las instituciones existentes con los líderes del momento<sup>3</sup>, o con la presión democrática de la sociedad civil<sup>4</sup>, en el momento en que se produzca una “coyuntura crítica”, un punto de inflexión histórico (p. 127).

Muchos son los ejemplos de liderazgos fuertes que recondujeron las instituciones hacia mayor inclusividad, logrando aumentar la productividad y el progreso. Ocurrió en Japón, tras la Restauración Meiji: el país pasó de ser exportador de materias primas a industrializarse rápidamente gracias a la tecnología y a las plantas de propiedad estatal. Mediante aranceles

<sup>3</sup> Tal y como muestran Acemoglu y Robinson, es el caso de Botsuana (p. 471) o de las reformas de Den Xiao Ping en China (p. 489).

<sup>4</sup> Es el caso de Rosa Parks y Martin Luther King, en el sur de EEUU, en los 60. Para esto ayudará la existencia de instituciones pluralistas asentadas en la historia de la comunidad.

fomentó la producción estatal al tiempo que exigía resultados. Mostró que la solución no era necesariamente la globalización profunda que se está tratando de imponer a todos los países desde las principales instituciones económicas mundiales, sino dar con el modelo productivo adecuado para cada país (Rodrik 2011); mostró que es posible pasar de exportar materias primas a industrializarse; y mostró, como defendió Mazzucato en un informe estudiado por la Comisión y convertido hoy en libro (Mazzucato 2014), la relevancia del Estado como agente económico.

En Corea del Sur las empresas se beneficiaban de la protección estatal siempre que exportaran cada vez más. El Estado daba y exigía en un *quid pro quo* que lanzó la economía (Rodrik 2011, 164). La China de Deng Xiaoping, con el “sistema de mercado encima del plan”, consiguió aumentar la productividad permitiendo a los agricultores comerciar con excedentes que no iban a parar al Estado. También se promovieron empresas locales, que no eran ni privadas ni del gobierno central. Los gobiernos locales maximizaban la productividad porque generaban con ellas ingresos sustanciales. También se beneficiaron de la débil protección de los derechos de propiedad intelectual y de la infravaloración del Yuan en un 25%. Así es como China pasó de ser sólo un país montador a importar gran parte de la cadena de suministro (p. 168).

A partir de estos ejemplos podría pensarse que la UE debería, de cara a promover procesos estables de JTen sus acciones exteriores, compatibles con los Objetivos del Milenio, apuntalar la centralización del poder político y liderazgos carismáticos fuertes. Sin embargo, como muestra la historia económica, no servirá de nada que un proceso de JTDé a luz gobiernos soberanos que tomen sus propias decisiones en materia económica si no se garantiza cierta libertad y competencia en el mercado interno, de modo que la “destrucción creativa” mantenga el dinamismo socio-económico. La competencia se verá truncada si la economía depende de líderes u organizaciones políticas más preocupadas por mantener su poder que por representar el interés general. Hemos de cuidar que el procedimiento democrático arroje decisiones que velen por las redistribuciones necesarias para mantener la paz social y la legitimidad institucional si queremos garantizar el dinamismo y la inclusividad de las instituciones económicas.

Pero antes de seguir aclaremos que aunque la destrucción creativa pueda lubricar el dinamismo socioeconómico también genera grandes tensiones sociales al crear perdedores y ganadores (Rodrik 2011, 75). Y que, a juzgar por el constante proceso de acumulación del capital (Piketty 2014), podemos ya vaticinar que cada vez tendremos a más perdedores y menos ganadores. De ahí la necesidad del papel redistributivo del Estado: si la inclusividad significa poder participar como igual en la vida pública, lo que el Estado debe garantizar no es la inexistencia de una interferencia arbitraria de los poderes públicos en la libertad ciudadana (como querría un cierto tipo de liberalismo), sino que debe adoptar un papel proactivo y remotor de los obstáculos sobre la libertad real: debe velar por la no-dominación de todos y cada uno de los ciudadanos (Pettit 1999).<sup>5</sup> La no dominación, que las instituciones

---

<sup>5</sup> En esta línea debemos entender tanto el artículo 9 de nuestra Constitución como los artículos 3.3 y 9 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

y contrapoderes republicanos buscan apuntalar, garantizaría la igual participación de todos en la vida social (económica y política) y, por tanto, la inclusividad tanto de instituciones políticas como económicas. Pero, a su vez, sólo la participación ciudadana puede lograr que las instituciones garanticen sus libertades sin intromisiones arbitrarias y sin incrementar el poder de las élites. Este punto nos lleva a identificar las condiciones del pluralismo con la democracia deliberativa, pues, como Habermas demuestra, no puede haber estado de derecho sin democracia, del mismo modo que no puede haber democracia sin estado de derecho. El uno es condición de posibilidad de la otra y viceversa (Habermas 2005).

Por una parte, la seguridad jurídica, junto a los derechos civiles, políticos y sociales, posibilitan la participación de la ciudadanía y el dinamismo de la sociedad civil en la esfera pública. La democracia no es jamás únicamente la regla de la mayoría, donde una mayoría representativa podría imponerse en cualquier caso sobre las minorías.

“La regla de la mayoría, justo como regla de la mayoría, es tan tonta como sus críticos dicen que es. Pero nunca es simplemente la regla de la mayoría... Los medios por los que una mayoría llega a ser una mayoría es aquí lo importante: debates previos, modificaciones de los propios puntos de vista para hacer frente a las opiniones mayoritarias... La necesidad esencial, en otras palabras, es la mejora de los métodos y condiciones del debate, de la discusión y la persuasión” (Dewey en Habermas 2005, 380 y s.).

Las minorías deben siempre quedar protegidas, gracias al estado de derecho, del poder político en manos de la mayoría. De esta forma, siempre tendrán la opción de convencer a las mayorías de la mejor calidad de sus argumentos y, de conseguirlo, convertirse en mayoría en las próximas elecciones. Es decir, el pluralismo y la consiguiente participación democrática son deudores del correcto funcionamiento de un gran número de instituciones. Nos referimos a los principios que conforman el estado de derecho, así como a la existencia de un buen sistema judicial, a garantizar restricciones a las expropiaciones o a velar por el buen funcionamiento de los contrapoderes para reducir abusos y corrupción. También es fundamental la relativa independencia de los medios de comunicación, la “espinas dorsal de la democracia”. Pero, sobre todo, si queremos que todas estas instituciones se erijan y perduren, lo que hace falta es un sujeto político que las exija y las mantenga desempolvadas y legítimas: una sociedad civil dinámica que luche por sus derechos, una opinión pública que contrarreste a las peores derivas de los poderes fácticos, presionando a favor de sus intereses de forma organizada, tratando de influir en el proceso de toma de decisiones.

En resumen, sin previa participación democrática no es posible sostener un legítimo estado de derecho, capaz de preservar la plena garantía jurídica sin sucumbir a intereses de poderes fácticos. Pero esa participación, que *legitimará* el orden jurídico-político, sólo pueden surgir a partir de la legalidad *vigente*, que no nos obliga a ser buenos ciudadanos ni a participar en defensa del interés general. ¿Cómo es posible dar este paso? Sólo gracias al arraigo, tras años de luchas por el reconocimiento, de una cultura política liberal, que genera, desde la socialización de los individuos, los mimbres de una sociedad civil dinámica, tolerante, acostumbrada a la deliberación.

## 2.2. Instituciones informales: hacia la creación de una cultura política liberal

Somos lo que somos siempre en función de la mirada y las reacciones del otro. Nos convertimos en individuos socializándonos: al interactuar con otros individuos aprendemos a reaccionar tal y como la sociedad (o *el otro generalizado*) espera que lo hagamos. Esto significa que cada norma que interiorizamos tiene *vigencia* previa en un contexto de comprensión dado. Nos entendemos unos a otros al interiorizar, al principio acríticamente, pautas conductuales. Así *se reproduce el saber cultural* en el que se socializa el individuo; así *el individuo adquiere una identidad* (que, en un nivel convencional de su desarrollo moral, se corresponde con lo que la sociedad espera de él) y aprende a pensarse a sí mismo (digamos que un yo indefinido-“I”, en inglés- se describe a sí mismo -“me”, en inglés-); y así *se generan normas morales o legales que pretenden regular con justicia la vida social*.

Sin embargo, no conviene olvidar que en la propia lógica de la interacción con el resto de individuos anida el punto de vista moral. Como expone G. H. Mead (Mead 1973) y Habermas retoma (*Pensamiento postmetafísico* 1990, 188-239), será gracias a esa conciencia moral (*me*) como pueda nacer la persona (*I*), mediante la “asunción ideal de roles”: el proceso de individuación por el cual la persona irá aprendiendo, reflexivamente (mediante discursos y universalizaciones contrafácticos; pensándose a sí misma desde miradas arrojadas por los mejores hombres del pasado del presente o del futuro), cómo cree que debe ser (identidad, virtud) y cómo cree que debe actuar (moralidad).<sup>6</sup>

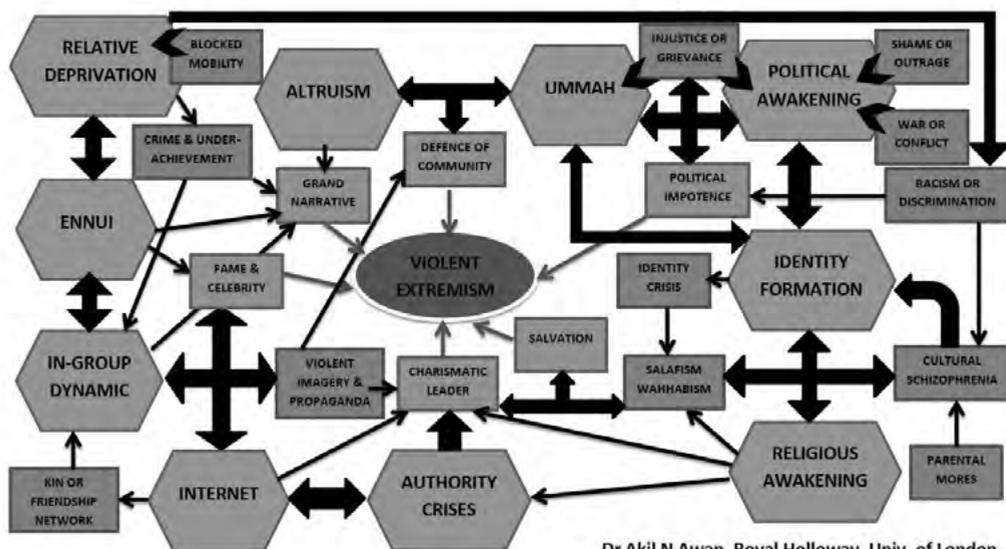
El carácter reflexivo de la acción comunicativa (los individuos emprenderán argumentaciones reales: la “asunción ideal de roles” se concretará como proceso argumentativo o iterativo entre personas concretas) servirá para proseguir reflexivamente con la tradición (vamos cambiando lo reprobable), conformar identidades postconvencionales (trascendemos lo que vulgarmente se espera de nosotros), y erigir instituciones propias de sociedades bien ordenadas, es decir, democráticas y justas (trataremos de tener en cuenta por igual los intereses de todos los ciudadanos, como reza el principio democrático). En los tres ámbitos los individuos serán sujetos de su propia historia. Será la interacción (la deliberación) la clave del progreso moral, individual y colectivo.

Sin embargo, no resulta difícil anticipar un problema: cuesta encontrar sociedades donde los individuos puedan socializarse libremente y donde, por tanto, puedan participar públicamente de la reproducción social y de la calidad de sus respectivos autogobiernos. La comunicación está atravesada por múltiples poderes que dividen a seres profundamente

<sup>6</sup> Dice Mead: “En nuestra conducta reflexiva estamos siempre reconstruyendo la sociedad inmediata a la que pertenecemos. Adoptamos ciertas actitudes definidas, que implican relación con otros. En la medida en que tales relaciones son cambiadas, la sociedad misma es cambiada. Reconstruimos continuamente. Cuando se llega al problema de la reconstrucción, hay una exigencia esencial: que todos los intereses involucrados sean tenidos en cuenta. Uno debe actuar con referencia a todos los intereses involucrados: eso es lo que llamaríamos ‘un imperativo categórico’ (...) Uno está constituido por sus propios intereses; y cuando éstos son frustrados, se exige entonces, en cierto sentido, un sacrificio de esa persona estrecha. Esto conduce al desarrollo de una persona más amplia, que puede ser identificada con los intereses de los otros. Creo que todos sentimos que es preciso estar dispuestos a reconocer los intereses de los demás, aunque se opongan a los nuestros, pero que la persona que hace tal cosa no se está sacrificando, sino convirtiéndose en una persona más amplia” (p. 387)

desiguales y, por tanto, susceptibles de estar dominados unos por otros. En esta llaga no sólo pone el dedo la teoría de la acción comunicativa habermasiana, sino que también lo hace, de forma destacada, Axel Honneth (Honneth 1997). Éste aclara que cuando una persona no es reconocida en algunos aspectos de su identidad, puede acabar arrastrando problemas de “autoestima”, de “autorrealización” o de “autonomía”.

Cuando los más allegados no nos cuidan nos veremos afectados en la dimensión del *amor*, repercutiendo en nuestra “autoestima”. Cuando los demás miembros de nuestra comunidad excluyen o menosprecian nuestro proyecto vital o nuestros valores (no entramos aquí en si éstos son o no tolerable) se verán afectados los *lazos solidarios*, los que me unen con los miembros de mi comunidad, y arrastraré una laguna en mi “autorrealización” (Rights 27/10/2010).<sup>7</sup> Cuando mis conciudadanos, mis iguales políticos, me arrebatan mis derechos civiles o políticos y me excluyen del foro público o me hacen sentir un ciudadano de segunda, se verá quebrado el *orden jurídico y democrático* y yo me veré afectado en mi “autonomía”. Cualquier persona puede ver frustrado su proyecto de forjarse una identidad sana (íntegra) de cualquiera de estas tres formas. En ese caso se verá sumida en un sentimiento de humillación que encenderá las luchas por el reconocimiento (Honneth 1997, 196 y ss.). El sentir la dignidad violada (sentirse humillado) nace de saberse normativamente sujetos de iguales derechos (de haber interiorizado el “sistema de derechos”) y a la vez percibir una carencia fáctica de reciprocidad.



Dr Akil N Awan, Royal Holloway, Univ. of London.  
Presented to UK Parliament, July 2013

<sup>7</sup> “Where young people had experienced discrimination, they were more likely to express feelings of social isolation and alienation from their peers. In turn, members of delinquent youth groups who have experienced discrimination are at greater risk of supporting violence and of being involved in violent behavior”. ([http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1202-Pub-racism-marginalisation\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1202-Pub-racism-marginalisation_en.pdf))

Resulta interesante este cuadro por cuanto da cuenta de los muchos factores (y sus múltiples relaciones) que pueden (nunca necesariamente) conducir a la radicalización de las minorías y a la violencia. Lo que más nos importa es tratar de extraer los factores estructurales, los que inician el proceso de radicalización. Mirando en la parte externa del cuadro, podríamos destacar la privación relativa, la injusticia o el agravio, la vergüenza o el ultraje y la esquizofrenia que provoca la inadaptación entre las costumbres familiares y la sociedad de acogida. En definitiva, factores relacionados con la falta de reconocimiento, con la baja autoestima, la imposibilidad de autorrealizarse dentro de la comunidad, o la exclusión del ámbito jurídico-político.

Las identidades frustradas son un detonante que nada anticipa del resultado de la lucha. El humillado por falta de autoestima puede quedar para siempre marginado o puede ser un resentido que vuelque su ira en la sociedad. Quienes, compartiendo valores o identidades colectivas son repudiados por el resto de miembros de su comunidad, pueden decidir juntarse y emprender una lucha contra quienes les menosprecian: dicha lucha puede servir para resignificar las categorías mentales del resto de miembros de su comunidad y lograr así la inclusión. Este fue el caso de las luchas feministas o de los procesos de integración de los inmigrantes (Benhabib 2005). Pero también pueden reducir su respuesta a una violencia reactiva irracional. Y algo similar sucede con quien, al ser excluido del espectro jurídico político, decide juntarse con el resto de excluidos en similar situación: pueden emprender luchas por el reconocimiento en aras de lograr la igualdad política (luchas por los derechos de los negros en EEUU) o puede rodearse de incendiarios que busquen, como venganza, imponerse ahora a los miembros de la comunidad que les excluyó, comenzando una dinámica amigo-enemigo que conduzca a la violencia armada.

Debido a estas complejidades, los miembros de la comunidad deberán proporcionarse ayuda mutua para que todos, como seres individuados, puedan conseguir que el ideal postconvencional de justicia concuerde con los vínculos éticos de solidaridad. O lo que es lo mismo: una comunidad política democrática o bien ordenada (una que tenga en cuenta por igual los intereses de todos sus ciudadanos), aflorará con más facilidad allí donde exista una sociedad civil que tolere por igual las diferentes formas de vida que habitan en su seno.

Esto es así porque son las instituciones tradicionales, como la conciencia moral (que descansa en unos *mores*, códigos éticos o expectativas recíprocamente compartidas por los miembros de una sociedad), las que permiten coordinar la acción comunicativa entre dos sujetos, sin necesidad de recurrir al arbitraje de terceros (tribunales). Y porque sólo gracias a la previa existencia de este suelo comunicativo se estrecharán los lazos que constituyen la confianza, el cemento social que amalgama las comunidades políticas. Son estos lazos éticos los que darán paso, junto con la prosperidad económica, a las instituciones formales que permiten autogobernarse políticamente, así como gobernar a los propios mercados. Sin que afloren estos lazos solidarios, difícilmente cuajará ninguna medida importada desde el exterior, como un cuerpo extraño que pretende engastarse artificialmente entre los miembros éticos.

Si esto es así, se entenderá que el objetivo primero de cualquier plan de JT será conciliar, mediante políticas *intencionales*, justicia y solidaridad (Pensky 2006), con el objetivo de promover una cultura política liberal, arraigada en una memoria crítica del pasado de

donde pueda surgir una identidad política inclusiva (que Habermas denomina “patriotismo constitucional”) capaz de impregnar en todos los ciudadanos una tolerancia hacia las múltiples formas de vida dentro de la sociedad, siempre y cuando éstas sean a su vez tolerantes con las demás. Se trata de evitar la asimilación (*beziehung*), propia de la solidaridad mecánica o premoderna y adentrarse en el análisis de la inclusión (*inklusion*): “inclusión significa que dicho orden político se mantiene abierto a la igualación de los discriminado y a la incorporación de los marginados sin integrarlos en la uniformidad de una comunidad homogeneizada” (Habermas 1999, 118). De ahí que sólo pueda proteger una identidad comunitaria “amarrada a los principios constitucionales anclados en la cultura política y no en las orientaciones éticas fundamentales de una forma de vida cultura predominante en el país” (p. 218).

Por eso el poder político, que es el encargado de fomentar desde las instituciones (como el derecho, la escuela, la edición de libros, los medios de comunicación públicos, los discursos públicos, los símbolos, etc.) las condiciones de posibilidad de dichos lazos solidarios, deben tener mucho cuidado al poner en marcha medidas políticas que puedan “conducir a la marginalidad, a la discriminación y, en casos extremos, a la radicalización en el seno de las comunidades afectadas” (Naciones Unidas. CTITF 2014, § 10). Cualquier programa de desradicalización, como el que llevan actualmente entre manos la Comisión y el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos 2015), debe medir el impacto social de toda medida de contraterrorismo, tanto sobre los principales grupos sociales como sobre los valores socialmente relevantes (de Londras Nov 2014, nota 13, p. 12). Así lo expresan las palabras de Martin Scheinin, ex Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos, cuando afirma que las medidas que en materia de seguridad individualizan perfiles de delincuentes “contribuyen a la construcción social de quienes compartan las características que los convierten en sospechosos” y generan “sentimientos de alienación entre los grupos-objetivo” ( Naciones Unidas 26.03.2007, §§ 55-58). Esta victimización y alienación conducirá a la desconfianza hacia el orden establecido, y podrá ser la causante de la ruptura de la paz social.

El pluralismo, el régimen de libertades, el patriotismo constitucional, son la garantía de que perduren las instituciones inclusivas plasmadas en un estado social de derecho. Y, a su vez, éste será el garante de la participación democrática, del dinamismo social y del desarrollo económico y humano. Si la JTno apunta (con diversas medidas, más o menos ambiciosas según el punto de partida de cada sociedad) hacia toda esta estructura, se correrá el riesgo de que proliferen los discursos excluyentes que sirven de coartada a las élites extractivas. Lo cual abocará, no sólo a la pobreza de una sociedad anquilosada, sino a violencias de distinto orden: a veces irracional, y a veces reactiva y encaminada a lograr el reconocimiento.

### 3. La justicia transicional ayer y hoy

El término ‘justicia transicional’ comenzó a popularizarse a principios de los años 90 (Kritz 1995), pese a que las experiencias de procesos de transición pueden remontarse a la

antigua Grecia. Como señala Jon Elster, “la justicia transicional democrática es casi tan antigua como la democracia misma” (Elster 2006, 17). En el 411 a.C. y en el 403, la democracia ateniense cayó derrotada a manos de los oligarcas, que vieron luego caer su oligarquía y el restablecerse la democracia.

Pese a que numerosos procesos de cambio de régimen han ocurrido desde la democracia ateniense, la idea contemporánea de JT está basada en los juicios de Núremberg. La primera fase de la JT se caracterizó por la cooperación entre diversos estados (los aliados), los juicios de guerra, el castigo de los perpetradores y la reparación de las víctimas. Esta primera etapa duró poco, puesto que las condiciones políticas en las que tuvo lugar fueron excepcionales. No obstante, el legado de los juicios de Núremberg perdura hasta hoy en forma de protección de los derechos humanos. El Tribunal Penal Internacional (TPI), tribunal permanente creado para perseguir los crímenes de guerra, los genocidios y los crímenes contra la humanidad, es heredero de este modelo de justicia (Teitel 1998).

La segunda fase de la JT contemporánea coincide con la ola de transiciones democráticas que tuvieron lugar a finales del siglo XX en numerosos países de América Latina y Europa del Este. Estos acontecimientos estuvieron estrechamente vinculados: el colapso de la Unión Soviética puso fin a la Guerra Fría, y con ella, al apoyo que ésta proporcionaba a los gobiernos militares de América Latina. El equilibrio bipolar que reinaba hasta entonces, también sucumbió para dar lugar a un mundo multipolar.<sup>8</sup>

La tercera etapa viene marcada por la globalización, la inestabilidad política y la violencia. Esta fase se distingue porque en ella la JT deja de ser excepción para pasar a convertirse en la norma, puesto que se erige como paradigma del estado de derecho (*rule of law*)<sup>9</sup>. Las acciones del TPI se situarían dentro de este marco. En el contexto global en el que vivimos actualmente, cualquier violación sistemática de los derechos humanos que se dé dentro de los confines de un Estado puede acabar afectando a otros estados, y, en consecuencia, convertirse en una amenaza regional o internacional. En este nuevo paradigma, los principios de jurisdicción y soberanía tal y como se habían comprendido hasta hace unas décadas se vuelven porosos, dada la mayor interdependencia entre estados a diversos niveles (económico, político, tecnológico, medioambiental, etc.).

Por otra parte, si bien en sus orígenes la JT se entendía en términos de transformación de un régimen autoritario a un régimen liberal democrático, en la actualidad ha adquirido un sentido más amplio que incluye la promoción de los derechos civiles y políticos, y también los derechos económicos, sociales y culturales (Naciones Unidas 2014). Asimismo, el concepto de JT se encuentra vinculado a nociones tales como la de ‘peacebuilding’, ‘peacemaking’ o ‘peacekeeping’, o, por decirlo con otras palabras, a la voluntad de establecer y mantener en el tiempo la paz. En suma, la JT ha confeccionado el discurso prevalente en la arena pública internacional, además de dar forma a las expectativas y anhelos de numerosos países que se encuentran en un período de cambio.

---

<sup>8</sup> La noción de “ola de democratización” fue acuñada por Samuel Huntington.

<sup>9</sup> Para las tres fases por las que ha pasado el concepto JT contemporáneo (Teitel 2003)

### 3.1. ¿Qué es la justicia transicional?

Comencemos por la canónica definición de Naciones Unidas para introducir el concepto. Se entiende por JT “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas por sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad 2004, § 8).

Tanto las Naciones Unidas como la UE (que, como veremos, sigue a la primera) tienen como marco normativo las regulaciones internacionales de derechos humanos, el derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario, y el derecho internacional de los refugiados.

Así, la JT y la lucha contra la impunidad se apoyan en los siguientes principios: “a) la obligación del Estado de investigar y *procesar* a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual, y de castigar a los culpables; b) el derecho a conocer la *verdad* sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas; c) el derecho de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario a obtener *reparación*; y d) la obligación del Estado de *impedir*, mediante la adopción de distintas medidas, que tales *atrocidades vuelvan a producirse* en el futuro” (Naciones Unidas 2014, 5).

La JT emplea diversos procedimientos y mecanismos para confrontar los abusos que se hayan podido cometer en épocas de conflicto o bajo un gobierno autoritario. En este sentido, no existe un método universal para resolver este tipo de situaciones, sino que las medidas adoptadas deberán ajustarse a las necesidades de cada sociedad. Como señala David Crocker, no podemos pretender aplicar un rígido universalismo del tipo “*one size fits all*” (Crocker 1998, 492), sino que cada programa debe llevar a cabo un análisis minucioso del conflicto en cuestión, de la historia del régimen saliente y de la naturaleza o el nivel de gravedad de las violaciones de derechos humanos, entre otras cuestiones. No es lo mismo que una sociedad haya sufrido una conflagración civil que una guerra con un enemigo externo. Tampoco es igual la situación de un gobierno que en un momento dado se ve obligado a enfrentarse a un enemigo externo, que el que decide colaborar con él (como ocurrió, por ejemplo, en la Francia de Vichy).

Convengamos pues en que *ni hay ni debe haber una teoría de la JT*. En primer lugar, una *teoría* exigiría definir qué es una transición y cuánto dura; pero si queremos conservar un concepto crítico que no sirva sólo para guiarse en los tiempos convulsos de cambio de régimen, mejor aceptemos que todo tiempo democrático es *tiempo de transiciones* (Habermas, *Tiempo de transiciones* 2004). Mientras podamos decir que una transición es injusta (en cuanto no garantiza la plena inclusión), no deberíamos darla por terminada. Que los negros estadounidenses esperaran 200 años para adquirir derechos civiles y políticos con la misma constitución que previamente parecía negárselos, debería inducirnos a concebir las transiciones como siempre inacabadas; y la reinterpretación inclusiva de los valores superiores del constitucionalismo, como la principal tarea ciudadana. Las constituciones reales (“*existenciales*”) son *procesos* históricos dialécticos entre el texto (la Constitución) y la sociedad, hasta que el texto (a primera vista parangonable con cualquier otro similar) sea un traje que encaje a la sociedad en cuestión, por cuanto racionaliza efectivamente el poder político y normativiza las relaciones

sociales (Loewenstein 1986). En segundo lugar, una teoría de Justicia *Transicional* exigiría también exponer las razones (políticas) por las que es preciso exceptuar la justicia retributiva (y correctiva) en momentos de transición (García Amado 2015). Para ello se requiere un enfoque consecuencialista y unas abstracciones indeseables, habida cuenta de la complejidad política. Pero, si hemos de hablar de “Justicia Transicional” y no sólo de Justicia o de Democracia o de Estado de Derecho, lo cierto es que tampoco podemos limitarnos a la mera aplicación del derecho penal vigente (nacional e internacional), pues esto nada nuevo aportaría. Lo definitorio será poner el foco en la reforma institucional apropiada para que el conflicto no se reproduzca. Apostaremos por ensanchar el término sin anular su utilidad práctica: la JT se referirá a las *medidas jurídicas y políticas que, agrupadas en cuatro categorías*[que ahora veremos], *y reflexionadas a partir de una teoría integral de la justicia (nutrida de elementos jurídicos, políticos, económicos y morales), serán aplicadas principalmente en los procesos transicionales ortodoxos pero también en las asentadas democracias liberales en su siempre inacabado (crítico) proceso transicional, en aras de reformar las instituciones formales e informales, legitimar el poder y apuntalar una democracia estable, donde ésta se ha debilitado o donde nunca ha existido, con el fin de que los conflictos violentos no se reproduzcan.*

La JT puede realmente condicionar las negociaciones que se desarrollan en un escenario post-conflicto para introducir profundos cambios en la sociedad. En los últimos años las Naciones Unidas han incorporado una perspectiva de género en todas sus iniciativas con la finalidad, no ya de proporcionar diversas formas de reparación a las mujeres en lugares en los que se está produciendo (o se ha producido) un conflicto, sino de combatir las desigualdades por razones de sexo desde la raíz (Consejo General de las Naciones Unidas 2014, Consejo General de Naciones Unidas 2004). Para conseguirlo, han tomado medidas en tres niveles distintos: el *normativo*, que tendría que ver con estudio y diseño de medidas; el *procedimental*, que proporciona instrucciones acerca de cómo deben ser llevadas a cabo las medidas de JT para que adopten una perspectiva que sea sensible a las necesidades de las mujeres y las niñas; y el *cultural*, que consistiría en proporcionar información a mujeres y niñas para que se sepan portadoras de derechos, y educación a los hombres y niños, para que sean capaces de ver a las mujeres y las niñas como sus pares, y no como seres de menor valor (Naciones Unidas 2013). Las medidas de JT, por tanto, deben estar encaminadas a propiciar cambios estructurales de calado.

### 3.2. Las medidas de la justicia transicional:

La JT se vale de cuatro medidas para llevar a cabo su cometido de conciliar, mediante políticas públicas, justicia y paz: el enjuiciamiento de los criminales, la búsqueda de la verdad, la reparación de las víctimas y la reforma de las instituciones públicas.<sup>10</sup> Estas medidas

---

<sup>10</sup> Si bien considero que las medidas que conforman la JT pueden resumirse en estas cuatro categorías, en función del documento (ya provenga de un organismo oficial, o de un autor concreto), se añade alguna más, o aparecen bajo epígrafes distintos. Por ejemplo, en este documento: (Naciones Unidas 2010), se añaden las ratificaciones o consultas nacionales; y, en este otro: (Gloppen 2002), la reconciliación es un elemento fundamental.

se dirigen básicamente a la consecución de una sociedad democrática y a la conquista de una paz duradera.

- *El enjuiciamiento de los criminales (justicia penal):*

Se trata de *rendir cuentas* por las violaciones de derechos humanos para que no queden impunes, ya que “la justicia penal no es antagónica de la JT, sino uno de sus componentes”, como afirma Pablo de Greiff, relator especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (Greiff 2006, 208). Servirá para individualizar sanciones y descargar de culpa a colectivos; aclarar los hechos; disuadir a futuras generaciones de retomar el mal camino; apuntalar el estado de derecho. Como norma general, serán al menos procesados los máximos responsables de los abusos, aquellos que han cometido crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio<sup>11</sup>. Este aspecto resulta problemático, puesto que si sólo se juzga a aquellos que se considera responsables en mayor grado, entonces gran parte de los perpetradores quedará exenta de responsabilidad penal.

Es preciso tener presente que los juicios siempre deben ser llevados a cabo con garantías, es decir, que deben desarrollarse con arreglo a los estándares internacionales de trato justo y equitativo. La venganza privada no debe sustituir a la justicia pública<sup>12</sup>. Las investigaciones oficiales y los procesos penales pueden ser llevadas a cabo por tribunales domésticos o nacionales; tribunales internacionales, como el TPI, que suelen encargarse de los crímenes más graves, o bien de aquellos crímenes que los tribunales domésticos no quieren o no pueden juzgar; y también por tribunales híbridos, como el Tribunal Especial de Sierra Leona<sup>13</sup>. Es preciso tener en cuenta que, en una situación post-conflicto, es posible que el sistema judicial doméstico se encuentre gravemente maltrecho, o incluso que sea casi inexistente, debido a la falta de medios, la corrupción o cualesquiera otras causas. Por esta razón, el hecho de que existan otros mecanismos más allá de los instrumentos nacionales es una garantía de justicia.

Los castigos pueden ser muy diversos y pueden consistir en penas más o menos leves, como multas o el ostracismo informal, o en castigos más severos, que van desde la prohibición de trabajar en la administración pública a la prisión, o incluso la pena de muerte. En ocasiones los perpetradores han sido exonerados de cumplir un castigo mediante amnistía, una medida legal extraordinaria dirigida a individuos o grupos concretos cuya principal función sería borrar toda posibilidad de responsabilidad criminal.<sup>14</sup> En aras de recomponer un frágil monopolio sobre la violencia legítima que dote de estabilidad a la transición, el TEDH parece dejar espacio a excepciones muy puntuales y justificadas: la amnistía “es *generalmente incompatible* con el deber que tienen los Estados de investigar los actos de

<sup>11</sup> Jon Elster lleva a cabo una categorización más amplia de los distintos tipos de criminales, y de sus motivaciones, justificaciones, excusas y mitigaciones (Elster 2006, 161-195).

<sup>12</sup> Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, con las denominadas “*femmes tondues*” tras la ocupación nazi (Virgili 2006, 361-373).

<sup>13</sup> (Martínez 2008).

<sup>14</sup> (Freeman 2009)

tortura (...) y de luchar contra los crímenes internacionales. Sucede lo mismo con las medidas de gracia”.<sup>15</sup> Pero esto debe conciliarse con la no-impunidad exigida por el TPI.

- *La búsqueda de la verdad.*

La investigación oficial de las violaciones de derechos humanos la ejecutan los tribunales; pero las comisiones de la verdad también poseen un papel fundamental en el esclarecimiento de los hechos. Fueron diseñadas para ayudar a los estados en sus tareas de averiguación: lo importante es lograr que la verdad salga a la luz para que los hechos sean juzgados y las víctimas reparadas.

Una de las comisiones de la verdad más célebres, y que ha sido tomada como modelo en posteriores procesos de JT, fue la de Sudáfrica (*South Africa's Truth and Reconciliation Commission*), puesta en marcha después de la abolición del *Apartheid* en 1995. Dicha comisión, conformada por gobierno y sociedad civil, dio cuenta de los abusos cometidos, además de elaborar un programa de reparaciones y otras recomendaciones para lograr la reconciliación de la sociedad.

Siguiendo el ejemplo de esta comisión, otras comisiones han adoptado también un papel normativo, es decir, no sólo investigador, sino también propositivo acerca de los pasos a seguir para resarcir a las víctimas y evitar que el conflicto se reproduzca<sup>16</sup>. Así, tendrían como misión hacer aflorar las atrocidades por las que ha pasado una sociedad. Por una parte, invitando a que las víctimas hablen de sus experiencias, ofreciéndoles de este modo una plataforma pública y, con ello, un público reconocimiento. Por otra, también los perpetradores pueden utilizar esta plataforma para confesar, con la finalidad de pedir disculpas y tratar de lograr la reintegración. El derecho de las víctimas a conocer la verdad es una cuestión que tanto los tribunales internacionales como los tribunales locales, así como varios tratados, reconocen abiertamente (Naciones Unidas 2011, 6-8).

No obstante, las comisiones de la verdad también han sido muy criticadas. Unas veces, por carecer de empatía hacia las víctimas, que terminan sufriendo por partida doble al revivir lo ocurrido, sin quedar tampoco debidamente protegidas. Esto puede acarrear consecuencias nefastas, como estigmatizaciones o ulteriores venganzas (Walker 20013). Ocurre con frecuencia con los crímenes de naturaleza sexual o aquellos basados en el género (Naciones Unidas 2013). Por esta razón, Naciones Unidas advierten que es preciso contar con programas de protección de testigos (Naciones Unidas 2010, 8). Otras veces se ha señalado que los perpetradores pueden acudir a una comisión de la verdad como treta para eludir un castigo más severo<sup>17</sup>. Si bien las comisiones de la verdad pueden ser un buen complemento social a los juicios penales, no parece conveniente que pretenda sustituirlos, pues éstos siguen un

---

<sup>15</sup> TEDH, asunto *Association '21 Décembre 1989'* y otros c. Rumanía, (Gran Sala), Sentencia de 24 de mayo de 2011, párrafo 144

<sup>16</sup> Para conocer más sobre el papel de las comisiones de la verdad en los procesos de JT, ver: (Hayne 2011). Para saber más acerca de los criterios procedimentales que una comisión de la verdad debería tener cuenta para funcionar de forma justa (Freeman 2006).

<sup>17</sup> Para ver una clasificación de los criterios para conceder o no una amnistía (tipo de crímenes que quedarían exentos, requisitos que deben cumplir los solicitantes, consecuencias legales para el beneficiario, etc.): Freeman 2009, pp. 145-179.

procedimiento reglado, con una voluntad probatoria de la que la verdad no puede prescindir. También se ha alertado de las perversiones que puedan darse en comisiones únicamente preocupadas por lo que se ha dado en llamar “justicia restaurativa” y que en Sudáfrica se convirtieron en lo que Sandrine Lefranc ha bautizado como “tribunaux des larmes”, un “cuadro terapéutico institucionalizado” con intención “amnistiante” (Lefranc 2014, 214-216). Dicha comisión realizó todo un trabajo emocional, medido, sobre la víctima para que, al comparecer, se ciñera sólo al recuerdo de su dolor físico y psicológico (inhibiendo la ira y los reproches a los victimarios), con intención de que rompiera incluso a llorar para conmover a la audiencia y provocar una catarsis colectiva y terapéutica (las categorías jurídicas se trocan en categorías médicas y psicológicas) en aras de “reconciliar” a la sociedad. El problema es que dicha estrategia ignora que las emociones están sujetas a la percepción de hechos sociales, y prescinde de las categorías jurídico políticas que delinean tales hechos y con las que se define el daño (p. 218). Se ignoraba, afirma Lefranc, que un excluido por las leyes segregadoras del *Apartheid* también víctima; y no sólo quien sufrió el dolor en carne propia (p. 214). Y se ignora que lo que “cura” a un individuo, no “cura” a una sociedad, por más que se transpongan artificialmente las categorías psicológicas al plano colectivo de lo político (p. 219). En otras palabras: ni juicios ni comisiones de la verdad deben privatizar a las víctimas de crímenes cometidos en nombre de proyectos políticos o colectivos. Por el contrario, reparar el daño y evitar que se reproduzca requiere estudiar las “causas estructurales de la violencia política” y asentar la verdad sobre categorías jurídico-políticas algo más “objetivas” (p. 225), que sirvan de base a las nuevas instituciones democráticas y a los derechos universales.

- *Las reparaciones.*

Esta medida, concebida por Grocio en 1625 en relación a reparaciones interestatales de posguerra, se centra, tras el Holocausto, en las víctimas (DeGreiff 2009, 209).<sup>18</sup> Mediante las reparaciones la sociedad reconoce, tras habersele sido violada, la dignidad de las víctimas. Se trata de un reconocimiento moral<sup>19</sup>. Entre las compensaciones pueden distinguirse las *indemnizaciones* monetarias, la *restitución* de las propiedades, libertades y derechos perdidos, la *rehabilitación* (ayuda médica o psíquica), las *garantías de no recurrencia* (revelación de verdad, entrega de los restos familiares) o la concesión de *ayudas específicas* (por ejemplo, becas para el estudio) (Naciones Unidas 2005; Greiff 2006, 217 y s.). Los beneficiarios de las compensaciones pueden ser las víctimas, pero también sus familias. La *Comisión para la Verdad y la Reconciliación* de Chile tuvo en cuenta a los familiares de las víctimas a la hora de establecer compensaciones. Asimismo, estipuló indemnizaciones que iban más allá de la adjudicación de ayudas en forma de dinero con la finalidad de proporcionar a las víctimas y a sus seres queridos una mejora en sus condiciones de vida. Por ejemplo, instó al Parlamento a que asegurara a los hijos de las víctimas una educación a todos los niveles (incluso el universitario), así como a servicios sanitarios (Naciones Unidas 2014, 41-42).

<sup>18</sup> Llaman a compensar o reparar el daño, el artículo 8 de la Declaración universal de Derechos Humanos; artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 14 de la Convención contra la Tortura; artículo 50 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Compendio de diferentes programas de reparación analizados con detalle: (Greiff 2006)

Es preciso tener en cuenta que las reparaciones materiales entrañan una serie de problemas relacionados con la distribución de los recursos. En primer lugar, éstos suelen ser muy reducidos en las sociedades post-conflicto. Por lo tanto, es posible que no sean suficientes para compensar los daños o sufrimientos causados a las víctimas. En segundo lugar, los recursos pueden no ser gastados de forma adecuada; por ello convendrá que para diseñar los programas de reparación específicos se cuente con la participación de la sociedad civil. Por último, la gestión de los recursos, que siempre son escasos, hace surgir dilemas morales del tipo: ¿hasta qué punto las generaciones presentes deben hacerse cargo de los crímenes que cometieron sus antecesoras?; ¿el reparto de los recursos debería hacerse con arreglo a las necesidades presentes de las víctimas o en función de los agravios sufridos?

Las reparaciones simbólicas, no relacionadas con compensaciones materiales, apuntarán a conmemoraciones que refuerzan la conciencia de igualdad ciudadana. Entre otras, pueden tomar la forma de memoriales, celebraciones o disculpas públicas.

- *La reforma de las instituciones:*

Se trata de atacar las causas subyacentes del conflicto, y por eso es la mejor forma de garantizar la no-repetición de los enfrentamientos. Construir instituciones que sean justas y eficientes, no es sólo una cuestión de justicia, sino también de prevención, puesto que éstas evitarán ulteriores abusos y violencias. Las nuevas instituciones deberán garantizar la protección de los derechos humanos, el respeto por el estado de derecho y la promoción de la paz (Naciones Unidas 2011).

Los Estados en proceso de transición suelen caracterizarse por la fragilidad de sus *instituciones formales o públicas*: tribunales, policía, gobierno, Parlamento, partidos políticos, medios de comunicación, etc. Por eso los procesos de *lustración y de veto de empleados públicos* suelen ser uno de los procedimientos básicos a la hora de reformarlas. Cuando son las instituciones de un Estado las que han infligido daño a los ciudadanos, es preciso que éstas se liberen de todas aquellas personas que hayan sido causantes de dichos daños por su papel relevante en el régimen anterior. Sólo de esta forma los ciudadanos podrán recuperar la confianza en las instituciones públicas. A través de estos mecanismos de regeneración el Estado acepta la responsabilidad por los hechos acontecidos y hace patente su voluntad de garantizar que el conflicto no se vuelva a repetir (Alexander Mayer-Rieckh 2007).

Dentro de estos programas de veto y regeneración, aquellos que tienen que ver con los cuerpos de seguridad del Estado y el sistema judicial son particularmente relevantes. Esto es lo que se conoce generalmente por las siglas SSR (*Security Sector Reform*) (Davis 2009). De hecho, en la mayor parte de los casos, las autoridades encargadas del proceso de transición suelen centrarse en políticos, militares o altos funcionarios, responsables generalmente, o bien de diseñar los crímenes, o de ser perpetradores a gran escala. La reforma del sistema de seguridad es fundamental para fomentar un proceso de *state-building* democrático y lograr que se protejan los derechos de los ciudadanos y el estado de derecho, en aras de mantener una paz estable y duradera. El SSR suele incluir lo que en el ámbito anglosajón se denomina “*Disarmament, Demobilization and Reintegration*” (DDR). Lo que se buscaría mediante las estrategias de DDR sería actuar en los grupos militares y paramilitares con el fin de reintegrarlos en una sociedad post-conflicto. Para ello, claro está, el paso previo consistiría en

la desmovilización y el desarme. El objetivo último sería fomentar la cohesión social entre aquellos que han pertenecido a estos grupos y los civiles.

Como señala Pablo de Greiff, hasta hace pocos años las estrategias de DDR eran concebidas como una cuestión puramente relacionada con el ámbito de la seguridad. En la actualidad, no obstante, los aspectos relacionados con la justicia y la política también juegan un papel importante (DeGreiff 2009). Dichas estrategias no pueden ser concebidas únicamente en términos de establecimiento de la paz. Más bien, para alcanzar una paz duradera será preciso tomar en consideración los aspectos relacionados con la justicia y la promoción de los derechos humanos en un sentido mucho más amplio. Así, un proceso de transición que se centre en el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración, pero no entrañe medidas de reconocimiento, reparación de las víctimas y otras medidas de equidad, difícilmente podrá acabar con la insatisfacción, los rencores, e incluso los deseos de venganza. El grado de cohesión social que se lograría atendiendo únicamente a estrategias de DDR, sin medidas complementarias, sería muy pobre.

No obstante, como ocurría en el caso de los procesos de veto y regeneración, las sociedades se enfrentan a obstáculos verdaderamente difíciles a la hora de abordar las cuestiones de DDR, tanto de orden material como psicológico. En primer lugar, es probable que los ciudadanos sientan un nivel de desconfianza y temor elevado. Por otra parte, en el caso de conflictos regados por violencias particularmente cruentas, también es complicado extirpar la tendencia a la agresividad y la brutalidad de los excombatientes. Por último, dado el contexto de privaciones y pobreza en el que ocurren algunos de estos conflictos (en ocasiones, la miseria es precisamente lo que empuja a los jóvenes a unirse a estos grupos, con la expectativa de medrar y adquirir cierto reconocimiento), si las condiciones económicas no mejoran y no hay oportunidades de empleo, es casi imposible que las personas enroladas en este tipo de actividades las abandonen.

Otra de las dificultades con las que se puede encontrar una sociedad en transición es la escasez de jueces o quizás que los miembros del Poder Judicial hayan formado parte del régimen que va a ser juzgado. Elster recuerda como, después de 1945, los jueces alemanes se caracterizaron por su obstruccionismo a la hora de condenar a los criminales nazis (Elster 2006, 249).

Por lo demás, una de las principales dificultades que se presentan en todo proceso de transición es la imposibilidad de investigar, juzgar y condenar a todos los sospechosos de haber formado parte o colaborado con las instituciones de un régimen autoritario. Existe un dilema entre los deseos de exhaustividad y los de seguir hacia delante que cada sociedad deberá resolver mediante un proceso de deliberación pero dentro de un marco que excluye la impunidad, con resultados que difícilmente satisfarán a todos.

Además de estas medidas, hay autores y documentos oficiales que añaden algún otro elemento, que subsumiremos en la renovación de las instituciones. Se trata de medidas que garantizarán la no-repetición, pero esta vez mediante la *renovación de instituciones informales*, que resultan básicas, por absolutamente fundantes para sostener el tejido comunitario y la paz social. Nos referimos a instituciones sociales como la conciencia social o la cultura política liberal sobre las que arraiga la confianza a partir de la cual los conciudadanos coordinan sus respectivas acciones sin necesidad de ser compelidos a ello mediante sanción jurídica.

Entre estos elementos cabe destacar la importancia de las *ratificaciones o consultas nacionales* (Naciones Unidas 2010). Como ya hemos indicado, cada situación post-conflicto es distinta y, pese a que la universalidad de estas medidas está reconocida, es preciso adaptarlas a las particularidades de cada contexto. Por esta razón, la *participación democrática* de la sociedad civil es vital para que los procesos de transición concluyan con éxito. El proceso de consulta permite que los ciudadanos expresen cuáles son sus necesidades para que éstas sean satisfechas de la mejor forma posible. Por ejemplo, en una situación de escasez de recursos, una comunidad puede anteponer las necesidades educativas de los más jóvenes a otras cuestiones. Pero por encima de todo, saberse partícipes del proceso de transición y de las iniciativas de desarrollo supone ya la forma más básica de reparación: el reconocimiento como conciudadano, como sujeto de derechos, como un igual político. Por eso es necesario que las consultas incluyan a los sectores tradicionalmente marginados o cuyas voces no han sido tenidas en cuenta, como las mujeres o ciertas minorías. Garantizándoles la información y la participación se comenzarán a paliar las iniquidades pretéritas.

Otro elemento de interés es la *reconciliación*. En la actualidad, cada vez más autores abogan por prestar atención a la necesidad de “crear un clima en el que las partes en conflicto puedan resolver sus diferencias a través de medios no violentos, un clima político en el que los que antes eran enemigos puedan continuar estando en desacuerdo, pero, aun así, interactuando y comunicándose con arreglo a un marco normativo y un mutuo reconocimiento” (Gloppen 2002, 1). No es infrecuente que en la literatura sobre JT la reconciliación se describa en términos terapéuticos, centrándose en estrategias psicológicas al servicio de la “sanación” de víctimas y victimarios. No es este el significado de ‘reconciliación’ que pretendemos adoptar aquí, ya que entendemos que empasta mal con la idea de justicia, reconocimiento de la víctima y reparación. La reconciliación se sigue de la preeminencia del marco jurídico e institucional conforme al cual los ciudadanos encauzan sus diferencias en una sociedad democrática y, por tanto, no versa sobre el perdón que un individuo puede pedir o dispensar a otro individuo, sino que le precede la aceptación de la legítima sanción jurídica y tiene una dimensión colectiva o política, es decir, se refiere a cómo los ciudadanos pretenden vivir juntos y mantener una paz estable. En otras palabras, la reconciliación implica el reconocimiento de la víctima y la sanción del victimario, pero, sobre todo, implica la adopción de una identidad política liberal, incluyente, que acepte *al otro* como un igual político.

Ante una situación post-conflicto o de cambio político significativo, los mecanismos de JT proporcionan claves para que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones y la confianza entre ellos mismos para así lograr la cohesión social rota.

## **4. La acción exterior de la UE: tras los pasos de Naciones Unidas**

### **4.1. La justicia transicional en el marco jurídico de la UE**

No existen referencias explícitas a la JT en los tratados de la UE. Sin embargo algunos de los artículos del Tratado de la Unión Europea (TUE) constituyen la base legal de algunas iniciativas en materia de JT (Avello 2008, 3). Veamos.

El artículo 3.5 TUE estipula que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

El artículo 21.1 TUE afirma, en relación a la acción exterior, que “la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”; y añade que “la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”.

El Artículo 42.1 TUE establece que “la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Estos son los principios que van a guiar la acción exterior de la UE, su voluntad de “civilizar” (término de Norbert Elias que Habermas toma prestado) el poder político; sin embargo, la Unión todavía debe desarrollar sus capacidades para el manejo de crisis, la resolución de conflictos y de *peace-building*. Hasta el momento, se ha limitado a seguir los estándares internacionales promulgados por las Naciones Unidas (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM 2006, 3), el principal actor internacional en los procesos de transición que se han ido sucediendo por todo el mundo. No ha elaborado aún una definición y un plan de acción sistemático en materia de JT. Pero sí se ha valido de sus instrumentos para extender la promoción del estado de derecho y los derechos humanos por todo el mundo, llegando a hacer mención explícita al concepto y sus medidas en algunos documentos, declaraciones, e informes. Tampoco la literatura académica dedicada a trabajar la cuestión de la JT en la UE es muy dilatada, aunque hay autores que han realizado aportaciones valiosas a la hora de analizar las diversas iniciativas que se han puesto en marcha<sup>20</sup>.

Algunos de estos autores coinciden en que uno de los principales retos a los que se enfrenta la JT en la UE no es la falta de mecanismos para acometer iniciativas, ni tampoco la falta de

<sup>20</sup> Estos son algunos de los trabajos más destacados que se han desarrollado al respecto: (Avello 2008; Davis 2014; Davis 2009; Crossley-Frolick 2011; Unger & Davis 2009; Unger 2010)

voluntad de las instituciones, sino la falta de un programa, esto es, de un conjunto de medidas sistemáticas destinadas a desarrollar este tipo de políticas. De acuerdo con estos autores, estas políticas deberían ser cuidadosamente diseñadas, asignando roles y responsabilidades a los diversos actores e instituciones, y realizando planes de desarrollo y monitorización (Davis 2014; Unger 2010).

En algunos documentos de trabajo, la Unión Europea reconoce la necesidad de desarrollar políticas de JT para ayudar a las sociedades a afrontar los abusos del pasado y luchar contra la impunidad, y manifiesta que éstas deben llevarse a cabo con arreglo a las circunstancias específicas de cada situación. En sendas posiciones comunes<sup>21</sup>, el Consejo apoya el establecimiento de y la cooperación con el TPI. En otros documentos aclara, por ejemplo, que la respuesta a las violaciones de los derechos humanos sería llevada a cabo principalmente por el TPI y por los Estados –que tienen el deber de investigar los crímenes internacionales graves–, pero también a través de otros mecanismos, como las comisiones de la verdad, o las reparaciones a las víctimas (Consejo de la UE 2012).

Ya en 2006, el *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM) se dirigió al Comité Político y de Seguridad del Consejo de la UE con la finalidad de desarrollar una política de JT en el marco del Programa Europeo de Desarrollo y Seguridad. En este documento se señala la importancia de combinar la búsqueda de la justicia con otros aspectos de interés público, como la consolidación de la paz y la democracia, y la necesidad de desarrollo económico y seguridad (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM 2006, 2).

En el Programa de Estocolmo el Consejo declara que “la Unión es un área de valores compartidos, valores que son incompatibles con los crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra” (Consejo de la UE 02/12/2009).

Resultó de gran interés el *Programa para el Cambio* que la Comisión Europea, presentó en 2011 para cumplir precisamente con los Objetivos del Milenio, y con el fin de reforzar la solidaridad de Europa con los países en desarrollo. La propia Comisión resume lo que supondría su programa del siguiente modo (Comisión Europea 2011):

- incrementar el volumen y el porcentaje de la ayuda de la UE a los países más necesitados donde la UE pueda tener un impacto real, incluidos los Estados frágiles;
- dar mayor importancia a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno al determinar la combinación de instrumentos y modalidades de ayuda a cada país;
- proseguir el apoyo a la integración social y el desarrollo humano, dedicándoles, como mínimo, el 20 % de la ayuda de la UE;
- dedicar una mayor atención a invertir para impulsar un crecimiento económico integrador y sostenible, sentando las bases de los esfuerzos para reducir la pobreza;
- canalizar una mayor proporción de la ayuda de la UE a través de instrumentos financieros innovadores, tales como sistemas que permitan combinar subvenciones y préstamos;

---

<sup>21</sup> Posición Común 2001/443/PESC, de 11 de junio, relativa al Tribunal Penal Internacional (revisada y reforzada el 20 de junio de 2002); y Posición Común 2003/444/PESC, de 16 de junio de 2003

- hacer hincapié en reducir la exposición de los países en desarrollo a conmociones mundiales como el cambio climático, la degradación de los recursos y los ecosistemas, y los crecientes y volátiles precios de la energía y de los productos agrícolas, mediante la concentración de la inversión en la agricultura sostenible y la energía;
- hacer frente a los retos de la seguridad, la fragilidad y la transición;
- ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la UE y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los socios, con una división sectorial del trabajo;
- contar con un marco común para comunicar los resultados de la UE;
- mejorar la coherencia de la política de desarrollo, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

En la actualidad la UE ya se encuentra desarrollando otras iniciativas, que incluyen: 1) la implementación de una política europea en materia de JT, identificando las experiencias previas, las lecciones aprendidas, y los desafíos planteados; 2) guías para la acción y formación al personal destinado en misiones relacionadas con la JT; 3) establecer una red de contactos de personal entre la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los estados miembros para intercambiar información acerca de sus experiencias para mejorar la coherencia entre organizaciones; 4) incrementar la monitorización y promover el diálogo interregional sobre JT para mejorar la cooperación entre organizaciones regionales (Consejo de la UE 2012, 20).

En junio de 2015, el Consejo lanzó el *Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia* para el periodo 2015-2019 (Comisión Europea y Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad 28.04.2015). En él, el Consejo señala la necesidad de adoptar un enfoque comprensivo y sensible a la protección de los derechos humanos a la hora de abordar crisis y conflictos. De acuerdo con este documento, la JT sería uno de los mecanismos para llevar a cabo este cometido. También aquí la JT se entiende principalmente en términos de lucha contra la impunidad y de responsabilidad penal. Entre otros aspectos, se señala la importancia de aplicar la decisión del Consejo 2011/168/CFSP de 21 de Marzo de 2011, sobre el TPI y el Plan de Acción acerca de su implementación, así como el establecimiento de una mesa redonda entre la UE y el TPI, propiciando así el intercambio de ideas e información, y la identificación de las áreas de interés común con la finalidad de asegurar una mejor cooperación entre las dos organizaciones. Participarán en esta iniciativa, que se desarrollará en 2016, tanto la Comisión como el Consejo, pasando por el Servicio Europeo de Acción Exterior, y los estados miembros (Consejo 2015, 20).

#### **4.2. La justicia transicional en la acción exterior de la Unión Europea**

Existen múltiples organismos vinculados de distintos modos a las instituciones de la UE. Por eso expondremos una sistematización para ayudar a ubicar cada organismo, sin plasmar

con exhaustividad la arquitectura institucional de la UE. Nos centraremos en las acciones llevadas a cabo por el Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, pero hay que tener en cuenta que también existen otros organismos relevantes, cuyas iniciativas pueden solaparse o complementar a las de estos tres organismos como, por ejemplo, la OECD, la OSCE, y el Consejo Europeo.

#### **4.2.1. El Consejo, política exterior y misiones del CSDP**

Existe una diferencia fundamental entre el Consejo y la Comisión, a saber, que los intereses particulares de cada país pueden jugar un papel importante en el Consejo, mientras que la Comisión, como órgano ejecutivo de la Unión Europea, no tiene el mismo anclaje en los intereses nacionales y escapa mejor al intergubernamentalismo. No obstante, los dos han tomado en consideración la JTen situaciones post-conflicto, como prueban las numerosas políticas y documentos de trabajo existentes.

- **El Alto Representante (AR) y la Política de Seguridad**

Con el Tratado de Lisboa (2009) se creó el puesto de Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, designado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, aprobado por el Presidente de la Comisión e investido por el Parlamento. Además se instauró un importante servicio de diplomacia, el Servicio Europeo de Acción Exterior (*European External Action Service* o EEAS), mediante una decisión del Consejo en julio de 2010. Fue oficialmente puesto en marcha en 1 de enero de 2011 y su función principal es asegurar que las diferentes actividades que la UE lleva a cabo en materia de política exterior tengan coherencia y efectividad (Consejo de la UE 2010). Esta tarea tiene particular importancia dada la intrincada maraña de organizaciones e iniciativas que forman parte de la política exterior de la Unión.

Además de asistir al AR en la coordinación de la acción, el EEAS participa en la elaboración de propuestas políticas y en su implementación, después de ser aprobadas por el Consejo. Asimismo, presta apoyo al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente y los miembros de la Comisión en actividades concernientes a las relaciones exteriores. Por último, asegura la cooperación con los estados miembros. Las funciones del AR consisten en: 1) dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común; 2) contribuir con sus propuestas al desarrollo de esa política, que lleva a cabo como mandatario del Consejo, y garantizar la aplicación de las decisiones adoptadas; 3) presidir el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores; ser Vicepresidente de la Comisión y, por lo tanto, garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión; 4) representar a la Unión Europea en asuntos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común, entablar un diálogo político con terceras partes en nombre de la Unión y expresar la opinión de ésta en los foros internacionales; 5) ejercer su autoridad sobre el EEAS y sobre las delegaciones de la UE en terceros países y en organizaciones internacionales<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> [http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm) y (Consejo de la UE 2010)

- **EU Special Representatives (EUSRs),**

Los Representantes Especiales de la Unión son enviados diplomáticos de la Unión Europea que el Consejo nombra, a propuesta del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, para el desempeño de misiones especiales, han tenido en cuenta una perspectiva de JT en sus mandatos. Por ejemplo, Mr Lars-Gunnar Wigemark fue nombrado Representante Especial para Bosnia y Herzegovina el 1 de Marzo de 2015. Su mandato consiste en proporcionar apoyo para la construcción de una Bosnia y Herzegovina estable, viable, pacífica y multiétnica, que coopere con sus vecinos y adopte los estándares necesarios (criterios de Copenhague) para entrar en la Unión. Algunas de estas reformas involucran acciones de SSR, reformas del sistema de justicia y otras acciones de JT.

- **La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).**

La *Common Foreign and Security Policy* (CFSP)<sup>23</sup> pretende fortalecer la capacidad de la UE para desarrollar capacidades militares y civiles en la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Busca tener una influencia internacional imponiendo sanciones diplomáticas o económicas a aquellos países que violen el derecho internacional, los derechos humanos, el estado de derecho, o los principios democráticos.

La *Common Defense and Security Policy* (CDSP)<sup>24</sup> forma parte de la CFSP y, en consecuencia, las misiones llevadas a cabo por la primera también forman parte de la política exterior de la UE. Examinaremos ahora con más detalle estas misiones, pero no sin destacar antes que el Consejo menciona explícitamente la JT en su última memoria de actividades, por lo que reconoce su relevancia a la hora de alcanzar los fines que persigue la política exterior de la Unión (Consejo de la UE 2014). La CDSP constituye un enfoque comprehensivo en el manejo de crisis. Con ella la UE ha adquirido un papel relevante en la seguridad internacional, particularmente en lo que se refiere a la prevención de conflictos y misiones de paz. Desde 2003, la UE ha puesto en marcha más de 30 misiones de paz, promoviendo la seguridad y la estabilidad tanto en Europa como fuera de sus fronteras. Algunas de estas misiones son ejemplos de medidas de JT:

1ª. La operación militar EUFOR ALTHEA fue puesta en marcha en diciembre de 2004, siendo su principal contribución el mantenimiento de la paz y de un entorno seguro en Bosnia y Herzegovina. La operación ALTHEA entró en escena cuando su predecesora, la operación SFOR de la OTAN, llegó a su fin. Sus principales objetivos son: 1) proporcionar entrenamiento a las fuerzas armadas de Bosnia y Herzegovina; 2) ayudar a las autoridades de Bosnia y Herzegovina para que mantengan un entorno seguro en el país; y 3) proporcionar apoyo y monitorizar a las autoridades locales en las áreas señaladas por los acuerdos de Dayton: control de armas y otras sustancias peligrosas, control de minas antipersona, gestión de lugares donde se almacenan armas y munición, etcétera<sup>25</sup>. La operación EUFOR ALTHEA

<sup>23</sup> Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en español.

<sup>24</sup> Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

<sup>25</sup> [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/index_en.htm)

representa un importante esfuerzo por parte de la UE para asistir a Bosnia y Herzegovina en su proceso de adhesión.

2ª. En una línea similar, EUAM Ucrania es una misión civil que el CSDP acaba de poner en marcha, que tendrá dos años de duración, y cuya finalidad es apoyar a los actores ucranios relevantes en el sistema de seguridad civil para que lleven a cabo reformas estratégicas. El objetivo principal es proporcionar soporte para que Ucrania logre unos servicios de seguridad efectivos, sostenibles, capaces de rendir cuentas, y que contribuyan a fortalecer el estado de derecho. Los procesos de reforma también incluirían a los tribunales, los protocolos de enjuiciamiento y los cuerpos de seguridad.

3ª. La misión EUBAM Rafah (*European Union Border Assistance Mission in Rafah*) fue puesta en marcha en noviembre de 2005 con la finalidad de monitorizar la frontera entre Gaza y Egipto, después de que el gobierno israelí y las autoridades palestinas firmaran un acuerdo para que los desplazados pudieran cruzar la frontera. El Consejo de la UE aplaudió el acuerdo y adquirió el papel de mediador. De este modo, la UE actúa como tercera parte tomando en cuenta la seguridad de Israel y, al mismo tiempo, asegurando la libertad de movimiento de un millón y medio de palestinos que viven en la franja de Gaza. La misión fue interrumpida en 2007 debido que Hamás tomó el control de la franja, aunque permaneció con capacidad para ser puesta en funcionamiento de nuevo. En julio de 2014, se amplió su mandato hasta junio de 2015<sup>26</sup>. La operación dispuso de expertos en gestión de fronteras y operaciones aduaneras, poniendo en contacto regular a las partes concernidas. Asimismo, el personal de EUBAM cooperó igualmente a nivel técnico con EUROPOL COPPS, la misión de la policía de la Unión en los territorios palestinos con sede en Ramallah. Se supone que la operación EUBAM Ramallah pone de relieve la capacidad como mediador internacional de la UE en territorios en conflicto para fomentar la estabilidad internacional.

No obstante, a juzgar por el último informe de la UNCTAD (Naciones Unidas 6.07.2015), la comunidad internacional ha conseguido muy poco. En primer lugar, porque los palestinos acumulan restricciones a la movilidad desde el 67y 8 años de bloqueo y aislamiento. El 85% de las exportaciones de Gaza a Israel o Cisjordania han sido bloqueadas, con lo que déficit comercial con Israel se ha disparado a 2.500 millones de dólares (un 93% del total). En segundo lugar, los colonos israelíes se han cuadruplicado desde los acuerdos de Oslo. Superan ya a los palestinos en el área C, que representa el 61% de Cisjordania (West Bank) e incluye las zonas con mejores recursos naturales. A esto hay que sumar tres campañas militares en los últimos 6 años (la primera supuso unas pérdidas del 160% del PIB de Gaza; las otras dos tuvieron costes directos de 2.700 millones). Los daños humanos suman 3.782 palestinos y 95 israelíes muertos. En cuarto lugar, hay que decir que los 5.000 millones de ayuda acordados en la Conferencia del Cairo sobre Palestina – *Reconstruyendo Gaza*, sólo cubrirían un 63% de la reconstrucción; de lo cual sólo ha llegado el 27% después de 8 meses. En quinto lugar, porque el Protocolo de Relaciones Económicas, firmado en París en 1994, sigue permitiendo

---

<sup>26</sup> [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/mission-description/index_en.htm) y <http://www.eubam-rafah.eu/node/2313>.

que Israel recolecte, en nombre de la ANP, los impuestos sobre importaciones palestinas y que los transfiera luego, quedándose con un 3% como impuesto por el servicio. Esto le ha permitido a Israel ejercer constantes amenazas consumadas de bloqueo o impago de lo recaudado. En sexto lugar, porque los Acuerdos de Oslo siguen limitando la importación y producción de energía y sometiendo a Palestina a la *Israel Electric Corporation*, que puede pasar a cobrarse, unilateralmente y mediante intereses usureros, lo recaudado por los impuestos sobre importaciones. En séptimo lugar, los israelíes no dejan a los palestinos explotar sus reservas de gas natural, descubiertas en los 90.

La inestabilidad y la incertidumbre causadas por el bloqueo afectan al crecimiento del PIB, a la inversión, al empleo, al consumo, a la inflación, a la deuda pública, a la estabilidad del sistema bancario y a la de todo el sistema económico. Un buen programa de JT debe velar por el fin del bloqueo y establecer las condiciones de un desarrollo estable. Esto es lo que se propone la UNCTAD, de acuerdo con el § 31 (m) del Mandato de Doha o el §9 de la resolución 69/20 de la Asamblea General, adoptado el 25 de noviembre de 2014 que le pide un informe sobre los costes económicos de la ocupación israelí. De acuerdo con ello, el programa de UNCTAD se propone llevar a cabo: 1) Políticas y estrategias comerciales; 2) Promover facilidades y logística comercial; 3) Velar por las finanzas y el desarrollo; 4) Velar por la empresa, la inversión y la competitividad. Para ello buscará formar tanto al personal del sector público como al del privado. Y utilizará tres unidades organizativas: una técnica (que garantice la modernización aduanera, la inversión, y el desarrollo de PYMES) otra legal y una tercera de formación básica, que ofrezca nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes.

4ª. La misión EUBAM Libia se enmarca dentro de las actividades de reconstrucción post-conflicto para las que la UE está prestando su ayuda a Libia. La operación consiste en una misión civil para proporcionar apoyo a las autoridades libias con la finalidad de que puedan mejorar y desarrollar la capacidad de asegurar sus fronteras. El Consejo dio luz verde a esta misión en mayo de 2013, y su duración prevista es de dos años más una prórroga de seis meses, con un presupuesto de 26 millones de euros<sup>27</sup>.

5ª. Una de las misiones más destacadas es EUCAP Nestor, puesta en marcha en julio de 2012 y con un presupuesto de 23 millones de euros anuales. Está destinada a mejorar las capacidades marítimas de cinco países del cuerno de África: Djibouti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania<sup>28</sup>. Debe proporcionar apoyo a la seguridad marítima en estos Estados, particularmente en las áreas contra piratería y gobernanza marítima. La operación también busca, de forma indirecta, proporcionar mayor seguridad en la UE combatiendo los potenciales conflictos y la inestabilidad en la región. El personal de la misión trabaja en colaboración con la guardia costera, los fiscales, los jueces y otros actores responsables de la seguridad marítima en los países anfitriones. De este modo, uno de los principales objetivos es fortalecer el sistema de justicia criminal marítima, investigando y enjuiciando casos de crímenes marítimos graves como, por ejemplo, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas, o el tráfico de armas.

<sup>27</sup> [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm)

<sup>28</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/mission-description/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/mission-description/index_en.htm)

Esta misión complementa un conjunto de acciones de la UE destinadas a promover la estabilidad en la región y permitiría maximizar sinergias entre agentes militares y civiles, convirtiéndose así en un elemento fundamental de la lucha contra la piratería. Las otras acciones puestas en marcha por el CSDP son la Operación Atalanta y la EUTM (*EU Military Training Mission*) para Somalia.

La Operación Atalanta se ha encargado de proteger los barcos del *World Food Programme* (WFP), la *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) y otras entregas vulnerables; prevenir la piratería y los robos armados en el mar; realizar tareas de vigilancia sobre las actividades pesqueras en las costas de Somalia; proporcionar apoyo a otras misiones de la UE y otras organizaciones internacionales que trabajan para mantener la seguridad marítima en la región<sup>29</sup>. Fue puesta en marcha en abril de 2010 con la finalidad de fortalecer al Gobierno Federal de Transición y las instituciones somalíes, principalmente proporcionando entrenamiento militar a unos 3.600 miembros de las fuerzas armadas, para ayudar a estabilizar el país y responder a las necesidades de los civiles. Se proporcionó formación en las áreas de cooperación entre militares y civiles, inteligencia, policía militar e ingeniería de combate, además de impartir módulos sobre Derechos Humanos y Derecho humanitario internacional. También se proporcionó monitorización a las autoridades somalíes en cuestiones de desarrollo del sistema de seguridad. El mandato de la operación se extendió hasta mayo de 2015<sup>30</sup>.

Las misiones EUCAP Nestor, Atalanta y EUTM Somalia forman parte del Marco Estratégico para el Cuerno de África, adoptado por el Consejo en Noviembre de 2011. Con el compromiso de combatir las fuentes de inestabilidad en el Cuerno de África, se lucha contra la piratería y el tráfico ilegal, con la finalidad de que la región se convierta en un lugar seguro. Asimismo, para garantizar el bienestar es preciso erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico, de tal modo que estos países lleguen a ser auto-suficientes. El objetivo último consiste en lograr “una paz duradera, seguridad y justicia, una buena gobernanza basada en los principios democráticos de inclusión, el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos” (Consejo de la UE 2011, §2).

6ª. En marzo de 2015 se puso en marcha la misión militar EUMAM RCA para proporcionar apoyo y asesoramiento a la República Centroafricana, también con la finalidad de reformar el sistema de seguridad como mecanismo para estabilizar y asegurar la paz en la zona. La operación consiste, fundamentalmente, en transformar las fuerzas armadas en un ejército profesional, democráticamente controlado, y étnicamente diverso. Esta misión colabora estrechamente con la operación MINUSCA de las Naciones Unidas, destinada a fortalecer el sistema de seguridad y llevar a cabo procesos de veto<sup>31</sup>.

7ª. El 18 de mayo de 2015, con miras a complementar la Agenda de Inmigración en plena crisis de refugiados, los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa aprueban una operación militar naval (EUNAVFOR Med) que incluye la recolección de información, el bloqueo, control y, en última instancia, la neutralización de los barcos de las organizaciones de traficantes.

---

<sup>29</sup> <http://eunavfor.eu/mission/>

<sup>30</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/index_en.htm)

<sup>31</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index_en.htm)

8ª. Mali ha experimentado una prolongada situación de conflicto desde 2012, cuando diversos grupos armados (algunos de ellos apoyados por Al Qaeda) ocuparon la zona norte del país, rebelándose contra el gobierno. La misión EUCAP Sahel Mali tiene la finalidad de contribuir a la estabilidad del país después de estos acontecimientos, proporcionando ayuda para la reforma institucional y el restablecimiento de la autoridad del Estado. Su mandato es de dos años, desde 2015 hasta 2017, y el presupuesto inicial para el año en curso es de 11,4 millones de euros<sup>32</sup>. Igual que en el caso de Somalia, esta misión está acompañada de una operación de entrenamiento y mejora de las fuerzas armadas, la misión EUTM Mali. El mandato de esta misión consistiría en restaurar un orden constitucional y democrático, ayudar a las autoridades de Mali a ejercer la soberanía en la totalidad del territorio y combatir el crimen organizado y el terrorismo<sup>33</sup>.

9ª. La misión EUCAP Sahel Níger se inscribe en la misma línea que la misión EUCAP Sahel Mali. La misión se propone luchar contra el crimen organizado y el terrorismo proporcionando ayuda a las fuerzas de seguridad locales mediante el establecimiento de un enfoque integral y coherente, basado en los derechos humanos. La misión tiene un mandato que dura desde 2012 hasta 2016.

10ª. La misión EULEX Kosovo es la misión civil más importante que el CSDP ha puesto en marcha, con un presupuesto anual de 89 millones de euros. Se puso en marcha en noviembre 2008 y se prevé que dure hasta junio de 2016. Su finalidad consiste en proporcionar apoyo a las autoridades kosovares en sus esfuerzos por hacer imperar el estado de derecho, poniendo especial énfasis en el sistema judicial. Esta misión forma parte de un marco de acción más amplio para promover la paz y la estabilidad en los Balcanes. Algunas de las áreas de acción preferentes son: la lucha contra el crimen organizado, los crímenes de guerra y la corrupción<sup>34</sup>. Esta iniciativa, por tanto, constituye un excelente ejemplo del papel desempeñado por la Unión Europea para apoyar la reforma de las instituciones en un proceso de transición.

En 2014, los jueces habían dictaminado 566 veredictos, algunos de ellos implicando a altos funcionarios como jueces, fiscales u oficiales de policía. La misión EULEX Kosovo, por tanto, también incluye un alto componente de reforma del sistema de seguridad. Asimismo, se investigaron 250 crímenes de guerra, y se iniciaron las primeras investigaciones por violación como crimen de guerra. A este respecto, se emitieron 30 veredictos acerca de crímenes de guerra, incluyendo casos de enjuiciamiento por violencia sexual relacionada con el conflicto<sup>35</sup>.

En lo que refiere a formas de reparación, como la restitución de bienes perdidos, se creó la comisión *Property Claims Commission* (KPCC), que lidió con unos 40.000 mil casos relacionados con la propiedad y cerró su última sesión en diciembre de 2014. También en el área de reparaciones, el departamento de medicina forense llevó a cabo 477 misiones de campo para localizar a desaparecidos, identificando los restos de 398 personas. Durante la

<sup>32</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/index_en.htm)

<sup>33</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/index_en.htm)

<sup>34</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/mission-description/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/mission-description/index_en.htm)

<sup>35</sup> [http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/missionaccomplishments\\_2.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/missionaccomplishments_2.pdf)

misión, también se localizaron y excavaron fosas comunes, recuperando numerosos cuerpos, y condenando a los culpables de crímenes masivos.

Asimismo, la UE proporcionó asesoramiento para la implementación del estado de derecho, por ejemplo, prestando asistencia a las autoridades locales para la redacción de unas 110 leyes, regulaciones, y otras instrucciones administrativas, o diseñando cambios estructurales para la recaudación de impuestos. Como se puede observar, la Unión Europea ha realizado una importante labor de promoción de la democracia y los derechos humanos a través de estas misiones, que constituyen ejemplos de JT.

Estas operaciones, no obstante, no se encuentran exentas de críticas. La Alta Representante ha sido interrogada por la mala gestión de la misión EULEX, e, incluso, a propósito de ciertos indicios de corrupción por parte de sus integrantes<sup>36</sup>. Aunque es democráticamente tranquilizador el envío de un investigador independiente, no es menos fundamental asegurar la independencia del investigador y la transparencia en el resto de misiones. Federica Mogherini arguyó que “todas las misiones de la PCSD tienen mecanismos internos de rendición de cuentas, así como un código de conducta. En respuesta a esas acusaciones y a la solicitud del propio Defensor del Pueblo de la UE, se revisará el código de conducta de nuestras misiones para incluir, entre otras cosas, disposiciones en defensa de los denunciantes. Asimismo, el SEAE garantizará que toda alegación relativa a una irregularidad se abordará sin autocomplacencia al tiempo que se respeta la presunción de inocencia y se reafirma la integridad y la profesionalidad del personal de las misiones de la PCSD”<sup>37</sup>. Asimismo, afirmó que el SEAE estudiaría las 21 recomendaciones que el Sr. Jacqué, Jefe de Misión, realizó en su informe a fin de mejorar no solo en EULEX, sino en todas las misiones de la PCSD.

Pese que, a primera vista, este incidente parece apuntar al mal funcionamiento de las misiones, también es cierto que el control parlamentario y la rendición de cuentas a la que está obligada la AR garantizan que la UE lleve a cabo sus funciones de acuerdo con los principios de estado de derecho, respeto por las leyes y transparencia.

- **Comité Político y de Seguridad (*Political and Security Committee o PSC*) y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).**

El CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) elabora documentos de planificación para nuevas misiones, formula recomendaciones al Comité Político y de Seguridad, y desarrolla estrategias para la gestión civil de crisis. Como hemos señalado, el Comité elaboró el documento “*Transitional Justice and ESDP*”, que señalaba la necesidad de realizar un análisis minucioso de la transición de los países en los que se realicen misiones, la necesidad de incluir una perspectiva de JT en las operaciones de gestión de crisis, y en la necesidad de formar expertos y elaborar líneas de acción inspiradas en los documentos guía de las Naciones Unidas.

---

<sup>36</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2014-009132+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>37</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-009132&language=EN>

#### 4.2.2. Comisión Europea

La Comisión representa los intereses de la UE en su conjunto, y, por lo tanto, es una institución políticamente independiente. Dentro del sistema institucional tiene un papel impulsor, puesto que propone legislación, así como políticas y programas de acción. Asimismo, es responsable de ejecutar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo. Representa a la Unión en el exterior, exceptuando la PESC. En lo que refiere a iniciativas relacionadas con la JT la Comisión incluye instrumentos como el *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR), *Instrument for Stability* (IfS), o la Política Europea de Vecindad. A continuación, ofrecemos una muestra de las actividades llevadas a cabo por estos organismos, principalmente a través de la financiación.

- **El *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR)**

Este instrumento aparece en 2006, tomando como base la *European Initiative* (2000-2006). Proporciona apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos en países que no pertenecen a la UE, es decir, estaría concebido como un instrumento de ayuda al exterior. El EIDHR proporciona financiación a numerosos proyectos en todo el mundo (unos 1.200 en la actualidad, en más de 100 países). En el período 2007-2013 su presupuesto fue de 1.104 millones de euros<sup>38</sup>.

Depende de la Comisión en tanto forma parte de su estrategia de relaciones exteriores. De acuerdo con la Comisión, el EIDHR es un complemento fundamental de la PESC en los ámbitos de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos. En ciertos lugares constituye incluso la única base legal para algunas actividades relacionadas con la promoción de los derechos civiles y políticos, la vigilancia de las elecciones y la resolución de conflictos (Comisión Europea 2001, 14).

Los objetivos clave del EIDHR consisten en: 1) fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en aquellos países en los que se encuentran en riesgo; 2) fortalecer el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y la democracia (por ejemplo, impulsando la conciliación pacífica de los intereses de diferentes grupos, y consolidando la participación política y la representación); 3) proporcionar apoyo a proyectos relacionados con las guías de acción de la UE, como los proyectos que tengan que ver con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pena de muerte, los derechos de los niños y la violencia contra las mujeres; 4) reforzar el marco regional e internacional para la protección de los derechos humanos, la justicia, el estado de derecho, y el fomento de la democracia; y 5) mejorar la transparencia de los procesos electorales y, con ello, la confianza de los ciudadanos<sup>39</sup>.

Así pues, el EIDHR se encarga principalmente de ayudar a la sociedad civil para que sea ésta la que impulse reformas políticas respetuosas con los derechos humanos, proporcionando financiación a organizaciones, individuos y misiones. Opera con independencia del gobierno de los países en los que lleva a cabo acciones, por lo que puede tratar directamente

<sup>38</sup> <http://www.eidhr.eu/what-is-eidhr-/what-is-eidhr-?LANG=en>. También: Democracy Report 2011, p. 8

<sup>39</sup> <http://www.eidhr.eu/what-is-eidhr-/what-is-eidhr-?LANG=en> También: Democracy Report 2011, p.8.

con la sociedad civil local. Esto permite, además, que las iniciativas se lleven a cabo desde enfoques innovadores, o que su contenido sea políticamente sensible, sin necesidad de pasar por el filtro previo de los países anfitriones<sup>40</sup>. De acuerdo con la Comisión, el EIDHR tendría un valor añadido respecto a otros organismos de cooperación (Comisión Europea 2001, 14-15), en cuanto que:

- 1) Se identifica con la UE, reflejando y promoviendo sus valores, como, por ejemplo, el respeto por los derechos fundamentales, la democracia o el estado de derecho y el consecuente respeto de las minorías.
- 2) Proporciona una ayuda económica que es percibida de tal modo que tiene el apoyo político de la UE, lo que puede llegar a proteger a las organizaciones de la sociedad civil de los gobiernos represivos
- 3) Puede ser empleado para tomar riesgos políticos mayores que los que tomaría un Estado miembro debido a sus intereses políticos o comerciales.
- 4) Posee la imparcialidad que no poseen otros organismos de cooperación nacionales
- 5) Puede ser empleado para estimular iniciativas de democratización y defensa de los derechos humanos a nivel regional, reflejando la naturaleza de la UE como organización comprometida con la integración regional.

El EIDHR proporciona apoyo a algunas iniciativas que se solapan con los mecanismos y objetivos de la JT. Por ejemplo, proveyendo ayuda para realizar reformas estructurales en los gobiernos, los parlamentos, los sistemas judiciales y los medios de comunicación; impulsando la participación política de la ciudadanía en la toma de decisiones conjuntas; fomentando la confianza de los ciudadanos en sus representantes electos, mediante el desarrollo de medidas encaminadas a la rendición de cuentas y la transparencia; y protegiendo a los activistas políticos para que la libertad de opinión y expresión, asociación pacífica y libre movimiento se vean fortalecidas.

Menciona explícitamente la JT en algunos de sus documentos. En su informe sobre el período 2007-2010, señala: “Debido a que el legado de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos cometidas durante los conflictos y los gobiernos represivos puede perdurar en el tiempo, los proyectos de JT deben recibir apoyo sustancial” (European Instrument for Democracy and Human Rights 2011, 120). Algunas de sus iniciativas en materia de JT resultan particularmente avanzadas, como por ejemplo aquellas que, de acuerdo con las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, buscan acabar con la violencia deliberada contra las mujeres en situaciones de conflicto.

Por ejemplo, en el período 2011-2013 se llevaron a cabo tareas de colaboración y financiación para la búsqueda de la verdad en Indonesia. El proyecto consistió en recopilar datos y documentación de abusos de los derechos humanos con la finalidad de proporcionar información al mecanismo para la verdad y la reconciliación, y dar apoyo a los familiares de

---

<sup>40</sup> <http://www.eidhr.eu/supporting-dandhrs>

las víctimas en sus esfuerzos de búsqueda (European Instrument for Democracy and Human Rights 2011, 123).

En el mismo período se realizó un programa para luchar contra la impunidad, promover la justicia y avanzar hacia la reconciliación en Nepal a través de comisiones de la verdad, programas de reparación para las víctimas, y conmemoraciones públicas. La finalidad última del proyecto era reducir las tensiones sociales y los crímenes, así como fomentar la tolerancia entre diversas comunidades para poder alcanzar una paz sostenible en el tiempo (p. 129).

De 2008 a 2011, se llevó a término en Croacia el proyecto denominado “*Monitoring War Crime Trials in the Process of Dealing with the Past*”, con el fin de realizar tareas de vigilancia y promover el acceso a la justicia. Dentro del mismo Proyecto, también se llevaron a cabo tareas de conmemoración y reconciliación mediante comisiones de la verdad y programas de reparación (p. 133).

Uno de los proyectos más importantes fue el denominado “*Strengthening the role of civil society in postconflict truth-seeking and truth-telling in the Western Balkans*”, cuya área de acción se centró en la educación en derechos humanos, la mediación y el diálogo. El proyecto consistió en evitar el revisionismo histórico de tal modo que las víctimas del conflicto y la sociedad civil no fuera manipuladas, como lo fueron en el pasado, por el discurso nacionalista étnico, así como mejorar el diálogo entre comunidades. El Proyecto se desarrolló en Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Serbia y Montenegro (p. 133). Asimismo, se proporcionó financiación para otros proyectos relacionados con la promoción de una paz sostenible mediante varias iniciativas de inclusión social y diálogo entre colectivos de la sociedad civil.

Otra área de la JT en la que el EIDHR destaca es en la lucha contra la impunidad. En Guatemala, la UE financió a través del EIDHR el 100% de un programa (800.000 Euros) desarrollado por el UNDP (United Nations Development Programme) destinado a crear una comisión internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG). En 2008, puso en marcha esta iniciativa con la que se propuso, además de luchar contra la impunidad, fortalecer las instituciones, hacer la justicia más transparente y eficaz, y mejorar las investigaciones criminales (p. 144).

El EIDHR también ha proporcionado financiación a proyectos relacionados con la reparación de las víctimas. En el período 2009-2011 en Perú, proporcionó ayudas al *International Center for Transitional Justice* para que el plan de reparaciones diseñado por la Comisión para la Verdad y la Reconciliación pudiera ser llevado a término (p. 18). Asimismo, se realizaron contribuciones destinadas a la recuperación de la memoria histórica en Ayacucho o la reparación de las víctimas del conflicto armado (p. 127). Otras medidas similares se acometieron en Haití, Argelia, Georgia, Afganistán y Serbia.

Hay un área en la que el EIDHR destaca especialmente: la ayuda al TPI. Una de las piedras angulares de la UE, dentro de sus objetivos de mantenimiento de una paz duradera, justicia internacional y estado de derecho, es la lucha contra la impunidad. El apoyo prestado por el EIDHR proporciona difusión de las labores del TPI, particularmente a través de seminarios para juristas, programas para que profesionales y estudiantes puedan realizar estancias para conocer en profundidad el funcionamiento del Tribunal, y la creación de una base de datos exhaustiva que reúne jurisprudencia relevante (European Instrument for Democracy and Human Rights 2011, 127).

La sociedad civil también está intensamente involucrada en las actividades del TPI. La *Coalition for International Criminal Court* engloba a más de 500 organizaciones que se encargan de fortalecer la cooperación con el TPI, coordinar campañas para la ratificación del Estatuto de Roma (que establece sus bases legales), dar difusión y monitorizar las actividades del tribunal y proporcionar asistencia técnica<sup>41</sup>.

Una de las actividades que más destacan en lo que se refiere al apoyo de la justicia internacional y el mantenimiento de la paz en la región de la antigua Yugoslavia es el denominado “*Outreach Programme*”, que consiste en mantener los logros del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, tribunal internacional establecido por las Naciones Unidas con la finalidad de investigar y juzgar los crímenes de guerra que tuvieron lugar en la década de los noventa en los Balcanes (*Outreach Programme*, ICTY 2014).

Mediante el programa “*Wanted War Criminals*”, el EIDHR contribuye a una justicia más eficaz en el marco del principio de complementariedad investigando a sospechosos de ser criminales de guerra que se encuentran viviendo en jurisdicciones que no pueden o no quieren encausarlos. Esta lucha contra la impunidad se ha llevado a cabo en países como Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Democrática del Congo, Irak, Liberia, Montenegro, Myanmar, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudán, y Uganda (*European Instrument for Democracy and Human Rights* 2011, 124).

- ***Instrument for Stability* (dentro de EEAAS –en español, SEAS-).**

El *Instrument for Stability* (IfS) fue puesto en marcha en 2007 para continuar las tareas iniciadas a través del *Rapid Reaction Mechanism*. Fue diseñado para que la Comisión Europea pudiera incrementar su capacidad para manejar crisis, prevenir conflictos y realizar acciones de *peacebuilding*. La JT ocupa un lugar privilegiado en este instrumento, que se apoya también en otros mecanismos de mediación, promoción de la confianza, y fortalecimiento del estado de derecho. El IfS se diferencia de otros instrumentos por su rapidez: está pensado para dar el apoyo descrito en situaciones de crisis o crisis emergentes cuando la ayuda económica no puede llegar desde otras fuentes<sup>42</sup>.

Dentro del IfS, el *EU's Peace-building Partnership* se encarga de desarrollar la capacidad de potenciales colaboradores para responder a las crisis. La sociedad civil es una excelente fuente de conocimiento y experiencia en los lugares en los que hay un conflicto incipiente y, en consecuencia, pueden proporcionar información enormemente valiosa y rápida, tanto para prevenir una crisis, como para lidiar con las consecuencias del conflicto una vez se ha producido.

- **La Política Europea de Vecindad**

El objetivo de la Política Europea de Vecindad o *European Neighbourhood Policy* (ENP) es conseguir el máximo grado de integración económica y asociación política con nuestros vecinos del sur y del este. Este objetivo tiene como telón de fondo una serie de

---

<sup>41</sup> <http://www.iccnw.org/?mod=home>

<sup>42</sup> [http://eeas.europa.eu/ifs/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ifs/index_en.htm)

intereses compartidos y un conjunto de valores que la Unión considera fundamentales: la democracia, el estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, y la cohesión social. La Política Europea de Vecindad, por tanto, es uno de los aspectos clave de la política exterior de la UE.

Trabaja en estrecha colaboración con los países cercanos para “reducir la pobreza, crear un área de prosperidad compartida y valores basados en una integración económica más profunda, así como relaciones políticas y culturales más intensas, y mejorar la cooperación entre fronteras y la responsabilidad compartida en la prevención de conflictos entre la Unión Europea y sus vecinos” (Comisión Europea 2003, 9).

En el año 2014 se introdujeron numerosas mejoras más allá de nuestras fronteras gracias a este mecanismo. Por ejemplo, Georgia, país que ha sufrido sucesivos conflictos e inestabilidad desde la caída de la URSS, realizó, siguiendo las recomendaciones de la Política Europea de Vecindad, elecciones presidenciales conforme a los estándares internacionales. Realizó reformas en su sistema de justicia, participó en las discusiones de Ginebra sobre la situación del Cáucaso y tomó medidas para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas dentro de las fronteras del país. En Túnez se llevaron a cabo medidas destinadas a consolidar la democracia como, por ejemplo, adoptar una constitución, adoptar un marco legal para la prevención de la tortura, medidas dirigidas a proporcionar independencia al poder judicial, medidas anticorrupción, y otras medidas relacionadas con la JT (Comisión Europea 2014).

Que los países tengan que cumplir una serie de requisitos para ingresar en la UE también es relevante. Así, el TUE establece que aquellos países que deseen ser miembros deben respetar los valores democráticos de la Unión y su compromiso con promocionar los derechos humanos. Estos requisitos están recogidos en los denominados criterios de Copenhague. Aquellos países que deseen formar parte de la Unión deberán: 1) poseer instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías; 2) una economía de mercado, y la capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; 3) la capacidad para implementar de forma efectiva las obligaciones que impone la membresía, incluyendo la adhesión a los objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión<sup>43</sup>.

La UE proporciona ayuda técnica y financiera a aquellos países que desean formar parte de la Unión a través del *Instrument for Pre-accession Assistance* (IPA). Algunos de los países que se están beneficiando actualmente de esta ayuda son Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. Se busca proporcionar apoyo a países que han pasado por un proceso de transición tras un conflicto para que alcancen estándares razonables en áreas como la economía, la política o el abastecimiento energético. Por ejemplo, el *Instrument for Pre-accession Assistance* ha puesto en marcha proyectos relacionados con la mejora del estado de derecho y la reforma de las administraciones públicas<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> El artículo 49 del Tratado de la UE (TUE) constituye el fundamento jurídico de toda adhesión. Para ingresar en la UE, el país debe respetar los principios enunciados en el artículo 6, apartado 1, del TUE.

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm)

### 4.2.3. El Parlamento Europeo:

El Parlamento Europeo defiende la JT de una forma transversal en sus comunicados conjuntos con la Comisión o el Consejo que apoyan este tipo de medidas. Asimismo, cabe destacar otras incursiones por parte del Parlamento, como la audiencia pública que se llevó a cabo el 11 de Noviembre de 2013 en Bruselas bajo los auspicios del Subcomité de Derechos Humanos con el título “*EU Transitional Justice policy and EU mediation capacities*”. En la sesión se discutió acerca de la necesidad de lidiar con los abusos del pasado y de luchar contra la impunidad, del importante papel del TPI, así como de la JT en los procesos de *peace-building*.

Para concluir, un esquema que sistematiza bien los instrumentos directos e indirectos de mediación previstos por la UE sería el siguiente (Davis 2014, 97):

Table 3.4 EU mediation instruments

Track		Instrument
Track I	Direct	High Representative <sup>1</sup> Commissioner European Union Special Representatives, Envoys EEAS senior staff Heads of EU Delegation Presidency, <i>troika</i> CSDP mission
	Indirect	Financial support, e.g. Instrument for Stability, European Development Fund
Track II	Direct	European Union Special Representatives, Envoys Heads of EU Delegation CSDP mission
	Indirect	Financial support, e.g. Instrument for Stability, European Development Fund
Track III	Indirect	European Instrument for Democracy and Human Rights, Instrument for Stability

Source: Davis, L. (2014b).

Note

<sup>1</sup> Taken here to include the High Representative for CFSP/Secretary General of the European Council prior to the entry into force of the Lisbon Treaty, and subsequently the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the European Commission

## 5. Retos actuales; mala aplicación de la justicia transicional en el pasado.

Tanto la Agenda Europea de Inmigración como la Agenda Europea de Seguridad suponen recientes avances respecto a dos acuciantes problemas que la UE debe resolver. Y se podría decir que la urgencia de ambas enraíza en la aparición del denominado Estado Islámico. Sin embargo, ninguna de las dos han aprendido de los errores del pasado, ni adoptan el necesario enfoque integral y, por tanto, no atacan con claridad las causas estructurales de dichos problemas. Las guerras, los crímenes interétnicos, la pobreza y, en suma, la falta de paz social y prosperidad, son dramas que se retroalimentan entre sí y que están a la base tanto de la emigración como del terrorismo de los lobos solitarios que hoy amenazan nuestra seguridad. Es la falta de presente y futuro de la población de los países de emisión, lo que lleva a la emigración, o lo que genera el caldo de cultivo de ignorancia y desesperación que conduce a muchos hacia el fundamentalismo, cayendo en brazos de élites sectarias que se aprovechan.

### 5.1. Análisis de errores pasados: el Estado Islámico (EI)

Para atajar los problemas que afronta actualmente la Unión es fundamental que nuestras actuaciones exteriores cumplan requisitos geoestratégicos y adopten una visión integral del problema. Pero las medidas de la UE en acción exterior son deficientes por carecer de líneas de acción claras e integrales en materia de JT. Para convencernos de la urgencia de la empresa, y para delinear mejor sus objetivos, repasaremos algunos datos relativos al auge del Estado Islámico desde el verano de 2014, cuando en sólo cien días se hizo con un gran territorio y revolucionó Oriente Medio. Menos de 15.000 hombres derrotaron en Mosul a un ejército iraquí de 350.000 soldados, formado y pertrechado por EEUU. Algo similar ocurrió en mayo en Ramadi<sup>45</sup>. Hoy el EI es un Califato que ocupa un tercio del suelo sirio e iraquí. Si queremos soluciones, y no reproducir los errores, convendrá comprender lo que occidente, UE incluida, hizo políticamente mal en países como Irak o Siria.

Tras la invasión de Irak, dirigida por Estados Unidos en 2003, las fronteras de Siria e Irak no se vieron modificadas y, en ambos países, parecía que el nacionalismo árabe podía servir para cimentar la convivencia entre las distintas comunidades religiosas (yazidíes, chabaquíes, cristianos, kakais, chiíes y suníes). El nivel de vida y las infraestructuras en ambos países no eran malas. ¿Qué ha pasado para que, tras una guerra y una invasión que debía asentar bases para la democracia y consolidar la convivencia, estemos hoy ante uno de los mayores monstruos de la historia? Varios son los factores a los que cabría aludir.

En primer lugar, en relación con Irak (Estado artificialmente creado por el Reino Unido en 1932, que reúne tres etnia tradicionalmente enfrentadas: chiíes, suníes y kurdos), hay que señalar la marginación, la exclusión e incluso la violencia con que los chiíes, amparados

<sup>45</sup> “Las fuerzas iraquíes simplemente no mostraron ninguna voluntad de combatir. De hecho, eran inmensamente superiores en número a sus contendientes y, aun así, no combatieron”, Ashton Carver, Secretario de Defensa de Estados Unidos.

por el ejército estadounidense, sometieron a la comunidad suní desde la desbaazificación de 2003 (Sky 2015). Desafortunadamente, los chiítas convencieron a Dick Cheney para echar a todos los suníes del ejército en lugar de hacer una prudente depuración. Estas medidas hicieron perder al ejército iraquí a los hombres más preparados, que acabaron engrosando las filas del difunto Zarqawi, líder original del Estado Islámico; y, peor aún, contribuyeron a crear un ejército que era un nido de corrupción (Cockburn 2015). Acompañadas en general de una carencia de reconocimiento en lo público (más bien de una exclusión violenta), estas medidas insembraron una ira creciente en los suníes (hacia los chiíes), que aumentó a partir de 2006 conforme las milicias chiíes iban dejando por las calles de Bagdad decenas de cuerpos con cráneos taladrados. La cosa empeoró cuando el presidente títtere de EEUU, Nouri al-Maliki, aprovechando la retirada estadounidense en 2011, desmanteló sus milicias brutalmente y encarceló a los líderes suníes. Ha habido que esperar a 2014 para la llegada de Haider al-Abadi y, con él, la implantación de políticas inclusivas. El ejército ha sido incluso reestructurado bajo el mando de un nuevo ministro de Defensa suní; los antiguos generales fueron cesados; y varios gobiernos extranjeros proporcionaron equipamiento y formación a funcionarios iraquíes. Pero el daño de las políticas excluyentes ya estaba hecho.

En segundo lugar, en relación con Siria (gobernada autoritariamente por Bashar Al-Asady antes por su padre), conviene subrayar que la Primavera Árabe fue promovida desde fuera (no como en Túnez). Los integrantes del EI fueron armados originalmente por los servicios de inteligencia turcos y por Arabia Saudí, que en la guerra civil iniciada en 2011 tomó partido contra Al-Asad y sus aliados chiítas de Hizbulá e Irán. Parece que, de algún modo, lograron liberar de la cárcel de mayor seguridad de Irak a un millón de represaliados suníes (recordamos, con experiencia militar) a quienes armaron y financiaron para derrocar al régimen del chiíta Al Asad (Baños, 2015). Desgraciadamente fueron también indirectamente armados por EEUU: éstos, al tomar partido contra el régimen sirio, creyeron sin fundamento estar armando a una oposición laica que luchaba contra el régimen de Al-Asad; pero su dinero fue a parar a grupos afines a Al Qaeda, entre ellos el ISIS (Cockburn 2015). Pronto, los mil suníes liberados formaron, con financiación, un ejército de 5.000 hombres. Hoy el régimen socialista (y tiránico, según EEUU) de Asad ha perdido mucho territorio frente a sus oponentes; principalmente frente al Estado Islámico. Ahora la comunidad internacional temería volver a apoyar a un tirano para derrocar a tiranos peores: por eso no hace la guerra sobre el terreno y se dedica a bombardear; no se toma partido en la guerra civil, salvo contra el EI. Mientras tanto, desde septiembre de 2015, tanto Rusia (con base militar en el Puerto de Tartús y que, al parecer, está construyendo un aeropuerto en el territorio controlado por Al-Asad), como las tropas de combate de la Guardia Revolucionaria iraní (ambos países son partidarios de Al-Asad por intereses geoestratégicos), han decidido ocupar terreno para facilitar las operaciones del menguado régimen sirio.

Así pues, mientras escribimos se está dirimiendo una cuestión clave que afecta de lleno a la JT: quien gane la guerra será probablemente quien ostente la legitimidad política (no necesariamente democrática) en el futuro; de ello dependerá no sólo la estabilidad y la prosperidad de los ciudadanos sirios sino la paz y la estabilidad internacional. La situación la explica bien Bruce Maddy-Weitzman, investigador principal del Centro de Estudios de Oriente Próximo en la Universidad de Tel Aviv:

“El Asad aceptaría cualquier oferta de negociación que incluya una fase de transición en la que pueda participar, ya que le aportaría legitimidad internacional y le permitiría ganar tiempo. Pero la fragmentada oposición siria y sus aliados [con Arabia Saudí, Turquía y Qatar a la cabeza] se oponen por esa misma razón” (*El País* 2015).

Tras dar cuenta de la violencia generada por las minorías previamente marginadas y oprimidas en Irak y Siria, convendría señalar en tercer lugar que el fundador del Califato, Zarqawi, fue también una persona con problemas de adaptación, acrecentados por un episodio traumático (la muerte del padre), cuya marginación se transforma en vulnerabilidad y que, tras un paso (obligado por su madre, con fines de reinserción) por una clase islámica de autoayuda, acabó fácilmente presa de un discurso dogmático que le condujo al fanatismo. En 1989 viajó a Afganistán para “hacer la yihad” y acabó tomando parte en la guerra civil. Tras orquestar ataques terroristas en su país, estuvo encarcelado. Y, a la salida, al-Qaeda le condujo al oeste de Afganistán para dirigir un campo de entrenamiento en Herat. En 2003 organizó una red de insurgencia en Irak, junto a los sunitas, partidarios de Sadam. Casi más que al ejército estadounidense, se dedicaban a atacar violentamente a los chiíes. Aunque no sentía gran simpatía por él, el propio Bin Laden avisó después de la muerte de Zarqawi en 2006, tras un bombardeo estadounidense: su “historia vivirá para siempre con las historias de los nobles [...]. Por más que hayamos perdido a uno de nuestros más grandes caballeros y príncipes, estamos contentos de haber encontrado un símbolo [...].”

Sigue habiendo muchas cosas que escapan a nuestra comprensión, como el crecimiento de un líder sanguinario, y de una organización que no sólo se ha granjeado múltiples enemigos (al ocupar territorio, combatir contra ejércitos regulares y someter y ultrajar a las minorías locales, como los chiíes o los kurdos; al encolerizar a los Guardianes de la Revolución en Irán por avanzar sobre Bagdad, al decapitar al periodista estadounidense James Foley y al trabajador social británico David Haines) y ha amontonado innumerables bajas en sus frentes, sino que también ha mantenido tensas relaciones incluso con sus supuestos amigos, como Al-Qaeda (ésta apenas le quiso financiar; y en 2014 el EI mató al emisario en la región) o lo sunitas de Irak (Zarqawi odia a los nacionalistas baazistas árabes laicos) (Weiss 2015). Quizás porque quienes debían garantizar la estabilidad de la región y favorecer la inclusión de sus instituciones y la cultura cívica tolerante en la sociedad civil, simplemente ampararon a los revanchistas. Pero aún quedarían preguntas siniestras en el tintero: ¿por qué, a pesar de los bombardeos selectivos en un terreno desértico y muy aseQUIBLE militarmente, han podido extraer crudo y exportarlo en convoyes, dándoles la oportunidad de financiarse con entre 500 y 2.000 millones de dólares? ¿Quién compra ese petróleo? (Baños, 2015).

Por lo demás, saber cómo es posible que un movimiento tan sanguinario y con tantos enemigos atraiga a tanta gente para morir por la causa escapa a la comprensión. Muchos de los que van a luchar se sienten atraídos por el poder y las ocupaciones territoriales que lleva a cabo el ISIS (BBC Documental 2015). Pero es extraño que la amplitud de frentes y el inmenso número de bajas no haya hecho mella y que tras el abandono de Irak de EEUU en 2011, hayan logrado doblegar tan fácilmente al Ejército Libre Sirio. También aquí hay varios factores a tener en cuenta, relacionados precisamente con los intentos del EI por tratar de legitimarse ante los suyos.

Por una parte, en varias ciudades ocupadas han implementado servicios civiles, controlado los servicios de basura, extraído ingresos de las rentas locales, de impuestos de bienes inmuebles, del alquiler de oficinas estatales iraquíes y sirias, del contrabando de petróleo y del robo de antigüedades (al-Tamimi 2015). Se dice que su estrategia de frutos por casos como el de Palmira, donde han garantizado “las infraestructuras básicas —agua, electricidad—, pero también hospitales y escuelas, y han permitido a los comerciantes que vayan a Raqqa a abastecerse”. Las mujeres que acuden pueden tener una vida doméstica al lado de un “héroe yihadista, fundador Califato” o luchar en una brigada totalmente femenina, si lo desean (Napoleoni 2015). Hay quien incluso habla de una “organización bien gestionada que combina la eficacia burocrática y la experiencia militar con un sofisticado empleo de la información tecnológica” (Atwan 2015). A pesar de todo, no parece que estén logrando un crecimiento económico sostenido ni una justicia social sostenible. Y, en cualquier caso, ni la teología ni los principios morales de los dirigentes de ISIS resultan robustos o justificables.

En segundo lugar, no conviene olvidar un cierto caldo de cultivo: un racismo arraigado también en las comunidades políticas occidentales, a veces imperceptible, pero que hiere al obrero de origen campesino, moreno, turco, magrebí, etc. Segundas generaciones, con apellidos magrebíes, han perdido tanto la integración en la cultura islámica como las oportunidades en el mercado laboral en sus países de residencia, como Francia o España.

Finalmente, en tercer lugar, se ha escrito mucho sobre la capacidad de EI de atraer la atención con la edición de vídeos y las redes sociales. A finales de 2014 había unas cuarenta y cinco mil cuentas apoyando al movimiento (Stern y Berger 2015).

Quizás por todo esto, desgraciadamente, muchos suníes de Irak y Siria confían en el EI para mantener el orden en medio de la guerra civil y, lo que es peor, como defensa frente a los castigos de los gobiernos de Damasco y Bagdad. El propio avance del EI ha sido la condición de posibilidad de su éxito: la confianza en la viabilidad del patriotismo suní y la esperanza de muchos excluidos y marginados (no sólo económica, sino social o psicológicamente), distribuidos por infinidad de países de muy diversa estructura política y socioeconómica, ha nutrido sus filas y lo ha hecho avanzar (Anónimo 2015).<sup>46</sup>

“El surgimiento de estos grupos en Siria e Irak no es una amenaza confinada a esos países y sus vecinos cercanos. Lo que está ocurriendo en estos países, combinado con la creciente dominación de las creencias wahabistas intolerantes y exclusivas al interior de la comunidad sunita mundial, significa que 1.600 millones de musulmanes,

---

<sup>46</sup> No resulta fácil achacar a cambios socioculturales recientes el brutal incremento de combatientes entre 2012 y 2014. No parece adecuado culpar a los británicos por no hacer esfuerzos para asimilar a los inmigrantes, en tanto que los franceses también han sido criticados por la asimilación. No está claro que se pueda reducir la explicación del flujo de combatientes a la pobreza de los países (Yemen y Afganistán) cuando también provienen de los más ricos (Noruega y Qatar). Ni es fácil atribuirlos a la exclusión social o a la desigualdad desde el momento en que provienen tanto de democracias sociales de Escandinavia, como de monarquías autoritarias (un millar de Marruecos), de estados militares (Egipto), democracias autoritarias (Turquía) o de democracias liberales (Canadá). Tampoco importa que un partido islamista pudiera ganar unas elecciones (Argelia) ni que la transición hubiera sido exitosa tras la Primavera Árabe (Túnez).

casi una cuarta parte de la población mundial, resultará cada vez más afectada. Es poco probable que los no musulmanes, incluyendo muchos en Occidente, no sean tocados por el conflicto” (Cockburn 2015).

## 5.2. Los retos actualmente mal encarados

Si hemos explicado las circunstancias del fracaso de Occidente en relación al auge del EI es precisamente porque de esos polvos surgieron los lodos que hoy nos ahogan. El EI es un polvorín: generador, por una parte, de lobos solitarios que amenazan la seguridad dentro de las fronteras de la propia UE (ciudadanos europeos que han ido al EI, se han formado militarmente y hoy están dispuestos a atentar aquí), y causa, por otra parte, de la emigración forzada de millones de refugiados que llegan a las costas de Italia y Grecia y que destapan las vergüenzas de la UE, en materia de asilo y, en general, de respeto a los derechos humanos.

### 5.2.1. Agenda Europea de Inmigración

El 4 de marzo el comisario de Inmigración, Dimitris Avramopoulos, instó a los estados a acoger más refugiados en origen: “la UE ya ha ubicado a 36.000 [por la guerra siria], pero necesitamos más”. Se calculaba entonces que sólo esa crisis había generado casi cuatro millones de refugiados en los países vecinos. La situación se agravó el 19 de abril, cuando 800 personas murieron frente a la costa de Libia. (Hasta octubre han muerto ahogadas en el Mediterráneo 3.000 personas). Entonces los acontecimientos se precipitaron, al ocupar este tema el centro de la agenda política.

El 23 de abril, Juncker presentó en Malta un *Plan de inmigración en 5 puntos*, apelando a la solidaridad entre los países miembros en lo que respecta a sus políticas de inmigración. El 13 de mayo la Comisión presentó la “Agenda Europea de Migración” (Comisión Europea 13.05.2015) y el 20 de mayo una gran mayoría de los diputados del PE acogió el plan de la Comisión y presionó al Consejo Europeo para hacer lo propio. Por fin el 27 de mayo la Comisión lanzó un paquete de medidas, entre las que destacaban el reasentamiento y la reubicación de refugiados y asilados. Y el 26 de junio el Consejo aprobó el Plan a medias: los 40.000 inmigrantes de Grecia e Italia serían reubicados, así como los 20.000 reasentados desde origen; pero rechazó las cuotas obligatorias para cada país para mostrar que la Comisión no puede imponer nada.

Al Consejo le cuesta deshacerse de los intereses nacionales, que ya salpicaban el drama antes de aprobarse la Agenda. Así lo atestiguan los datos. El 60% de las 70.000 solicitudes de asilo que la UE recibe cada mes, se daban en Alemania y Suecia. Francia, Austria y Alemania, entre otros, realizan controles exhaustivos en sus fronteras. En una sola semana de junio, Francia interceptó a 1500 personas en Los Alpes Marítimos, devolviendo más de 1.000 a Italia. Hungría anunció la construcción de una valla de 175 kilómetros y cuatro metros de altura a lo largo de su frontera con Serbia (según la Oficina de Inmigración Húngara, 57.000 personas habían entrado ilegalmente en el país hasta julio, frente a los 43.000 que lo hicieron en todo 2014 o los 2.000 de 2012; sin embargo, Hungría solo tiene un 1,5% de población

extranjera ya que la mayoría de refugiados procedentes de Kosovo, Siria, Afganistán e Irak continúan su camino hacia Austria o Alemania).

No sorprenderá, por tanto, que la Agenda Europea para la Inmigración apostase por un enfoque defensivo que no ataca las causas estructurales del problema, que atiende los intereses cortoplacistas europeos, cuando más, y que sobre todo prioriza los intereses nacionales de los estados miembros.

En primer lugar, acometen (con la negativa a participar del Reino Unido) el urgente drama de los naufragios con el modesto *Plan Operativo para la Operación Tritón*, que extiende su área de acción hacia las fronteras con Malta, que aumenta los recursos (10 marítimos, 33 terrestres y 8 aéreos y 121 humanos), pero cuyo operativo se centrará sólo en controlar y vigilar fronteras. Frente a esto, la anterior operación italiana (Mare Nostrum) rescató a 150.000 personas.

En segundo lugar, el *Plan de acción europeo contra el tráfico de inmigrantes: 2015-2020* (Comisión Europea 27.05.2015) activará una misión para atacar a las mafias que operan con el tráfico de personas (entre las medidas –reforzando la reciente operación conjunta de Europol, JOT MARE–, destaca recopilar las embarcaciones sospechosas o crear plataformas para fortalecer la cooperación y el intercambio de información con instituciones financieras). Sin duda es importante, pero cuesta creer que acabando con el intermediario se acabe con la necesidad del emigrante de salir de su país.

En tercer lugar, menos útiles se muestran todavía las *Líneas guía para la implementación de reglas europeas sobre la obligación de tomar huellas dactilares* (Comisión Europea 27.05.2015). La Comisión da unas directrices a los equipos de EASO (European Asylum Support Office), Frontex y Europol para que trabajen conjuntamente en identificar, registrar y tomar rápidamente las huellas de los inmigrantes recién llegados y para evaluar aquellos que necesitan protección. Además, no queda claro cuánto costará la medida ni quién gestionará los datos, mientras que Frontex y los estados miembros están colapsados.

En cuarto lugar, aunque apunta objetivos más loables, la *Recomendación para un plan europeo sobre reasentamiento (2015-2017)* (Comisión Europea 8.06.2015) tampoco aporta medidas para los países emisores de emigrantes. El primer plan se compone de dos medidas concretas a dos años vista, financiadas con 290 millones de euros. Por una parte, propone “reubicar” a 40.000 refugiados sirios y de Eritrea que ya hubieran llegado a Grecia e Italia, hacia otros Estados Miembros. Y para ello la Comisión se acogía a la Directiva 2001/55/CE, *sobre estándares mínimos para dar protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas*. Por otra parte, se pretendía “reasentar” a 20.000 personas en origen (que se encuentran en Jordania, Egipto, Túnez y Marruecos), designando a personas identificadas por ACNUR como con clara necesidad de protección internacional.

La poca planificación y alcance de esta medida pronto se hizo evidente: se empleó el mecanismo de emergencia (artículo 78.3 del Tratado de la UE) para evitar la necesidad de unanimidad en el Consejo (varios países se oponían públicamente a las cuotas). Pero, aunque el 26 de junio el Consejo Europeo aceptó la reubicación y el reasentamiento, los estados rechazaron la obligatoriedad de los cupos propuestos por la Comisión y lo fiaron a un com-

promiso de “rápida adopción” de un mecanismo “temporal y excepcional” para distribuirlos. Así pues, las reticencias de algunos países, como España (que sólo aceptó una parte de su cuota), dejaron la cifra en 32.000 reubicados.

Tras el verano, con el auge del drama y las continuas tensiones internas entre los países receptores de inmigrantes (Italia, Grecia, Hungría) y los que rechazaban la reubicación, el Consejo escuchó a la Comisión, dio un paso adelante y propuso reubicar a 120.000 refugiados más (cifra insignificante, pues entre enero y septiembre llegaron más de 700.000 inmigrantes). Las cuotas deberían ser vinculantes y la votación no requería unanimidad. Además, el presidente de la Comisión presentó una propuesta una nueva norma (sobre la base del 78.2 TFUE) que pretendía introducir con carácter permanente un mecanismo que distribuya a los inmigrantes “de manera obligatoria y automática” cuando haya una “afluencia masiva” de extranjeros. Este pretendía ser el primer paso firme para erigir un auténtico Sistema Común de Asilo Europeo. También se presentó la opción de crear un fondo fiduciario al que los países harían aportaciones para el desarrollo de países africanos, origen y tránsito de una parte de los flujos migratorios

Desgraciadamente, el mecanismo de asignación automático de inmigrantes fue rechazado, quedando bloqueado el Sistema Europeo Común de Asilo Centralizado. Se aprobaron cuotas para 66.000 inmigrantes, (correspondientes al primer año) y se validó un presupuesto de 780 millones. Desafortunadamente no hemos conseguido dejar atrás el Protocolo de Dublín, que obliga a pedir asilo en el país de entrada a la UE, y a permanecer en dicho país para conservar el estatus de asilado (y por tanto permite a países centroeuropeos, destino principal de los refugiados, reenviar a los peticionarios de asilo hacia los países por los que entraron en la UE). Un decreto alemán de 21 de agosto de 2015 pareció dejar atrás dicho Protocolo al abrir la frontera con Austria y lograr que la oficina Federal de Migración y Refugiados alemana dejara de reenviar a los peticionarios de asilo hacia los países por los que entraron. Sin embargo, en pocos días, el aluvión de refugiados sirios que llegó a Alemania hizo cambiar de parecer a Merkel; se volvieron a cerrar las fronteras, limitando (¿dentro de la legalidad?) el acuerdo de Schengen mediante la reivindicación del Protocolo de Dublín. Esta es la forma de presionar a los estados miembros más reticentes a aceptar el sistema de cuotas.

Por lo demás, en el mejor de los casos sólo se están contemplando medidas de solidaridad entre estados miembros, que poco tienen que ver con las causas estructurales de la emigración: la falta de paz social y de expectativas económicas. Y en contrapartida proliferan los acuerdos de readmisión firmados con terceros países para aligerar los retornos de inmigrantes irregulares a sus países de origen.

En quinto y último lugar, la Comisión pretende también *revisar la Directiva 2009/50/CE* de la “tarjeta azul”. Desde el 25 de diciembre de 2013 la Directiva debe estar transpuesta en los ordenamientos nacionales (el 29 de abril de 2015 la Comisión lanzó un ultimátum a España porque aún no había hecho “lo suficiente para dar cumplimiento a la directiva”), pero aunque debería allanar el camino a trabajadores cualificados, la verdad es que llegan muy pocos. En 2014 llegaron sólo 16.000 personas a la UE por esta vía. Entre 2013 y 2014 España expidió un total de 774 tarjetas azules, según datos de Eurostat, frente a 16.518 que otorgó Bélgica.

Lo que la Comisión propone ahora es que, además de a empleados por cuenta ajena, el alcance de la Directiva se extienda a emprendedores que inviertan en Europa y a profesionales

del sector servicios que se desplacen temporalmente a la UE a trabajar. Además, pretende eliminar el requisito de visado a algunas nacionalidades. Es evidente que, al no contemplar la llegada de trabajadores no cualificados, no trata de desahogar realmente el problema, sino sacar el máximo partido a la inmigración.

Al margen de las objeciones ya efectuadas punto por punto a la Agenda de inmigración, podríamos añadir otras, como la deficiencia de Frontex respecto a los rescates, la carencia de una política común de fronteras en tanto los estados siguen conservando esta competencia en exclusiva, o el retraso en el pago de 172.712.858 euros del marco financiero plurianual para la partida destinada al Fondo de Asilo, Migración e Integración (Parlamento Europeo 07.2015). Por lo demás, es sintomático el retraso en tomar medidas como el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en el que la Comisión viene trabajando desde 1999; una gestión unitaria de las fronteras, con un cuerpo europeo encargado de protegerlas; o la revisión de la Directiva de la tarjeta Azul, que no sólo debería buscar atraer trabajadores cualificados, sino también no cualificados. Pero lo que se echa sobre todo de menos es un enfoque integral, que vincule las políticas interiores y exteriores sobre asilo, inmigración irregular e inmigración económica.

Desgraciadamente, ampliando el foco veremos que más de 22.000 personas se han ahogado en el Mediterráneo desde el 2000 y que en los últimos dos años la cifra de muertos y desaparecidos se ha disparado. El año pasado murieron 3.702 personas de las 219.000 que trataron de cruzar. Algunas organizaciones prevén que este año se dupliquen los intentos y quizás también las muertes. Según ACNUR, el 33% de los que tratan de llegar proceden de Siria, 30% de Somalia, Afganistán y Eritrea y un 37% de otros países. Esto significa que la inmigración tiene unas causas estructurales: la persecución de algunas minorías, la guerra y, por supuesto, el hambre derivado de estos escenarios. Sin embargo, al no atenderse directamente, con vistas al medio y largo plazo, dichas causas estructurales, se acaban adoptando medidas necesarias pero no suficientes.

## 5.2.2. Estrategia Europea de Seguridad

Fue adoptada por el Consejo en diciembre de 2003, proporcionando el marco conceptual para la Política Común de Seguridad y Asuntos Exteriores (CFSP) y para la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP). La divergencia de opiniones entre los estados miembros en referencia a la invasión de Irak por parte de EEUU en 2003 puso de relieve la necesidad de una visión y una estrategia conjuntas a nivel comunitario. Los desafíos en materia de seguridad, y sus implicaciones políticas para la UE fueron analizadas y definidas en el documento titulado “*A Secure Europe in a Better World*”, de 12 de diciembre de 2003.<sup>47</sup> Como resultado, se identificaron cinco amenazas clave: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos, y el crimen organizado. Asimismo, se señalaba que en un mundo de amenazas globales, mercados globales, y medios de comunicación globales la seguridad y la prosperidad de los países de la unión europea dependen también de la seguridad y prosperidad de los países de otras regiones. Dentro de la Estrategia,

---

<sup>47</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>

destaca la Política de Vecindad y los esfuerzos puestos en cuestiones de desarrollo humano. Como señala el documento “*A Secure Europe in a Better World*”, los conflictos violentos, los estados débiles en los que el crimen organizado prolifera, las poblaciones que crecen de forma desmesurada, y otros problemas similares, suponen un problema para Europa.

Así pues, para proteger nuestra seguridad es preciso que en el mundo haya estados democráticos y bien gobernados: “extender la buena gobernanza, apoyar las reformas sociales y políticas, hacer frente a la corrupción y el abuso de poder, establecer el estado de derecho y la protección de los derechos humanos constituye la mejor forma de fortalecer el orden internacional” (Consejo de la UE 2003, 10).

En 2008 se publicó el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, titulado “*Report on the implementation of the European Security Strategy - providing security in a changing world*”, esta vez aprobado por el Consejo y el Alto Representante Javier Solana, quien también hace implícitamente referencia a la JT. El informe señala la necesidad de expandir la capacidad de mediación para gestionar los conflictos; la importancia de las medidas de DDR; la perentoriedad de acometer las causas del conflicto, como la pobreza; o la importancia de las políticas de vecindad para ayudar a que los países que deseen entrar en la UE cumplan con los requisitos para hacerlo, como respetar y proteger el estado de derecho de forma efectiva.

En la actualidad, ante la aparición del Estado Islámico y la amenaza de los lobos solitarios, se está sacando adelante una nueva Agenda de Seguridad que fija la estrategia frente a las amenazas a la seguridad en la UE durante el período 2015-2020. Tratará al menos de velar por los efectos colaterales de la inestabilidad política de la vecindad inmediata, puesto que parte de que las crisis y conflictos en Siria, Irak y Libia han propiciado la adhesión a grupos terroristas de ciudadanos europeos que pueden suponer una grave amenaza al regresar a sus países de origen. La nueva agenda parte de una premisa fundamental: los estados miembros son los responsables inmediatos de la seguridad, pero ya no pueden cumplir esa misión solos. La seguridad de la UE depende de la cooperación internacional, y la agenda se centra en tres temas clave que acechan la seguridad de los ciudadanos y a los cuales urge dar una respuesta rápida, efectiva y con efectos duraderos.

En primer lugar, respecto al terrorismo y la radicalización, asume la necesidad de ofrecer una respuesta común al flujo de combatientes hacia y desde las zonas de conflicto en Siria, Irak y Libia. En segundo lugar, en lo que concierne a la delincuencia organizada (tráfico de seres humanos, armas, drogas y cigarrillos, delincuencia medioambiental, financiera y económica) habrá que enfrentarse a las redes que alimentan y financian actividades terroristas y se aprovechan de las lagunas en el sistema coercitivo y del carácter transfronterizo (en parte este tema también se acomete desde la Agenda Europea de Inmigración). En tercer lugar, se pone el foco en la ciberdelincuencia, que se aprovecha de que el comercio y las transacciones bancarias se realizan cada vez más en línea para comerciar ilegalmente con estupefacientes, armas o personas (incluido el tráfico sexual de menores). Por eso es necesario mejorar la respuesta policial y judicial.

Sin embargo, tras detectar los problemas más serios, la UE acaba adoptando unas *medidas institucionales concretas* que podrían acabar dejando paso a un enfoque defensivo y cortoplacista.

En primer lugar, se facilitará el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales y las agencias de la UE. Para poner en marcha dispositivos de alerta, se fomentará la utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS –utilizado por las autoridades policiales y judiciales para consultar las descripciones de personas y objetos buscados o desaparecidos–) junto con la base de datos de Interpol. Además, se ampliará el Sistema Europeo de Información sobre Antecedentes Penales (ECRIS) para recabar e intercambiar datos sobre nacionales de terceros países condenados en la UE.

En segundo lugar, se mejorará la cooperación policial operativa, para lo cual se fomentará el recurso a los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), por parte de los estados miembros, y se mejorará la coordinación de Europol y Eurojust, agencias de la UE que desempeñan un papel crucial a la hora de facilitar las labores de cooperación e investigación transfronterizas.

En tercer lugar, se impulsará la formación y la cofinanciación de la seguridad. Para esto se ha creado el Fondo de Seguridad Interior (FSI) para el período 2014-2020, que cuenta con un presupuesto total de aproximadamente 3.800 millones de euros que deberán emplearse en las prioridades establecidas en la Agenda, con especial hincapié en el aumento del intercambio de información, la actualización de las secciones nacionales del Sistema de Información de Schengen y el refuerzo de la cooperación transfronteriza. Dentro de este mismo eje se reforzarán los medios de la Escuela Europea de Policía (CEPOL) para preparar a los agentes de policía a cooperar eficazmente. Esta cooperación permitió, por ejemplo, arrestar el 21 de agosto de 2015 al ciudadano marroquí Ayoub El Kahzzani, cuando supuestamente iba a atacar con un fusil automático AK-47 el tren Thalys 9364 que transportaba a 554 pasajeros de Ámsterdam a París.

También defensivas, pero algo más oportunas, parecen las *medidas políticas concretas* que plantea la UE para atacar las amenazas a la seguridad. En primer lugar, respecto a la lucha contra el terrorismo, intensificará el papel de Europol mediante la creación de un Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo como organismo seguro de intercambio de información. Junto a ello, intensificará la lucha contra la financiación del terrorismo y, lo que resulta más importante (por su mayor alcance), inaugurará un foro con empresas de tecnologías de la información (TI) para desarrollar instrumentos contra la propaganda terrorista. En segundo lugar, luchará contra la delincuencia organizada, implementando medidas eficaces para “seguir el rastro del dinero”, ampliando las competencias de las unidades de información financiera. En tercer lugar, se reforzará la investigación de la ciberdelincuencia mediante el Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol, que reforzará la capacidad de las autoridades judiciales y policiales.

Sin duda, la Agenda Europea de Seguridad jugará un papel importante en la lucha contra el terrorismo, donde la UE aporta un marco jurídico para coordinar medidas coercitivas, tales como órdenes de detención europea, el Sistema Europeo de Información sobre Antecedentes Penales, o los mecanismos de asistencia judicial mutua con terceros países. Además, respalda a los estados miembros en su lucha contra la radicalización gracias a una Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, que permite a expertos y profesionales intercambiar sus mejores prácticas.

Pero además de estas medidas reactivas, atacará proactivamente algunas raíces del problema. Por un lado, tratará de cortar la financiación del terrorismo, gracias a la legislación

contra el blanqueo de capitales, la Red de unidades de inteligencia financiera de la UE, o el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo UE-EE.UU. Esto ha dado lugar a la Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.<sup>48</sup> Por otro lado, tendrá en cuenta acciones políticas de más largo alcance en la dimensión exterior de la seguridad. Así, ha puesto en marcha, por ejemplo, la Iniciativa de lucha contra el terrorismo en los Balcanes Occidentales, con la que pretende mejorar la cooperación regional y la puesta en común de información sobre la lucha contra el terrorismo y el yihadismo en la Vecindad Europea. A raíz del Consejo de Asuntos Exteriores del 9 de febrero de 2015, la UE también ha iniciado un nuevo programa destinado a neutralizar la radicalización y los combatientes terroristas extranjeros. Y, actualmente, destina 10 millones de euros a combatir la radicalización en la región del Sahel-Maghreb y restañar el flujo de combatientes extranjeros procedentes del Norte de África, Oriente Medio y los Balcanes Occidentales.

A pesar de todo, el propio Parlamento Europeo no pasa por alto las insuficiencias de la Agenda Europea de Seguridad y echa de menos, sin mencionarlas, auténticas medidas de JT en la acción exterior de la Unión Europea (Parlamento Europeo 2015). Así, el Parlamento Europeo ha expresado la necesidad de perseguir de forma paralela la libertad, la seguridad y la justicia, señalando que es esta última dimensión, precisamente, la que no está cubierta de forma apropiada en la actual Agenda Europea de Seguridad. Según el Parlamento, las causas de la criminalidad (y, entre ellas, cita la pobreza, las desigualdades crecientes, y la violencia por motivos de xenofobia o racismo, amén de la percepción de las injusticias) no pueden ser acometidas exclusivamente en términos de seguridad, sino mediante iniciativas de alcance más amplio que incluyan medidas relacionadas con el empleo, la educación y la inclusión social.

El Parlamento admite que las desigualdades económicas y sociales, que se están acrecentando en la actualidad, menoscaban la efectividad de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y, en consecuencia, no pueden ser obviadas. Si dos de los factores que influyen definitivamente en la captación de nuevos miembros de bandas terroristas y otros grupos de criminales organizados son la pobreza y la exclusión, resulta evidente que un enfoque comprensivo en materia de seguridad deberá “integrar también políticas de tipo social y económico, elaboradas e implementadas respetando plenamente los derechos fundamentales, y sujetas al control judicial y democrático, así como a evaluaciones en profundidad” (European Parliament 2015, 5, §4).

En conclusión, la seguridad es una precondition para el desarrollo (Council of the European Union 2003, 2). Pero sin desarrollo difícilmente habrá seguridad. Por eso, pese a los innegables avances introducidos tanto por la Agenda Europea de Inmigración como por la Agenda Europea de Seguridad, ninguna afronta suficientemente las injusticias, dejando consecuentemente intactas las causas estructurales de la radicalización. Ambas adolecen de un enfoque más reactivo que proactivo y tienen deficiencias propias de un enfoque parcial. Frente a él, sólo el enfoque integral dibujado por los procesos de JT puede atajar. La

<sup>48</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

UE deberá trabajar desde instituciones internacionales (donde echamos en falta una voz única, coherente y fuerte) si quiere arrostrar las causas últimas de la inmigración y de la inseguridad, tanto fuera como dentro de nuestras fronteras: las guerras, la miseria, la falta de perspectivas económicas, la desigualdad, el hambre, la ignorancia, el fundamentalismo, la intolerancia y la falta de democracia. Estas son las causas que fuerzan a la gente a huir de sus hogares, o que las hacen prisioneras de redes fundamentalistas que ponen en jaque la seguridad del mundo. Pero, además de trabajar desde instituciones internacionales, la UE debe velar por sus propios mecanismos para promover la JT, es decir, para promover las instituciones inclusivas y democráticas en aras de garantizar una paz social duradera y unas condiciones de prosperidad que incentiven a las personas a labrarse un futuro cerca de sus hogares.

## 6. Conclusión: un enfoque integral de la justicia transicional como solución

La UE es un actor internacional único por su uso de la diplomacia, la cooperación y los medios económicos para promover la estabilidad internacional, en vez de utilizar medidas militares (Crossley-Frolick 2011, 4). Pero si de verdad quiere afrontar los retos actuales deberá profundizar todavía mucho en un enfoque integral de la JT. Se *repara* un dolor de las víctimas que se considera injusto y que por lo tanto rompe la confianza como cemento de la paz social; se busca la *verdad* para saber qué injusticia se debe reparar, para entender por qué se llegó a ella y no volver sobre esos pasos. Y se hace *justicia* no sólo para castigar, como medida punitiva, sino para disuadir de futuras acciones similares. La clave de la JT, es por tanto, implementar las instituciones adecuadas para garantizar la *no repetición* de las atrocidades que rompieron la paz social.

Sin ánimo de exhaustividad y a modo de conclusión, presentaremos, a partir de lo expuesto en este artículo, una aproximación sistemática de los campos que debe cubrir un proyecto integral de JT. Ya conocemos los instrumentos disponibles.

### 6.1. Actuaciones sobre instituciones formales:

- **Dentro de las fronteras (estados miembros):**

La UE debería **profundizar en su integración política** si quiere ser un actor político importante. Deberá *dotarse de una sola voz en política exterior y de un ejército propio* con el que poder ejecutar sus decisiones. En esta línea, convendría *potenciar su industria de seguridad*, tanto con vistas al desarrollo económico como para procurarse los dispositivos necesarios en los operativos.

Para garantizar la **función mediadora, las instituciones que conforman la primera Vía** (cf esquema p. 34) deben ser **respaldadas por la UE y sus funciones deben quedar bien definidas** para que puedan a su vez respaldar coherentemente a las instituciones de las *Vías II y III* (Davis 2014, 161).

**Urge agilizar y mejorar los mecanismos para que los estados miembros compartan información** mediante organismos como Europol o Eurojust.

- **Fuera de las fronteras (acción exterior):**

**La UE debe promover instituciones políticas centralizadas.** Se trataría de reforzar los *recursos materiales y personales*, así como la *legitimación social, de las instituciones que apuntalan el estado democrático de derecho*: tribunales, policía, gobierno, Parlamento, partidos políticos o medios de comunicación. El desarrollo y la prosperidad sólo son posibles donde el estado de derecho garantiza el pluralismo y una protección efectiva de los derechos fundamentales. Sólo en las sociedades en las que existe una determinación por proteger estos principios pueden florecer las vidas de las gentes, porque sólo en ellas pueden ser satisfechas las demandas de seguridad, libertad y respeto por la dignidad (Council of the European Union, 2012, pág. 1).

**La UE debe promover instituciones pluralistas.** En este ámbito deberá *formar a los funcionarios sector público*. Tendrá que *instaurar medidas de DDR* que depuren, sin horadar sus capacidades ni deslegitimar sus funciones, a cuerpos funcionariales como el ejército, la policía o los tribunales. Deberá *monitorizar los procesos electorales* para comprobar que se cumplen los estándares democráticos de transparencia.

**Deberá promover instituciones económicas inclusivas.** Urgirá la *reparación/creación de infraestructuras y servicios básicos* (electricidad, agua, carreteras, etc.). Deberá garantizarse el *respaldo judicial de los contratos financieros* y ampliar las reformas legales y políticas para *abrir el sistema a la competencia*. Será necesario *formar al sector privado* en aras de la buena gobernanza de las empresas y de la supervisión cautelara para limitar excesivos riesgos. Hay que construir un *sistema financiero eficaz*, con controles internacionales independientes y una regulación que fomente la transparencia y *controle los flujos de financiación ilegal y el blanqueo de capitales* con que se financia el crimen organizado.

**Por último, hemos de incidir en la importancia de cambiar la estructura económica mundial.** Este es el punto más determinante y complicado, puesto que no depende de las instituciones nacionales y la UE no tiene la última palabra.

Veamos. Puesto que la causa inmediata de la pobreza es la baja productividad, la globalización financiera prometía ayudar a los empresarios a conseguir recursos distribuyendo el riesgo entre inversores más capaces de asumirlo. Los países en vías de desarrollo (PVD), con menos liquidez, más expuestos a *shocks* y con menos capacidad de diversificación, serían –se decía– los más beneficiados y se garantizarían el acceso a los mercados, al capital y a la tecnología. Sin embargo, si al principio de la Revolución Industrial la diferencia entre las regiones más ricas y las más pobres era de 2:1, hoy la ratio es de 20:1. En suma, la desregulación por principio, y la consecuente “globalización profunda” abierta por el Consenso de Washington, están horadando la legitimidad democrática. Tratados como el TTIP, en proceso de negociación, incluyen mecanismos de arbitraje (ISDS) que sirven a las grandes empresas para evadir jurisdicciones nacionales, maniatan la política, y liberan los imperativos mercantiles que ahogan la capacidad fiscal, financiera y redistributiva de los estados.

A resultas de estos hechos, no puede concluirse que la narración con que se legitimó la globalización financiera profunda quede contrastada (Rodrik 2011, 15). Frente a ella,

Mazzucato ha desvelado recientemente la función ideológica del neoliberalismo, consistente en ocultarnos que la destrucción creativa sigue a innovaciones cuya incertidumbre no es asumida por el encumbrado capital riesgo (que *a lo mejor* asume riesgos –bajos– pero nunca la incertidumbre de una investigación que no tiene por qué llegar a ningún puerto), sino por el Estado (Mazzucato 2014). Por otra parte, Rodrik demuestra que los perdedores de la masiva “destrucción creativa” son la cara silenciada de las ganancias del comercio: la redistribución de los ingresos, implica una caída permanente en los sectores que se contraen (Rodrik 2011, 75); y oculta que sin un poder político detrás (un poder centralizado y pluralista que no existe a nivel internacional), dicha contracción resulta socialmente inasumible (p. 18). A partir de un cierto umbral de liberalización, la “redistribución” desborda la ganancia nacional “neta” obtenida. En EEUU, por cada dólar de ganancia neta lograda gracias a la reducción de los aranceles del 5% habría una redistribución de 50 dólares entre diferentes grupos (p. 77). “Es como si le diéramos 51 dólares a Adán e hiciéramos a Eva 50 dólares más pobre”.

Solucionar estructuralmente el auge de las desigualdades pasa por recordar al capitalismo “incrustado” políticamente (“les trente glorieuses”). Antes de la OMC, el GATT no se propuso *maximizar* el libre comercio, sino eliminar las restricciones que se le imponían y reducir los aranceles al máximo, *pero siempre que fuera compatible con permitir que cada nación siguiera su camino* (p. 95). Esto dibujó un *multilateralismo*, una “globalización superficial” que fue posible gracias al principio de “nación más favorecida”: si un Estado bajaba los aranceles sobre algún producto importado de un tercer país, debía bajarlos al mismo nivel a todos los demás países; lo cual no impedía que dicho Estado pudiera fácilmente proteger algún sector de su economía para facilitar su desarrollo e ir liberalizándolo cuando empezara a ser competitivo. Por eso muchos sectores del comercio mundial se acogieron a cláusulas *antidumping* o de *salvaguardia* y permanecieron sin liberalizar: agricultura, servicios (seguros, banca, construcción, suministros) e incluso la industria amenazada. *Hoy conviene volver a mirar hacia una estructura económica que, proporcionando libertad a cada Estado para construir su versión del capitalismo* (criterios de institucionalización, relaciones gobierno-empresa, formas de estado de bienestar), *condujo a una tasa media de crecimiento anual del 7%, entre 1948 y 1990* (Rodrik 2011, 91).

## 6.2. Actuaciones sobre instituciones informales:

- **Dentro de las fronteras:**

**Los estados miembros deben apuntalar sus respectivas democracias en identidades políticas que hagan pie en los principios universales** de la igualdad, la libertad, la democracia y el pluralismo político. El relativismo moral y el abuso de la democracia (reducida a la regla de la mayoría) condujo a K. Loewenstein a acuñar el concepto de “democracia militante”: si queremos preservar la igualdad política sobre la que se asienta la legitimidad democrática es necesario prevenirse de una tolerancia ciega hacia proyectos políticos que no aceptan las reglas de juego democráticas, como las que se fundamentan en la desigualdad o las que tienen por fin la exclusión del otro.

**El debate abierto entre asimilación o integración debe dejar de lado lo accesorio, siempre que no dañe a terceros. La prioridad en democracia es la inclusión, es decir, garantizar a los inmigrantes voz en el foro público y oportunidades en el mercado de trabajo.** Incluso aunque no tengan derechos políticos, sin duda son actores relevantes de la sociedad y es importante que así sean reconocidos. Al interactuar con el resto de ciudadanos, sus problemas e intereses pasarán también a configurar la opinión pública. No es malo que sus culturas reconfiguren el patriotismo constitucional, siempre que éste siga pivotando en torno a la universalización de derechos individuales.

**Extender a zonas conflictivas programas transfronterizos como el PEACE** (cuya cuarta edición se extiende a 2014-2020), cuyo objetivo es la cohesión entre las comunidades involucradas en el conflicto de Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda; así como la estabilidad económica y social de la zona.

- **Fuera de las fronteras:**

Un enfoque integral implica ayudar políticamente a los países de los que emanan refugiados, emigración económica o lobos solitarios, para que puedan construir allá un estado de derecho potente y, sobre todo, las condiciones de prosperidad que ayuden a legitimar socialmente el régimen. Así es como se evitará que los unos se lancen en brazos del fundamentalismo y que los otros no vean otra salida que la emigración, arriesgando su vida para estar lejos de los suyos. Los procesos de JT deben pivotar en torno a medidas económicas y sociales, yendo a la raíz de los factores de riesgo.

**Misiones civiles y militares (art. 43 TUE).** Serán la condición de posibilidad de la ayuda a los países vecinos. Se trata de realizar intervenciones rápidas, como las que hemos reseñado, para prevenir conflictos, misiones de *peace keeping*, intervenciones humanitarias o controles fronterizos.

**La UE debe velar por hacer justicia.** Para asegurarse de que hay sanción a los responsables de los crímenes la UE deberá *apoyar la legitimidad y la independencia del TPI*, así como cooperar con los recursos materiales y personales que se le requieran.

**Reparación de las víctimas.** Para ello echaremos mano de *memoriales*, pero también de *indemnizaciones* (individualizadas, y que no busquen silenciar a las víctimas) y, sobre todo de *asignación de derechos*. Es necesario que las personas se tengan por iguales en el foro público y para ello hay que forzar que la mirada proyectada por la sociedad no sea de menosprecio, sino de reciprocidad. En este sentido, medidas de muy distintos ámbitos (como los microcréditos, en el ámbito económico) servirán para que *los sectores excluidos adquieran competencia* (en el sector privado, en este caso), *percepción de autonomía* y, en suma, *autonomía real*.

**Restablecer reconocimiento público del daño y de la igualdad de derechos.** Es necesario fomentar el respeto a minorías dentro de una cultura política liberal; esto implica *fortalecer un patriotismo constitucional*, que tolere (siempre y cuando no dañen a terceros) las distintas formas de vida en el seno de la sociedad.

**Evitar que el uso de los medios digitales en la lucha contra la radicalización genere perfiles delincuenciales.** Paradetectar los focos de radicalización es fundamental trabajar codo con codo con los proveedores de internet y las redes sociales. Pero hay que hacerlo *evitando*

la generación de perfiles delincuenciales para no contribuir a la alienación de determinados grupos sociales y para no azuzar la radicalización (Brown y Cowls 24/04/2015). Para prevenirnos es fundamental que la búsqueda de la seguridad no ponga en riesgo los derechos fundamentales. Por una parte, se deben garantizar las encriptaciones en el uso de internet y tomar todas las medidas necesarias para evitar usos abusivos del *Big data*, como vigilancia de la oposición o de los ciudadanos. Por otra parte, se ha de rendir cuentas por las violaciones masivas de los derechos fundamentales con el pretexto de la lucha contra el terrorismo, en particular, en el contexto del transporte y la detención ilegal de presos en los países europeos por la CIA, a través de las investigaciones abiertas y transparentes.

**Los medios digitales nos ayudarán a construir una contra-narrativa que fomente el pluralismo desde dentro.** Se trata de *ayudar sutilmente a los movimientos socialmente más legitimados que puedan existir en las sociedades en conflicto*. En este campo resulta importante *estudiar qué tipo de relación queremos establecer con los países musulmanes para que lucha contra el wahabismo/salafismo sea realmente eficaz*.

**Formación de profesionales del sector privado (cultura empresarial).** Hay que incidir en el fomento de la *garantía de los derechos de propiedad*. Interesantes paraganar emancipación serían los (*¿micro?*)créditos, pero controlando el tipo de inversión.

**Mejorar la financiación de los proyectos.** Además de proporcionar ayuda técnica y financiera mediante el *Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)*, es fundamental *dotar las misiones y los operativos con recursos suficientes*. Aunque no basta, es preciso mejorar *las ayudas económicas a países receptores de refugiados*. Urge el cumplimiento del *objetivo del 0,7% de la RNB a la ayuda pública al desarrollo* y reservar la mitad de ella para los países más pobres: con ayudas e iniciativas para el desarrollo se reforzarían los *mecanismos para conseguir la autosuficiencia y resiliencia de muchos refugiados y desplazados internos*. La *escasez de recursos para llevar a cabo la Agenda Europea de Seguridad* también deja mucho que desear. Hay que elevar el presupuesto de 1,5 millones de euros para Europol, previstos por la Comisión en 2016, y lograr así crear un *Centro europeo de lucha contra el terrorismo y una Unidad de referencia de Internet*. También urgiría  *fijar cláusulas estrictas sobre derechos humanos cuando se firmen acuerdos de cooperación con terceros países*. Por último, la UE debe *controlar la financiación de los proyectos, que deben ser finalistas*, para evitar que caigan en las manos incorrectas.

*“Deseamos agradecer al Centro Internacional de Toledo para la Paz, y especialmente a su director, Emilio Cassinello, el apoyo prestado”.*

## Bibliografía:

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto, 2012.
- Alexander MayerRieckh, Pablo de Greiff, ed. *Justice as prevention : vetting public employees in transitional societies*. Social Science Research Council, 2007.
- al-Tamimi, Aymenn Jawad. *Meadle East Forum*. 01-15 de 01 de 2015. <http://www.meforum.org/4997/research-on-the-islamic-state> (último acceso: 13 de 10 de 2015).
- Amartya, Sen. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.
- Anónimo. «El misterio de ISIS.» *Revista de Libros*, 2015.
- Atwan, Abdel Bari. *Islamic State. The Digital Califate*. Saqi Books, 2015.
- Avello, Maria. «European efforts in Transitional Justice.» *Fride Working Papers*, 2008.
- Mosul: Living with Islamic State*. Dirigido por Yalda Hakim. Interpretado por BBC (Documental). 2015.
- Baños, P. (3 de Agosto de 2015). Reflexiones sobre el Estado Islámico con el Coronel Pedro Baños Bajo. *La Tribuna del País Vasco*.
- Banco Mundial. *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*. Washington DC: The World Bank, 2011.
- Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- Brown, Ian, y Josh Cows. “*Check the web: assessing the ethics & politics of policing the internet for extremist material*.” 24/04/2015.
- Cockburn, Patrick. *Isis, el retorno de la Yihad*. Barcelona: Ariel, 2015.
- Comisión Europea. «Recommendation on a European resettlement scheme.» 8.06.2015.
- Comisión Europea. «Comission staff working document on implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to the fingerprints.» 27.05.2015.
- Comisión Europea. «Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las regiones: EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020).» 27.05.2015.
- Comisión Europea. «Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: una Agenda Europea de Migración (COM (2015) 240 final).» 13.05.2015.
- Comisión Europea. *Comprender las políticas de la Unión Europea: cooperación internacional y desarrollo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014.
- Comisión Europea. «Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013.» Brussels, 2014.
- Comisión Europea. «Informe anual de 2014 sobre las políticas de la UE en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2013. COM (2014) 501 final.» 13.8.2014.
- Comisión Europea. *La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013.
- Comisión Europea. «Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones para el Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Pograma para el Cambio (COM 2011 637 final).» 2011.

- Comisión Europea. «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.» Brussels, 2003.
- Comisión Europea. «The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries.» Brussels, 2001.
- Comisión Europea y Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Action Plan on Human Rights and Democracy («Keeping human rights at the heart of the EU agenda.»)» 28.04.2015.
- Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM. «Transitional Justice and ESDP.» 2006.
- Consejo de la UE. «Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament. Main aspects and basic choices of the CFSP 2013.12094/14.» Brussels, 2014.
- Consejo de la UE. «EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy 11855/12.» Luxembourg, 2012.
- Consejo de la UE. «Council conclusions on the Horn of Africa. 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting.» Brussels, 2011.
- Consejo de la UE. *Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*. Official Journal of the European Union, 2010.
- Consejo de la UE. «The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens. Doc. 17024/09.» Bruselas, 02/12/2009.
- Consejo de la UE. «A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy.» 2003.
- Consejo, Secretario General. «Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019 (10897/15).» Brussels, 2015.
- Crocker, David. «Transitional Justice and International Civil Society: Towards a Normative Framework.» *Constellations* 5, nº 4 (1998): 492-517.
- Crossley-Frolick, Katy A. «The European Union and Transitional Justice: Human Rights and Post-Conflict Reconciliation in Europe and Beyond.» *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 3, 1, 2011: 33-57.
- Darrow, Mac. «The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda.» *Yale Human Rights and Development Law Journal* XV (2012): 1-74.
- Davis, Laura. *EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation. Principle, Policy and Practice*. Routledge, 2014.
- Davis, Laura. «Transitional Justice and Security System Reform.» *Initiative for Peacebuilding*, 2009.
- de Londras, Fiona (ed). SECILE Consortium. «The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism.» Nov 2014.
- DeGreiff, Pablo. «DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice.» En *Building a Future on Peace and Justice*, editado por Judith Large, Marieke Wierda Kai Ambos, 321-356. Verlag Berlin Heidelberg : Springer, 2009.

- Duthie, Roger. «Toward a Development-sensitive Approach to Transitional Justice.» *The international journal of transitional justice* 2, nº 3 (Octubre 2008): 292-309.
- El País. «Irán y Rusia ganan tiempo para El Asad con su despliegue militar en Siria.» *El País*, 14 de septiembre de 2015.
- Elster, Jon. *Rendición de cuentas. Justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz, 2006.
- European Instrument for Democracy and Human Rights. *Compendium 2007-2010*. European Commission: Publications Office, 2011.
- Freeman, Mark. *Necessary, Evils, Amnesties and the search for justice*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Freeman, Mark. *Truth commissions and procedural fairness*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- García Amado, Juan Antonio. «Justicia transicional. Enigmas y aporías de un concepto difuso.» En *Después de la violencia. Memoria y justicia*, de Andrés García Inda María José Bernuz Benítez, 99 – 153. Bogotá (Colombia): Siglo del Hombre/Universidad Eafit, 2015.
- Gloppen, Siri. *Reconciliation and Democratisation: Outlining the Research Field*. Bergen: Chr. Michelsen Institute Reports, 2002.
- Greiff, De, y Roger (eds.) Duthie. *Transitional justice and development. Making connections*. New York: Social Science Research Council, 2009.
- Greiff, Pablo de. «Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos.» En *Justicia transicional: teoría y praxis*, de Camila de Gamboa Tapias (ed.), 204-241. Bogotá: Universidad del Rosario, 2006.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 2005.
- . *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999.
- . *Pensamiento postmetafísico*. Madrid: Taurus, 1990.
- . *Tiempo de transiciones*. Madrid: Trotta, 2004.
- Hayne, Priscilla B. *Unspeakable Truths, Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge, 2011.
- Honneth, Axel. *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Crítica, 1997.
- Human Rights Watch. *Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace*. New York: Human Rights Watch, 2009.
- Kritz, N (ed.). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 1995.
- Lefranc, Sandrine. «Pleurer ensemble restaure-t-il le lien social? Les commissions de vérité, «tribunaux des larmes» de l'après-conflit.» En *La justice pénale internationale*, de Raphaëlle Nollez-Goldbach y Julie Saada, 199-226. Paris: A. Pedone, 2014.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.
- Mazzucato, Mariana. *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA, 2014.
- Mead, George Herbert. *Espíritu, persona y sociedad*. Barcelona: Paidós, 1973.
- Martínez, María. *Hacer justicia: Rendición de cuentas y complementariedad entre los tribunales*. Madrid: Fríde working papers, 2008
- Naciones Unidas. «Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory.» 6.07.2015.

- Naciones Unidas. «Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015.» Nueva York, 2015.
- Naciones Unidas. *Transitional justice and economic, social and cultural rights*. Geneva: Publishing Service, United Nations, 2014.
- Naciones Unidas, Consejo General de. «Report of the Secretary-General on women and peace and security S/2014/693.» 2014
- Naciones Unidas, Programa para el Desarrollo. *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress. Reducing Vulnerability and building Resilience*. . New York: United Nations Development Programme, 2014.
- Naciones Unidas. United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF). Working Group on protecting human rights while countering terrorism. «Basic Human Rights Reference Guide: Security Infrastructure, 2nd edition.» March 2014.
- Naciones Unidas. « A Transformative Stand-Alone Goal on Achieving Gender Equality, Women's Rights and Women's Empowerment: Imperatives and Key Components.» 2013.
- Naciones Unidas, Asamblea General de. «Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on human rights and transitional justice A/HRC/18/23.» 2011.
- Naciones Unidas, Secretario General de. «Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice.» 2010.
- Naciones Unidas, Asamblea General de. «Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/4/26).» 26.03.2007.
- Naciones Unidas. «The right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law - Note by the High Commissioner for Human Rights E/CN.4/2005/59.» 2005.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de. «The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. S/2004/616.» 2004.
- Naciones Unidas, Asamblea General. «Declaración del Milenio de las Naciones Unidas». New York, septiembre 2000
- Napoleoni, Loreta. «Por qué funciona el Califato.» *El País*, 27 de junio de 2015.
- Nussbaum, Martha. *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós, 2012.
- . *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz, 2010.
- Nussbaum, Martha, y Amartya (comp.) Sen. *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Nussbaum, Martha, y Amartya Sen. *UNDP, Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press, 1990.
- Outreach Programme, ICTY. *Annual Report 2013*. The Netherlands, 2014.
- Parlamento Europeo. «Briefing: Revision of the Multiannual Financial Framework (Article 19, MFF Regulation).» 07.2015.
- Parlamento Europeo. «Motion for a Resolution on European Agenda on Security (2015/2697 (RSP)).» Brussels, 2015.
- Parlamento Europeo. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos . «Proyecto de informe sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063 (INI)).» 2015.

- Pensky, Max. «El pasado es otro pueblo. Un argumento a favor de los derechos póstumos como limitaciones normativas a las amnistías.» En *Justicia transicional: teoría y praxis*, de Camla de Gamboa Tapias, 113-140. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Pettit, Philip. *Republicanism*. Barcelona: Paidós, 1999.
- Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. México: FCE, 2014.
- Rights, European Union Agency for Fundamental. «Experience of Discrimination, Social Marginalisation and Violence among Muslim and non-Muslim Youth”.» 27/10/2010.
- Rodrik, Dani. *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antonio Bosch, 2011.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.
- . *La idea de justicia*. Madrid: Taurus, 2010.
- Sky, Emma. *The Unraveling: High Hopes and Missed Opportunities in Iraq*. PublicAffairs, 2015.
- Stern, Jessicar, y J.M. Berger. *ISIS. The State of Terror*. Ecco/HarperCollins Publishers, 2015.
- Teitel, Ruti G. *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Teitel, Ruti. «Nuremberg and its legacy, fifty years later.» En *War crimes : the legacy of Nuremberg*, de ed Belinda Cooper, 44-54. US: TV Books, 1998.
- Teitel, Ruti. «Transitional Justice Genealogy.» *Harvard Human Rights Journal* 16 (2003): 69-94.
- Unger, Thomas. «The European Union and transitional justice.» En *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*, editado por Jan Wouters, Tom Ruys Steven Blockmans, 387-406. The Hague: Asser press, 2010.
- Unger, Thomas, y Lisa Davis. «Justice in Peacebuilding: Towards a policy framework for the European Union.» 2009.
- Virgili, Fabrice. «Víctimas, culpables y silenciosas: memorias de las mujeres rapadas en la Francia de la postguerra.» En *Guerra Civil: mito y memoria*, editado por François Godicheau y Julio Aróstegui, 361-373. Madrid: Marcial Pons, 2006
- Walker, Margaret Urban. «Nunca más. Truth comissions, prevention and human rights culture.» En *Jus Post Bellum and Transitional Justice*, editado por Elizabeth Edenberg Larry May, 262-284. New York: Cambridge University Press, 20013.
- Weiss, Michael. *Isis: Inside the Army of Terror*. Reagan Arts, 2015.







# EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

[www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)



EUSKO LEGEBILTZARRA  
PARLAMENTO VASCO



KANPO HARREMANETARAKO  
IDAZKARITZA NAGUSIA  
SECRETARÍA GENERAL  
DE ACCIÓN EXTERIOR



Arabako Foru  
Aldundia  
Diputación  
Foral de Álava



Bizkaiko Foru Aldundia  
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia