



Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre/July-December 2018

Volumen/Volume 7

Número/Issue 2

Iberoamerican Journal of Development Studies

Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors-in-chief

Chaime Marcuello Servós, Universidad de Zaragoza, España

José María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de editores/Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia

Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España

Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España

Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España

Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España

Carlos Oya, SOAS, University of London, Reino Unido

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España

Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España

Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España

Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España

Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España

Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España

Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España

Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, España

Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza, España

Consejo editorial/Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido

Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia

Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza

Citlali Ayala, Instituto Mora, México

Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España

Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España

Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España

José María Vera, Oxfam Intermón

Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España

Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido

Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España

Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos

Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil

Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos

Roy Mersland, Agder University, Noruega

Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España

Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido

Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido

Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITAN/PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]

Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]

Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

4/30

**La relación política exterior y
cooperación internacional para el desarrollo:
el caso de Colombia, 2002-2015**

The relationship between foreign policy
and international cooperation for development:
the case of Colombia, 2002-2015

Lisbeth K. DUARTE-HERRERA
José A. PEDRAZA-BELEÑO

32/51

**Deterioro institucional en Venezuela
como factor asociado a la emergencia de la delincuencia**
Institutional deterioration in Venezuela
as a factor associated with the emergency of crime

Jesús GARCÍA-MARTÍNEZ

52/80

**Measuring resilience properties
of household livelihoods and food security outcomes
in the risky environments of Ethiopia**
Medición del grado de resiliencia de los sustentos
de los hogares y de la seguridad alimentaria
en ambientes de riesgo etíopes

Tesfahun A. KASIE/Enyew A. TSEGAYE/Antonio GRANDÍO-BOTELLA/
Isabel GIMÉNEZ-GARCÍA

82/113

**Rural Electrification in Central America and East Africa,
two case studies of sustainable microgrids**
Electrificación rural en América Central y África Oriental,
dos estudios de casos de microrredes sostenibles

Andrea MICANGELI/Riccardo DEL CITTO/Francesco CHECCHI
Daniele VIGANÒ/Serge NOUBOUNDIEU/Giulia CESTARI

114/136

**European territorial development
and the place based approach:
the budgetary dimension of Portugal 2020**
El desarrollo territorial europeo
y el enfoque basado en el lugar:
la dimensión presupuestaria de Portugal 2020

Filipe Eduardo Miranda FERREIRA/João Ricardo CATARINO

138/163

**Ampliando la comprensión de la pobreza energética
desde el enfoque de capacidades:
hacia una mirada construida desde las personas afectadas**

A broader understanding of fuel poverty
from capability approach:
towards a characterization built from the bottom-up

Victoria PELLICER-SIFRES

164/193

**Why Does Deliberative Community Consultation
in Large-Scale Land Acquisitions Fail?**

A Critical Analysis of Mozambican Experiences
¿Por qué falla la consulta comunitaria deliberativa
en las adquisiciones de tierras a gran escala?

Un análisis crítico de las experiencias mozambiqueñas

Juliana PORSANI
Rickard LALANDER

195
Objetivos
Objectives

199
Normas para los autores
Author Guidelines

La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015

Lisbeth K. DUARTE-HERRERA
lisbeth.duarte@esumer.edu.co
Facultad de Estudios Internacionales
Esumer (Colombia)

José A. PEDRAZA-BELEÑO
josepedraza@elpoli.edu.co
Politécnico Colombiano
Jaime Isaza Cadavid
(Colombia)

The relationship between foreign policy and international cooperation for development: the case of Colombia, 2002-2015

AbstractResumen

- 1. Introducción**
- 2. Concepto de política exterior**
 - 2.1. Doctrinas de la política exterior colombiana y su recorrido**
- 3. Análisis de la política exterior colombiana en los mandatos presidenciales del siglo XXI**
 - 3.1. La política exterior durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010**
 - 3.2. Política exterior durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015

Lisbeth K. DUARTE-HERRERA
lisbeth.duarte@esumer.edu.co
Facultad de Estudios Internacionales
Esumer (Colombia)

José A. PEDRAZA-BELEÑO
josepedraza@elpoli.edu.co
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
(Colombia)

The relationship between foreign policy and international cooperation for development: the case of Colombia, 2002-2015

Citar como/Cite as:

Duarte-Herrera LK, Pedraza-Beleño JA (2018). La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):4-30. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.245

Resumen

La cooperación internacional y la política exterior son dos temas no excluyentes en las relaciones internacionales de todo Estado, sobre todo para los países en vías de desarrollo (PVD) como Colombia. En el siguiente estudio se pretende explorar la relación existente entre cooperación internacional para el desarrollo (CID) y política exterior a partir de la revisión de los Gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, uno génesis del otro pero distanciados en materia de política exterior. Se ha realizado un estudio de tipo exploratorio, cualitativo, basado en el análisis documental de fuentes especializadas. Como relevancia, se destaca que el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha realizado esfuerzos por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos y acercarse a otros continentes, lo que, sin duda, marca más cambios que continuidades en relación con el expresidente Álvaro Uribe; fortalece, además, la cooperación internacional al desarrollo como uno de los ejes de articulación entre la acción exterior e interior del país.

Palabras clave: política exterior, cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur, Colombia.

Abstract

International cooperation and foreign policy are two non-exclusive topics in the international relations of any State, especially for countries developing (PVD) as Colombia. In the following study it aims to present the relationship existing between cooperation international to the development (CID) and political foreign from the review of them Governments of Álvaro Uribe Vélez and Juan Manuel Santos Calderón, one genesis of the other, but distanced in matter of foreign policy. It is carried out a study of type exploratory, qualitative based on analysis documentary of sources specialized. As relevance, it stands that the Government of Juan Manuel Santos has made efforts for the restoration of diplomatic relations with neighbors and reach other continents. This certainly makes more changes than continuities in relation to ex-president Álvaro Uribe, strengthening international cooperation in addition to development as one of the pillars that help address the internal problems.

Keywords: foreign policy, international development cooperation, South-South cooperation, Colombia.

1 Introducción

Las relaciones internacionales, como disciplina independiente, tiene, entre sus objetos de estudio, a) la sociedad internacional, b) la comunidad internacional y c) la política exterior. En lo que respecta a esta última, es propicio subrayar que existen diversas conceptualizaciones contenidas desde los imperantes paradigmas teóricos dominantes en la disciplina. En lo que atañe a la política exterior colombiana, se reconocen dos doctrinas dominantes e históricas en el análisis. Estas son *respice polum* y *respice similia*.

En este artículo se pretende conocer hacia qué orilla doctrinaria ha transitado, si lo ha hecho, la política exterior colombiana. De igual manera, se identificará si esta responde a intereses nacionales en materia de desarrollo y de inserción internacional o, por el contrario, a gobiernos de turno, para finalmente explorar la relación entre las variables «política exterior» y «cooperación internacional para el desarrollo», a partir del análisis de los mandatos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

El artículo es de carácter cualitativo y de tipo exploratorio: cualitativo, debido a que se apoya en el análisis a partir de hechos o acciones acaecidos en alguno de los dos Gobiernos objeto de estudio, tomando como referente bibliografía especializada; exploratorio, ya que indaga sobre una perspectiva de la política exterior del país como lo son las dos doctrinas señaladas, y se explora la relación de la política exterior con la variable «cooperación internacional para el desarrollo».

El artículo se compone de los siguientes epígrafes: en una primera parte, se presenta el concepto de política exterior, las confusiones recurrentes que existen en la bibliografía sobre el concepto y, finalmente, se traza la definición que orientará el artículo. En un segundo epígrafe se presenta el concepto de cooperación internacional para el desarrollo. Seguidamente, se analiza la política exterior colombiana en los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Finalmente se enumeran las conclusiones.

2 Concepto de política exterior

Partiendo del objetivo que se propone explorar este artículo, es importante clarificar el concepto de política exterior teniendo en cuenta las definiciones y construcciones elaboradas por teóricos y expertos en las relaciones internacionales.

De acuerdo con Calduch, la política exterior se debe entender como parte de la política general «formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o sus-

pende sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional» (Calduch 1993, p. 3). En este concepto se reivindica un carácter funcional en tanto se concibe la política externa como un medio relacional para los actores.

Con base en la definición de Calduch, se precisa que la política exterior es un recurso exclusivo de los Estados como institución política, jurídica y social, ya que son los únicos que cumplen con dos requisitos básicos: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz (Calduch 1991, cit. en Pérez 2012).

Si bien la política exterior es propia y soberana de los Estados, ella no va dirigida exclusivamente hacia ellos; es decir, la política exterior puede estar dirigida hacia el relacionamiento con otros actores de naturaleza no estatal. Este aporte al concepto de política exterior es propio de la orientación teórica liberal de las relaciones internacionales, en la cual se considera que, en el sistema internacional, no solo interactúan Estados sino actores diferentes como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones internacionales, las transnacionales y demás.

Ahora bien, en cuanto a los factores y actores que inciden en la construcción y determinación de la política exterior, Ardila (2005, cit. en Vergara 2012) señala que una política externa es la «prolongación de una interna, refleja más directamente el interés de un país, o de sectores hegemónicos del mismo, bien sea de manera conjunta o fragmentada. Es decir, no existe el interés nacional sino una sumatoria de intereses en interacción permanente» (Vergara 2012, p. 154). Ciertamente, esta definición le atribuye gran importancia al papel que cumple la política doméstica en tanto la concibe como una extensión en relación con los intereses nacionales.

Resulta necesario subrayar que existen diversas definiciones sobre este concepto: algunas más integradoras; otras con un énfasis particular, según la orientación teórica de las relaciones internacionales en las que se inscriban, y otras tantas presentan en evidencia «confusiones recurrentes» inmersas en su definición.

Como se mencionó, uno de los principales estudiosos al respecto del concepto de política exterior es Calduch (1993), para quien existen tres «confusiones recurrentes» en algunas de las tantas definiciones que existen sobre política exterior. Entre las confusiones, el autor hace alusión a que constantemente se identifica «la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su gobierno» (Calduch 1993, p. 1). Ciertamente, este es un juicio reduccionista y simplista frente al alcance de dicha política en tanto debe ser una estrategia de Estado a largo plazo. Otra confusión no menos frecuente es la que tiene que ver con su ámbito de acción. Al respecto Calduch (1993, p. 1) sostiene:

Naturalmente que la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte nuclear de la política exterior, pero junto

a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella.

Por lo tanto, la aplicación de la política exterior no solo tiene implicaciones en el ámbito internacional, sino que debe tener en cuenta el contexto y la dinámica interna.

Por último, Calduch (1993) señala el error menos recurrente en el concepto de política exterior, y es el que la concibe como divorciada y desconectada de la política interna de los Estados. Frente a este señalamiento, basta con precisar que, entre la política exterior e interior, debe existir una relación dinámica de compenetración, convergencia e interdependencia, como bien proponen Ardila (2005, cit. en Vergara 2012) y Lasagna (1995); para este último, los factores internos son determinantes en la política exterior.

De otra parte, Hernández (1999, cit. en Vergara 2012, p. 154) asume la política exterior como

el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior.

De acuerdo con el anterior concepto, el cual se asumirá en este documento, es importante subrayar algunos elementos importantes que merecen análisis: primero, la política exterior está integrada por una doctrina coherente, estructurada a partir de su evolución y devenir —es decir, debe tener un principio de continuidad enriquecido y demarcado según las circunstancias—; segundo, su ámbito de aplicación trasciende las fronteras sin olvidar que también tiene incidencia y repercusiones en el entorno interno y, tercero, se hace hincapié en que, en dicha política, se busca la armonía interna y externa para el mantenimiento de las relaciones en la sociedad internacional.

2.1. Doctrinas de la política exterior colombiana y su recorrido

En lo que refiere a Colombia, se puede decir que el concepto esgrimido anteriormente es relevante para iniciar el análisis del recorrido de la política exterior, la cual no se ha ligado a los principios anteriormente mencionados en tanto no ha tenido una continuidad relativa; es decir, ha oscilado al vaivén de las doctrinas imperantes

(*polum* y *similia*) y, adicionalmente, la relación política interna y externa ha sido tenue.

Profundizando en lo concerniente a la política exterior colombiana, resulta oportuno destacar que dicha política ha oscilado a lo largo de la historia al vaivén de dos principios o doctrinas de actuación; estos son *respice polum* y *respice similia*. Claramente, dichos enfoques han marcado la pauta respecto al relacionamiento que ha seguido el Estado colombiano con los demás actores de la sociedad internacional.

La doctrina *respice polum* fue acuñada por el expresidente Marco Fidel Suárez,¹ cuando apenas unos años atrás Colombia estaba asimilando la traumática pérdida del territorio panameño. Dicho enfoque significa mirar al norte con ruta a la estrella polar, esto es, privilegiar «una relación especial con los Estados Unidos, la potencia del norte, y alinear férreamente la política exterior colombiana a la estadounidense» (Palacio 2013, p. 10).

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que, desde inicios del siglo XX hasta aproximadamente la década de los setenta, Colombia estuvo a la sombra de las directrices norteamericanas de forma que se pudiese establecer una relación especial. No obstante, como esto no ocurrió, por lo menos no desde las dimensiones y expectativas colombianas, «lo que prevaleció fue una subordinación consentida de Bogotá a Washington» (Tokatlián 2000, p. 36) que posteriormente y, con el transcurrir de la Guerra Fría, se transformó en palabras de Tokatlián (2000) en un alineamiento automático. Como se sabe, con posterioridad a la terminación de la Gran Guerra, la alineación con una de las dos potencias que surgieron era lo común y Colombia no fue contraria a una práctica que venía desarrollando desde inicios del siglo XIX.

Por otra parte, el *respice similia* se le atribuye a Alfonso López Michelsen;² aproximadamente data de la década de los setenta cuando López se desempeñaba como canciller del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y, posteriormente, fue elegido presidente de la república. Se refiere a mirar a los semejantes hacia una integración más regional, más andina y una solidaridad Sur-Sur. En este sentido González (2012) destaca que se debe propender hacia un relacionamiento con los semejantes, especialmente con los vecinos regionales, en busca de un mayor protagonismo, para la época, en el «ajedrez mundial». Este cambio de esquema concordó paralelamente con la coyuntura regional; así lo señala Tickner (2007, p. 41):

Este cambio coincidió, a su vez, con transformaciones en las orientaciones de la política exterior de América Latina misma. En términos generales, los países de la región comenzaron a buscar una mayor influencia internacional, además de una mayor autonomía regional con respecto a los Estados Unidos, actor que veía disminuida su hegemonía en el hemisferio.

1 Su mandato presidencial fue de 1918-1921. Fue ministro de Relaciones Exteriores durante los años 1891 a 1895 durante el período de hegemonía conservadora que estuvo en el poder durante cuarenta y cuatro años.

2 Su mandato presidencial fue de 1974 a 1978. Adicionalmente López Michelsen, antes de ser presidente de la república, fue ministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante los años 1968 a 1970 durante el mandato de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).

Por consiguiente, durante el Gobierno de Lleras Restrepo, el país logró desarrollar una política exterior más autónoma, de suerte que le permitió diversificar sus relaciones y explorar otros mercados para la promoción de sus exportaciones.

Hay que recordar también que, durante esta década, se da uno de los períodos de mayor crisis económica, lo cual llevó a que los países objeto de ayuda y cooperación gestionaran alternativas que suplieran el desgaste de la principal potencia económica: Estados Unidos. Esta condición de debilitamiento permitió, entre otras cosas, vigorizar la autonomía de algunos países del área latinoamericana. En el caso de Colombia, dicha coyuntura actuó como una ventana de oportunidad para ampliar el espectro en cuanto a relaciones políticas y comerciales con otros países e incluso reanudar relaciones con la URSS; igualmente sirvió para participar en organismos multilaterales que enviaban un mensaje de desapego como el Movimiento de Países no Alineados (Bermúdez 2010, p. 208).

El enfoque de política exterior de las décadas posteriores estuvo oscilando entre los dos principios de relacionamiento mencionados; sin embargo, dependiendo de la coyuntura interna y externa que estuviese enfrentando el país, Colombia adoptaba uno u otro principio. Ejemplo de lo anterior es el impacto que generaba el escalamiento del conflicto armado interno, así como el narcotráfico, que llevó a que el país respaldara «la guerra contra las drogas» direccionada por la Casa Blanca. En palabras de Restrepo (2000, cit. en Bermúdez 2010), «el problema de las drogas hizo retornar a Colombia a la órbita de influencia de Washington; este retorno caracterizaría a los siguientes gobiernos de final de siglo» (Bermúdez 2010, p. 213).

Para algunos internacionalistas, como el excanciller Guillermo Fernández de Soto, canciller durante el mandato de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), se debe llamar la atención sobre un enfoque o principio de reciente formulación como el *respice omnia*, en el cual se plantea un esquema más integrador frente a la inserción internacional. Esto implica mirar al conjunto, mirar al universo; «este principio recoge con realismo las tendencias presentes de actuación en la escena internacional, que se inscribe en un ambiente de interdependencia con los foros multilaterales, con los países de la región y con los demás países en el mundo» (Fernández 2010, p. 72).

No obstante, para algunos autores como Palacio (2013, p. 15), no hubo una clara aplicabilidad de dicho principio dada la situación y fragilidad interna que afrontó el país:

Podría decirse que tanto la formulación como la aplicación del *respice omnia* llegan al ejercicio de la política exterior de Colombia de manera tardía. El final de la Guerra Fría, y por ende de la polarización comunismo-capitalismo que dividió al mundo, era el momento más natural para que el país respondiera con un viraje de su política exterior. Sin embargo, la dramática fragilidad de la situación interna que se experimentó en las décadas subsiguientes impidió una política de más proyección y obligó a que esta se enfocara en ayudar a resolver la problemática interna.

En síntesis, la política exterior del país ha mutado en torno principalmente a los dos enfoques o principios enunciados previamente; a saber, *respice polum* y *respice similia*, siendo el primero el más privilegiado a lo largo de la historia política de Colombia. Lo anterior devela que el país ha asumido pocos riesgos en su relacionamiento internacional, en tanto han sido condescendientes y concentradas sus relaciones internacionales, durante el siglo XX, con la política exterior de Estados Unidos.

Como resultado del desarrollo teórico expuesto anteriormente, es importante reconocer que, si bien Colombia ha oscilado históricamente dentro de los enfoques doctrinales propios de la política exterior colombiana, es claro reconocer que el concepto que más se ajusta a este comportamiento es el de Calduch (1993) y Hernández (1999, cit. en Vergara 2012), cuyas conceptualizaciones se inscriben en la teoría liberal de las relaciones internacionales. La política exterior reafirma la utilización de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) como un instrumento y esquema de relación de política exterior, que permite materializar la agenda de acción exterior y estrechar relaciones con diversos actores de la sociedad internacional.

Se abordará entonces el concepto de CID, con el fin de explicar el contexto de la cooperación, así como su relación directa con la política exterior en Colombia.

La cooperación para el desarrollo le apunta a la acción de unos en pro del beneficio de otros países que necesitan de la ayuda para alcanzar el desarrollo de sus donantes o, por lo menos, para encaminarse hacia una condición parecida a la de los más desarrollados. El fortalecimiento y aplicación de esta ayudó a robustecer la política exterior colombiana con los vecinos (iguales) sin desconocer al resto del mundo, esto es, la doctrina *respice omnia*.

La CID, en su evolución, ha tenido múltiples acepciones debido a los distintos contextos en los que se ha desarrollado desde la segunda posguerra en los años cincuenta hasta el presente. Una de las definiciones más aceptadas por los académicos de la CID es la de Gómez y Sanahuja (1999), quienes la entienden como un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.

Duarte y González (2014, p. 119) señalan su evolución:

Se podría señalar que la evolución del concepto de cooperación internacional hacia el concepto de cooperación internacional para el desarrollo ha estado permeada por la necesidad de optimizar y maximizar los recursos (llámense financieros, técnicos, etc.) destinados por los países del Norte, tradicionalmente cooperantes, hacia los países del Sur en pro de que solucionen problemas comunes y de interés general que redunden en calidad de vida para sus pobladores.

En cada uno de los momentos o décadas en los que se fue desarrollando la cooperación, el punto central era el desarrollo y el tipo de ayuda que se llevaba a los países en condición de atraso o subdesarrollo, pero, sobre todo, lo que más determinaba la ayuda era la condición de país «amigo», si se tiene en cuenta el contexto de la Guerra Fría que surgió entre las dos potencias resultantes.

Es aquí donde empieza a tomar un papel preponderante la CID en las relaciones internacionales, en tanto que, para ser objeto de ayuda, se debía cumplir una serie de prerrogativas, por supuesto, aunadas a las doctrinas de las ideas liberales económicas y políticas.³ Así que hasta la crisis económica de los años setenta (como fue en el caso de Colombia y de otros), los países fuera de la órbita del centro de poder en la geopolítica, o los del tercer mundo, como fueron llamados, tenían una política exterior alineada con las ideas del dominante que, para el caso de Occidente, era Estados Unidos.⁴

La anterior es una acentuación que le hacemos al concepto de cooperación internacional al desarrollo que, si bien tiene relación con brindar ayuda a aquellos países en condición de bajo desarrollo promoviendo la mejora en las condiciones sociales y económicas de estos países, no deja de ser el resultado del relacionamiento y entrelazamiento de intereses provenientes de unos países en mejores condiciones que buscan, además, cubrir sus establecimientos, así como su influencia, en el devenir mundial, lo que parece que, después de mucho tiempo, los países de la periferia vinieron a entender.

Así lo presenta Torrijos (2009, p. 97):

Acostumbrados a entender las relaciones externas como el universo de problemas y desafíos planteados más allá de las fronteras, de repente hemos constatado que la política exterior es el clima donde germinan los intereses, expectativas, reivindicaciones e ilusiones de la gente que opera en uno u otro contexto cultural. Esta perspectiva, que liga activamente lo local a lo global, tan solo fue descubierta en el último lustro por Colombia y otros países de América Latina.

Entonces, la CID es un marco de ayuda para intentar solucionar problemáticas en los países del Sur pero también de relaciones internacionales, en donde, desde la corriente realista de la teoría de las relaciones internacionales (RRII), la política exterior de cada país se ve impactada por los lineamientos y políticas económicas de los donantes, sin olvidar los valores y principios propios de cada país.

Entendiendo el papel de la CID en las relaciones internacionales, resulta preciso establecer que esta se posiciona como un instrumento de la agenda exterior de los Estados, al buscar acercarse a los países, de manera que se logren generar acuerdos mutuos que beneficien la política interna de los actores involucrados. Para ello, se expondrá a continuación un caso de estudio con el que se busca reconocer el papel de la política exterior colombiana duran-

- 3 En la práctica no siempre se aplicaba así. La pugnacidad y paranoia de la Guerra Fría llevaba a Estados Unidos a dar su apoyo a dictaduras como las de Chile, donde sí se implementaron políticas económicas ultraliberales. El pragmatismo con el objeto de evitar que la contraparte socialista ganara espacio era consigna de la principal potencia occidental.
- 4 Decimos que hasta los años setenta porque es una década en la que Estados Unidos y Europa occidental, por la crisis económica, pierden un poco de esa influencia que venían ganando, y permitirá un momento de liberación y autonomía de muchos países del tercer mundo. Sin embargo, Estados Unidos la recuperará con posterioridad, fundamentalmente con la doctrina de guerra contra el terrorismo posterior a los hechos de 2001.

te dos mandatos presidenciales en Colombia, con el propósito de identificar la relación entre política exterior y CID, reconociendo su impacto en las RRII.

3

Análisis de la política exterior colombiana en los mandatos presidenciales del siglo XXI

En lo que va de siglo XXI, Colombia ha tenido dos presidentes de la república en el poder: Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), este último reelegido para el período de 2014-2018. En este epígrafe se trazará un análisis de la política exterior colombiana ejecutada durante dichos Gobiernos y los rasgos de la CID que intervinieron en estos mandatos. Se aclara que, durante los primeros años del siglo XXI, estaba culminando el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), el cual será mencionado tangencialmente pero que no es de relevancia para el objeto de este trabajo.

Para iniciar, es necesario presentar algunos datos que servirán de contexto frente al análisis de los dos mandatos. En el cuadro 1 se aprecia un listado de los cancilleres de la república que estuvieron en funciones durante dichos Gobiernos. Sobresale que el Gobierno de Álvaro Uribe tuvo cuatro cancilleres de la república y que su segundo mandato fuera el que más relevos tuvo en lo que atañe a la cartera de relaciones exteriores.

Mandato presidencial en el siglo XXI	Cancilleres durante los mandatos presidenciales
Álvaro Uribe Vélez: 2002-2010 (2002-2006 y 2006-2010)	2002-2006: Carolina Barco Isakson 2006-2007: María Consuelo Araújo Castro 2007-2008: Fernando Araújo Perdomo 2008-2010: Jaime Bermúdez
Juan Manuel Santos Calderón	2010-actualidad: María Ángela Holguín

Cuadro 1

Cancilleres durante los años 1998-2014

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior podría develar que el manejo de las relaciones exteriores no solo fue fluctuante sino poco estratégico durante los cuatrienios de Álvaro Uribe. Las diversas crisis diplomáticas entre Colombia y Venezuela entre Álvaro Uribe y Hugo Chávez en el poder, así como la «diplomacia de micrófonos» (Cabrera 2009) y

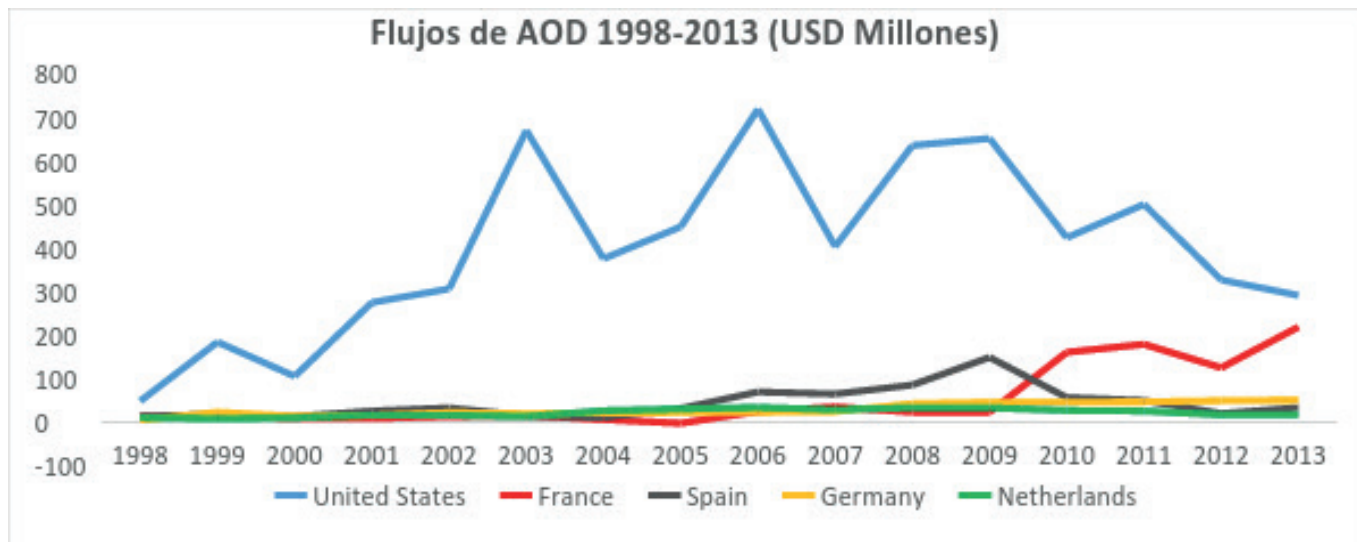


Gráfico 1

Principales países cooperantes de Colombia durante el período 1998-2013

Fuente: elaboración propia con base en los flujos de (OCDE 2016).

la poca profesionalización e institucionalización de la diplomacia al servicio del Estado, son una muestra fehaciente de ello:

El presidente Uribe, desconfiado de la diplomacia, le puso ritmo propio a la política exterior, que se movió de acuerdo con su visión más bien provinciana y en función casi exclusiva de su estrategia de seguridad interna. El papel del ministerio de Defensa en la política exterior se fortaleció, en desmedro del manejo diplomático por parte de la Cancillería (Ramírez 2011).

En el mismo sentido la autora llama la atención acerca de que una verdadera política exterior de Estado implica institucionalidad, meritocracia y aparato profesional en la diplomacia. No obstante, «en Colombia el servicio exterior no ha sido un mecanismo de inserción internacional, sino instrumento de favores políticos internos» (Ramírez 2011). Así, el país ha tenido salidas en falso en materia de representatividad diplomática como, por ejemplo, el nombramiento de personajes cuestionados como Salvador Arana, por citar uno de tantos casos, el cual, en el ejercicio de sus funciones como embajador de Colombia ante Chile (2003-2005), fue condenado a cuarenta años por la Corte Suprema de Justicia como consecuencia del asesinato de un alcalde municipal y la formación de grupos paramilitares.

Por otro lado, y tomando como referencia la variable de análisis de cooperación internacional, se señala que los flujos de ayuda oficial para el desarrollo que percibió el país desde 1998 hasta 2014 fueron notables y significativos. El cooperante de lejos por excelencia del país ha sido Estados Unidos, seguido en menor proporción por países europeos como Francia, España, Alemania y Países Bajos (véase gráfico 1).

De acuerdo con el gráfico 1, no se puede pasar por alto que, durante el mandato de Pastrana, se puso en marcha el renombramiento

do Plan Colombia por medio del cual el país canalizó cooperación norteamericana con el fin de buscar, como señala Galeano (cit. en Bermúdez 2012), «dotar al Estado de recursos y herramientas en la lucha contra el narcotráfico y la subversión» (Galeano cit. en Bermúdez 2012, p. 71). Al respecto Arlene Tickner señaló que la política exterior ejecutada durante este cuatrienio fue una especie de «intervención por invitación»; es decir, se permitió la injerencia de terceros, en este caso Estados Unidos, en asuntos de resorte y control interno, así como de autonomía nacional (Bermúdez 2012) so pretexto, desde luego, del Plan Colombia.

No obstante, el gráfico 1 también evidencia que fue, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, cuando el país percibió más rubros por cooperación con Estados Unidos, en tanto el período del presidente Uribe coincidió con el de George Bush, con quien tuvo excelentes relaciones y afinidades políticas. De este modo, la lucha contra el terrorismo emprendida por el Gobierno estadounidense caló perfectamente con la política de seguridad democrática del Gobierno colombiano. Desde esta perspectiva, la pretensión estadounidense de usar bases militares en territorio colombiano debía ser vista como una ampliación de la estrategia de cooperación internacional que existía entre los dos países y no como un deseo de injerencia y control regional por parte de Washington.

Aquí hay que detenerse a reflexionar en torno a la ayuda que se presentó, en tanto que buena parte de esta no estaba dirigida al desarrollo de acuerdo con los cánones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que se encarga de contabilizar los flujos de ayuda, así como de generar la lista de países que necesitan más o menos ayuda, plantea que esta debe cumplir dos condiciones: *a)* tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y *b)* son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de, al menos, el 25 %. Destacan, entre otras características, que «el destino de la ayuda ha de ser el desarrollo económico y social de los países receptores, excluyendo otras finalidades como las militares o las que solo sirvan para financiar exportaciones del país donante» (Boni 2010, p. 8).

En relación con lo anterior, valdría la pena retomar la tesis de la internacionalista Arlene Tickner sobre la «intervención por invitación» (Tickner 2007) ya que, durante el mandato de Álvaro Uribe, se dio la negociación de Colombia con Estados Unidos para el uso de bases militares nacionales por parte de las Fuerzas Armadas norteamericanas, hecho que «incubó inconformidad en la región, en especial en Brasil, y generó tensión con Venezuela» (Ramírez 2013), país que asumió esta negociación como una afrenta al proyecto bolivariano. Frente a lo anterior, Tickner (2007) llama la atención sobre algunos de los riesgos que revistió la aplicación de dicha estrategia, tales como la pérdida de autonomía nacional y el

deterioro de las relaciones con los países vecinos por mencionar los más representativos. Esto significó el afianzamiento de la doctrina *respice polum* durante los años de la seguridad democrática.

No obstante, la Corte Constitucional falló en contra de este polémico acuerdo que pretendía el uso de bases militares en territorio colombiano. Por su parte, el Gobierno de Santos tampoco insistió en sacarlo adelante: «Parece que el gobierno Santos ha desistido indefinidamente de darle trámite legislativo al acuerdo sobre el uso de siete bases militares por parte de EE. UU., luego de la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de Colombia de dicho acuerdo» (Pastrana 2011, p. 4).

Del Gobierno del presidente Santos destaca el fortalecimiento de relaciones con América Latina y Asia-Pacífico, por ejemplo, en materia comercial, a través de iniciativas como el nuevo regionalismo renovado, como fue el caso de la alianza del Pacífico. «Colombia encontró en el regionalismo renovado de la alianza, la ventana de oportunidad que le permite y permitirá acortar brechas para mejorar su participación en el mercado de Asia Pacífico» (Duarte *et al.* 2014).

Otro ejemplo del fortalecimiento y relacionamiento con América Latina durante el mandato del presidente Juan Manuel Santos fue la aplicación en su política exterior de un tipo de CID, como lo es la cooperación Sur-Sur (CSS), en el marco de las relaciones internacionales. De acuerdo con Santander (2011), los cambios que se han presentado en el sistema global, consecuencia de variados hechos (como son la heterogeneidad de los países en vía de desarrollo [PVD] y la multipolaridad del orden internacional que va de la mano de las nuevas estrategias de integración regional), han llevado a la visión que indica que solo los países del «Norte» puedan aportar ayuda, lo que da poca relevancia, además, al hecho de que los PVD pudieran generar cooperación entre sí (véase cuadro 2).⁵

5 En el cuadro 2 se resumen los elementos fundamentales para la CSS, cuya base son la horizontalidad, el consenso y la equidad, donde lo principal es entender las circunstancias de similitud en cuanto a su desarrollo entre los Estados que se proponen hacerla y que, si bien no tienen las condiciones económicas para ayudar, de acuerdo con la cooperación tradicional (Norte-Sur), sí cuentan con una experticia y capacidades técnicas que pueden ser imitadas y aprovechadas por sus iguales.

Política	Técnica	Económica
Promueve la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo	Se trata de «un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, experiencias, experticias tecnológicas que se traducen en proyectos y programas de cooperación»	Desplegada en el ámbito comercial, financiero y de inversiones entre países en desarrollo. Incluye formas de cooperación macroeconómica y se asocia a procesos de integración regional

Cuadro 2
Dimensiones de la CSS
Fuente: Ayllón (2013, pp. 46-47).

En consonancia con lo anterior, se retorna al *respice similia*, es decir, a la aplicación de una política exterior integradora y de

recomposición de las relaciones internacionales, más allá de una tendencia de un tipo de cooperación en particular.

Aunque, si bien en el epígrafe siguiente se examinará más en detalle los dos Gobiernos del siglo XXI, se podría indicar, a manera de síntesis, que la política exterior colombiana ha tenido algunos cambios paulatinos pero, sobre todo, continuidades. Esos cambios resaltan, insistimos, la importancia y esfuerzo de un Gobierno por abrir espacios para el intercambio no solo comercial sino también técnico y tecnológico, cultural, académico, entre otros.

3.1. La política exterior durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010

La elección de Álvaro Uribe como presidente de Colombia fue interpretada como un cambio radical en relación con la política de paz de su predecesor, ya que el entonces candidato promovía una política de «mano firme, corazón grande». Se recuerda que, durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se presentaron las negociaciones con la guerrilla de las FARC, con el objetivo de que este grupo armado se desmovilizara. Dichas negociaciones fracasaron, lo que generó un clima de indignación frente al grupo aprovechado por el candidato Uribe Vélez y su política de terminación por la vía de las armas a esta guerrilla:

La campaña electoral del 2002 giró en torno al tema de la guerra. La percepción mayoritaria de que el proceso de paz había fracasado, fue canalizada por Uribe, el principal crítico de los esfuerzos de Pastrana y, concretamente, de su decisión de entregarle a las FARC una zona desmilitarizada de 42 000 kilómetros en la región del Caguán, en el oriente colombiano. Su discurso, actitud y programa de gobierno, reflejaron una auténtica «línea dura» que el electorado acogió con un entusiasmo sin precedentes (Tickner y Pardo 2003).

El plan de desarrollo del primer período de Uribe Vélez (2002-2006) se tituló «Hacia un Estado comunitario»; posteriormente, y con la aprobación de la reelección inmediata, Uribe ganó de nuevo las elecciones y denominó a su cuatrienio «Estado comunitario. Desarrollo para todos». Más que recordar los lemas de sus planes de desarrollo, el país recuerda con mayor facilidad la promoción de su política estrella: «la política de seguridad democrática». Ciertamente, este hecho devela el protagonismo que cobró dicha política por encima de otras tareas y políticas públicas ejecutadas durante su Gobierno.

Poca recordación mereció «la política exterior en un mundo cambiante», lema acuñado para denominar a la política externa del primer mandato de Uribe. Las líneas de acción temáticas allí establecidas fueron:

1) Fortalecimiento del multilateralismo y su acción en Colombia, 2) defensa y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, 3) equidad social y desarrollo humano, 4) lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo, 5) protección y preserva-

ción del medio ambiente, 6) cooperación internacional, 7) relaciones con la sociedad civil (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2002).

Siendo la política de seguridad democrática su primordial caballo de batalla, es claro que la agenda y política exterior del país durante este Gobierno estuvo condicionada por el tema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, que pregonaba por el mundo Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este escenario determinó la cooperación dirigida hacia Colombia, especialmente por su principal socio: Estados Unidos; fue una cooperación que se tradujo en un fortalecimiento de las fuerzas militares, fundamentalmente. Paralelamente, se reconoce entonces un cambio de discurso en el Gobierno de Uribe, evidenciado en el tratamiento a la guerrilla, que pasó de la narcotización a la terrorización de los grupos insurgentes. Al respecto Tickner y Pardo (2003, pp. 68-69) señalan:

El objetivo principal de la política exterior de Uribe ha sido vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo... Un efecto inmediato de esta estrategia, que comenzó implementarse durante los últimos seis meses de la administración Pastrana, fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la ayuda militar estadounidense en Colombia.

La agenda de cooperación durante el primer Gobierno del presidente Uribe (véase cuadro 3) se vio cruzada por este contexto, al punto de que sus estrategias estuvieron más sobre la base de una securitización. Igualmente, se señala que no había una estrategia de CID concentrada en un documento aparte, sino como un apartado inscrito en el documento «Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad» direccionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el documento en mención, la cooperación internacional se incluía en las líneas de acción temática, específicamente en la línea seis (6), en la cual se consagraba adelantar esa labor orientadora hacia la consecución de apoyo político, las oportunidades comerciales, la asistencia técnica y la cooperación financiera (Ministerio de Relaciones Exteriores 2002, p. 33).

En esta línea, se planteaban seis áreas prioritarias en la agenda de cooperación para el primer cuatrienio de Uribe:

1. Fortalecimiento del Estado de derecho.
2. Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria.
3. Procesos de paz y reincorporación.
4. Programas regionales de desarrollo y paz.
5. Desarrollo productivo y alternativo.
6. Protección y desarrollo productivo de los bosques (p. 34).

Finalmente, en las líneas de acción por áreas geográficas del documento de política exterior del Gobierno del presidente Uribe, aparecen América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá, Asia-Pacífico y África, así como Medio Oriente. En lo que respecta a

América Latina y el Caribe, el mandato se basaba en diálogos bilaterales y en cooperación política mientras que, con Estados Unidos, había una intención más activa y expresa de trabajar en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas.

Para el período 2006-2010, segundo Gobierno del presidente Álvaro Uribe, se incluía un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal y una participación expresa del país de pasar de receptor a oferente. Durante este cuatrienio se estructuró un documento consolidado denominado «Estrategia de cooperación internacional 2007-2010», con el que se esperaba consolidar un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en la realidad del país, continuar incrementando los recursos de cooperación y fomentar nuevas alianzas, así como propiciar una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional (Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2007, p. 25).

Se empezó entonces a observar una estrategia más clara de cooperación e incluso de entrada a un papel más activo, como receptor y socio de ayuda, de manera que, en la agenda de cooperación, se consideraron temas de demanda como *a)* Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), *b)* lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente y *c)* reconciliación y gobernabilidad, así como también una intención de oferta que, sin ser explícita en materia temática, iba dirigida hacia la promoción de las capacidades nacionales hacia otros países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe (véase cuadro 4).

Si bien se intentaba abrir a otros espacios de la geografía cercana como los países vecinos, fue evidente que esta estrategia de cooperación no se desarrolló en relación con todo lo consignado en el documento, ya que fueron evidentes los conflictos diplomáticos con los países vecinos y la cercanía con Estados Unidos.

Coincidiendo con autores como Tickner y Pardo (2003), Pastrana (2011), Vergara (2012) y Palacio (2013), por citar algunos, se podría catalogar al Gobierno de Uribe Vélez como *respice polum*, gracias a la afinidad y la alineación irrestricta con el Gobierno de Bush de Estados Unidos, en detrimento de las relaciones con Sudamérica como, por ejemplo, fue el respaldo de Uribe a Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, esto es, el uso de la fuerza en Irak.

Esta alineación con la doctrina antiterrorista y todo lo que ello contraía le costó a Colombia la relación diplomática con sus vecinos e incluso, desde Europa, no se veía con buenos ojos algunas prácticas en cuanto a cuidado de derechos humanos y sindicales. Borda *et al.* (2011, p. 26) lo presentan de la siguiente manera: «La política exterior del país ha enfatizado la dimensión de la seguridad y la relación con Estados Unidos, en gran medida como resultado de los esfuerzos por controlar el conflicto interno en medio de la indiferencia o la desconfianza de buena parte de la comunidad internacional».

Variable/ período	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Política exterior	Tratamiento del problema mundial de las drogas ilícitas y la lucha contra el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado	La política exterior amarrada al plan nacional de desarrollo «Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos» Un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que, al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales «La Estrategia constituye un instrumento que contribuye al desarrollo de la política exterior colombiana» (p. 22)**	La cooperación internacional es un aspecto fundamental de nuestra política exterior porque complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental y, además, nos posiciona como un actor internacional —de peso— que extiende sus manos para aportar al progreso de otros (p. 7)*** «La cooperación constituye una herramienta de política exterior» (p. 13)***
Cooperación internacional para el desarrollo	«El Ministerio de Relaciones Exteriores, con su red de representaciones diplomáticas, es el eje central del esfuerzo destinado a materializar el compromiso de la comunidad internacional con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la base de que la cooperación internacional ya no puede ser concebida desde el punto de vista tradicional de ayuda al desarrollo sino como una herramienta integral» (p. 33)*	El Gobierno Nacional espera a través de la Estrategia 2007-2010 consolidar un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en la realidad colombiana, continuar incrementando el flujo de los recursos hacia el país y fomentar alianzas con nuevas fuentes de cooperación; asimismo, se busca desarrollar nuevas modalidades, como el codesarrollo; institucionalizar los espacios de diálogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil, y avanzar hacia una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional (p. 25)**	Existe una estrategia autónoma de cooperación internacional para el período 2007-2010 elaborado por Acción Social «Es el instrumento que refleja los objetivos estratégicos de la cooperación internacional en Colombia, establece las prioridades para la definición de la cooperación que recibe el país y consolida las fortalezas que pone a disposición de otros países, para intercambiar experiencias que contribuyan con sus procesos de desarrollo» (p. 9)***
Ayuda oficial al desarrollo	Realización de una «Mesa de Coordinación y cooperación Internacional como un espacio de negociación abierta, bilateral y multilateral, que canalice la ayuda oficial al desarrollo proveniente de la comunidad internacional y del sector privado nacional e internacional» (p. 34)*	En total, el aporte nacional en la estrategia 2007-2010 asciende a 89 033 444 500 USD El Gobierno Nacional espera que, como resultado de esta estrategia durante la vigencia 2007-2010, los aportes de cooperación internacional asciendan, por lo menos, a 300 millones de USD por año, para un total de 1200 millones de USD orientados a apoyar las tres áreas prioritarias de la estrategia (p. 92)**	Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC)
Cooperación Sur-Sur	«Importancia a la cooperación horizontal que pretende aprovechar nuestra experiencia para encontrar soluciones a problemas comunes en el mundo en desarrollo y fortalecer la capacidad técnica de las instituciones nacionales» (p. 34)*	Promover las capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo de otros países, así como fortalecer la presencia colombiana en el contexto de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe (p. 26)**	Consolidar nuestra oferta de cooperación Sur-Sur (p. 8)*** «Nosotros hemos venido apoyando a nuestros vecinos de Mesoamérica y de la cuenca del Caribe. Para fortalecer esa oferta de cooperación, nuestra Agencia pasará de ejecutar 1 millón de dólares anuales a cerca de 8 millones de dólares» (p. 8)***

Temas de agenda	<i>Seis áreas prioritarias</i>	<i>Demanda</i>	<i>Demanda</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del Estado de derecho - Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria - Procesos de paz y reincorporación - Programas regionales de desarrollo y paz - Desarrollo productivo y alternativo - Protección y desarrollo productivo de los bosques (p. 34)* 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente 3. Reconciliación y gobernabilidad (p. 11)** <p><i>Oferta</i></p> <p>Promover las capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo de otros países (p. 26)**</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión integral del riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales 2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática (género, infancia, desigualdades de ingreso, altos índices de pobreza, protección social, seguridad alimentaria, agua, cultura y grupos étnicos) 3. Crecimiento económico con equidad y competitividad 4. Medio ambiente y desarrollo sostenible 5. Gobernabilidad 6. Víctimas, reconciliación y derechos humanos <p><i>Oferta</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación técnica en seguridad 2. Promoción y protección social 3. Cultura, deporte y educación

* Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2004). *Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. <http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/politicaexterna2.pdf>.

** Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). *Estrategia de cooperación internacional 2007-2010*. http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf.

*** APC (2012). *Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014*. Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP, Bogotá.

Cuadro 3

Matriz de análisis de las estrategias de cooperación internacional de los dos Gobiernos (Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos)

Donante/ año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Francia	12,9	14,7	5,5	-3,0	24,3	34,4	22,6	22,4	160,2	178,7	124,6	217,6	477,7	1292,6
Alemania	21,3	19,3	20,5	21,5	22,3	23,8	42,0	45,2	45,2	46,2	48,9	50,3	156,0	562,5
Holanda	15,2	12,2	25,9	29,8	33,5	28	32,5	32,4	26,3	25,0	16,3	16,3	4,9	298,3
España	32,4	14,3	9,6	30,9	69,0	64,3	84,9	148,6	56,1	49,3	19,4	32,8	6,4	618
EE. UU.	306,2	670,8	375,5	448,9	719,7	403,5	636,0	652,3	197,6	495,7	323,4	293,4	322,1	5845,1
Canadá	6,1	5,7	9,1	9,1	10,6	20,0	14,3	25,2	22,6	33	33,0	28,8	34,6	252,1
Suecia	18,3	18,5	26,2	25,9	25,0	158,3	18,3	18,5	26,2	34,4	28,6	37,4	38,3	473,9

Cuadro 4

Ayuda oficial de países desarrollados a Colombia. Principales países donantes, 2002-2010, en millones de dólares

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Data Base OCDE-2016.

Durante el Gobierno de Uribe Vélez, se vivió un clima de tensión exacerbada producto de las crisis diplomáticas y el rompimiento de relaciones con los países vecinos de Venezuela y Ecuador. La diplomacia de micrófonos y el temperamento altivo y enérgico de los mandatarios de turno acrecentaron la hoguera en las deterioradas relaciones con los vecinos.

En síntesis, se podría señalar que la política exterior durante estos ocho años estuvo permeada por la securitización, al punto de que esta fue una extensión de la política de seguridad democrática (PSD), tesis que va de la mano con el planteamiento de Rojas (2006), para quien la política internacional estuvo al servicio de la PSD. Poca atención, en relación con el protagonismo que cobró el tema de seguridad, merecieron litigios internacionales como el que se estaba cursando en la Corte Internacional de La Haya por la soberanía de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Esta subordinación de la política exterior a la política de seguridad democrática se reflejó en la cooperación que, durante el Gobierno de Uribe, se ligó directamente a lo militar, componente establecido en el marco de la cooperación militar del Plan Colombia, en cabeza de Estados Unidos. Evidentemente, el componente militar se aleja de la razón de ser de la CID; en tanto en esta se buscan elementos de desarrollo en ámbitos como la salud, el desarrollo humano, el buen gobierno y demás. De acuerdo con Rojas (2013), los rubros del plan Colombia en sus inicios se concentraban un 80 % en ayuda militar y un 20 % en programas sociales y económicos; a partir de 2008, con la salida de Bush de la presidencia, la relación cambió a un 60 y 40 %, respectivamente. Tal como añaden Borda *et al.* (2011, p. 92):

Con todo, la importancia de la cooperación internacional para la economía colombiana es limitada. La ayuda oficial al desarrollo corresponde a menos del 0,5 % del PIB. Los mayores donantes son Canadá (30,62 %), la Comisión de la Unión Europea (21,2 %), Estados Unidos (15,84 %) y España (5,86 %). Cuando se suma la asistencia para temas de seguridad, Estados Unidos ocupa por mucho el lugar de primer donante.

Esta última situación señalada en la cita anterior la podemos ver en los informes de ayuda oficial que elabora y consolida periódicamente la OCDE (véase cuadro 4).

En el cuadro 4 en cuestión, se observa de lejos que la cooperación de Estados Unidos no disminuye ni en los momentos de crisis, como fue en los años 2008 y 2009, aunque sí que se reduce drásticamente en 2010, año de culminación del período presidencial e inicio de Juan Manuel Santos.

Si bien con Estados Unidos la cooperación era buena, como se ha visto, para con los vecinos no se podía decir lo mismo, lo cual podemos ver reflejado en la CSS en tanto es una cooperación entre iguales. En el gráfico 2 se presenta la condición de la CSS durante el Gobierno de Uribe.

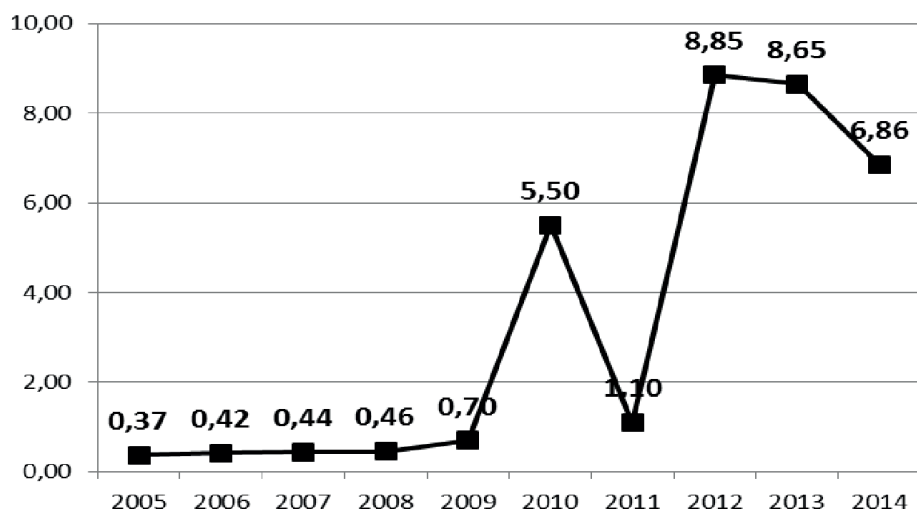


Gráfico 2

Recursos de Cooperación Sur-Sur ejecutados por Colombia (en millones de USD), 2005-2014

Fuente: Tassara (2015, p. 9).

Se evidencia en el gráfico 2 que la CSS en la era Uribe fue casi nula, consecuencia de una política exterior miope y poco dialogadora con sus pares del área. Fue una política exterior nada estratégica en cuanto a la búsqueda de apoyo para la solución del conflicto interno; todo lo contrario llevó a la creación de otros frentes que, por fortuna, se quedaron en la guerra de micrófonos.

3.2. Política exterior durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014

El plan de desarrollo de Juan Manuel Santos recibió el nombre de «Prosperidad para todos». En ella se hacía alusión a tres vectores transversales: empleo, menos pobreza y más seguridad. La victoria de Santos en las elecciones presidenciales durante el período 2010-2014 parecía entrever coincidencias y continuismo en relación con Álvaro Uribe. Sin embargo, según Socorro Ramírez (2011), se percibió un cambio de tono, de actitud, de prioridad y de contenido en relación con la política exterior anterior, aunque se deben sumar mayores esfuerzos.

La diversificación geográfica de las relaciones internacionales fue uno de los principales propósitos del mandato de Santos:

Antes de su posesión, Santos realizó una gira por Europa, donde visitó a los gobernantes de España, Francia y Alemania para buscar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se apresuró a visitar también a los presidentes de varios países latinoamericanos y caribeños: Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. En cambio, no acudió a Estados Unidos ni a Brasil, gesto con el cual quería enviar un mensaje de autonomía frente a los polos hemisféricos. A su posesión invitó a todos los gobernantes de la región,

quienes respondieron mayoritariamente a su llamado. En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, esbozó algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, que posiciona a Colombia como un actor internacional relevante mediante una asociación más estrecha con actores significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos. Anunció, además, que aspira a profundizar la relación con Asia (Ramírez 2011, p. 80).

No cabe duda de que hubo un cambio de lineamiento en las relaciones exteriores direccionadas por el nuevo Gobierno que propendió, en primera instancia, por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos Ecuador y Venezuela y, en segunda instancia, por el redescubrimiento de las potencialidades geoeconómicas de Sudamérica, de ahí que Brasil fuese el primer destino oficial escogido por Juan Manuel Santos, en su condición de presidente de la república, a diferencia del destino tradicionalmente acostumbrado: Estados Unidos.

Estos cambios se reflejaron en la conformación de la agenda de política exterior y la «Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014» (véase cuadro 4). Durante el Gobierno del presidente Santos, la cooperación se concibió como una herramienta de política exterior de manera que expresamente se presentaban los temas hacia donde se iba a orientar la demanda; estos son: *a)* gestión integral del riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales, *b)* igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática (género, infancia, desigualdades de ingresos altos, índices de pobreza, protección social, seguridad alimentaria, agua, cultura y grupos étnicos), *c)* crecimiento económico con equidad y competitividad, *d)* medio ambiente y desarrollo sostenible, *e)* gobernabilidad y *f)* víctimas, reconciliación y derechos humanos. No obstante, también estaban incluidos claramente los temas de oferta: *a)* cooperación técnica en seguridad, *b)* promoción y protección social y *c)* cultura, deporte y educación (APC 2012).

En el documento de estrategia nacional de cooperación se expresaba: «Nosotros hemos venido apoyando a nuestros vecinos de Mesoamérica y de la cuenca del Caribe. Para fortalecer esa oferta de cooperación, nuestra Agencia pasará de ejecutar 1 millón de dólares anuales a cerca de 8 millones de dólares» (APC 2012, p. 8).

Claramente, durante el cuatrienio de Santos, se aprecia una orientación *respice similia* pero sin confrontar ni diferir en cuestiones estratégicas con Estados Unidos. No obstante, se destaca un acercamiento a países como Perú, Chile y México materializado en iniciativas como la Alianza del Pacífico (AP):

A pesar de ser una iniciativa de integración relativamente reciente la A.P. pretende ser motor de la integración de América Latina. En consecuencia, esta ya cuenta con resultados significativos, dentro de los que se encuentran la eliminación de los requisitos de visas de turismo y negocios, así como también, la implementación de programas especiales para

facilitar el intercambio cultural y académico para los ciudadanos de los cuatro países miembros (Duarte *et al.* 2014).

También se destaca la participación activa por parte de Colombia en la construcción de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), unos acercamientos para ingresar en el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC; la intensificación de la CSS, y el súbito protagonismo en cuestiones internacionales, como la solicitud del levantamiento del embargo comercial a la isla de Cuba por parte del país norteamericano (González *et al.* 2015).

Devolverle la institucionalidad a la diplomacia ha sido una de las diferencias sustanciales entre el Gobierno de Santos y el de Uribe; no obstante, todavía se deben aunar esfuerzos por recuperar la respetabilidad, la dignidad del ejercicio diplomático y el protagonismo de la cancillería en los asuntos exteriores, ya que aún se siguen presentando algunos lunares o salidas en falso; algunos ejemplos serían los siguientes: a) la postulación de nombres cuestionados por la justicia para que cumplan labores diplomáticas como embajadores del país en el exterior; b) el innecesario, y por demás, inoportuno encuentro entre Capriles y Santos tras los comicios electorales en el país vecino: el «encuentro Capriles-Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela» (Lares 2013), y c) el controvertido error del presidente de la república, al manifestar su intención de pertenecer a un organismo donde, a todas luces, es imposible debido a la posición geográfica del país: «Controversia por propuesta de Santos de entrar a OTAN» (*Semana* 2013).

Dentro de los lineamientos de la política exterior de Santos sobresale también el interés manifiesto de pertenecer a la OCDE. Dicha intención se materializó el 30 de mayo de 2013, cuando la OCDE invitó al país a formar parte de esta después de dos años y medio de reiterar su intención. Sin embargo, el país aún no es miembro y debe surtir una hoja de ruta que pasa por ajustar políticas públicas, así como mejorar notablemente los indicadores sociales, lo que podría tardar varios años en ver la luz, incluso durante todo el postsegundo cuatrienio de Santos.

Ahora bien, la negociación de la paz en La Habana no solo fue el caballo de batalla en las elecciones presidenciales para el período 2014-2018, sino que también es uno de los pilares de la política exterior vigente en tanto el país, a través de la herramienta de la cooperación internacional, ha solicitado apoyo y ayuda para finiquitar este conflicto a la sociedad internacional.

Como ejemplo de la cooperación se puede observar que, aparte de los donantes tradicionales que siguen aportando, ya el protagonismo no se lo lleva únicamente Estados Unidos, cabe anotar el aumento de la ayuda por parte de países que antes no lo hacían tan notablemente, como es el caso de Canadá, Francia, Alemania y Suecia; sin embargo, en los últimos años han aumentado la ayuda

en un porcentaje significativo en comparación con el Gobierno de su antecesor (véanse cuadros 3 y 4).

Estos países en cuatro años doblaron y hasta triplicaron lo que habían ayudado en los ocho anteriores. Sin embargo, también se observan casos en los que se disminuye la cooperación, como fue el caso de España, o del mismo Estados Unidos. Para el caso de España, hay que tener en cuenta que fue uno de los más golpeados con la crisis económica de 2008, efectos que aún hoy se observan.

Para finalizar, el Estado colombiano no solo ha demandado ayuda oficial para el desarrollo, sino que también está transitando hacia la condición de «socio»⁶ mediante la CSS y la cooperación triangular a partir de la experticia y las buenas prácticas en temas puntuales, sobre todo en lo que se refiere a seguridad y asistencia humanitaria.

Es así como el mandato de la CSS está establecido tanto en los lineamientos de la política exterior como en la estrategia de cooperación internacional para el desarrollo vigentes, ya que el país ha acumulado experiencias, capacidades y lecciones aprendidas para compartir con países pares como los de la Cuenca del Caribe, Mesoamérica y África. De hecho, según el Plan de Desarrollo 2010-2014 en el acápite de «Relevancia internacional», se estimaba incrementar a 50 los países beneficiarios de la CSS colombiana.

La anterior fue una de las conclusiones de la misión de la política exterior que se llevó a cabo entre 2009 y 2010 elaborada por Borda *et al.* (2011), y que el Gobierno de Santos tomó al pie de la letra, diversificando y ampliando el espectro de las relaciones internacionales de Colombia y reflexionando en cuanto a que tener otras alternativas de relacionamiento internacional diferentes a las tradicionales permitirá la consecución de más ayuda para el país.

Con la nueva proyección de la política exterior del Gobierno de Santos que se enmarca dentro del *respice similia*, la CSS desempeña un papel relevante en el momento de integrarse en escenarios de influencia regional, multilateral y global con el objetivo de no solo cambiar la imagen internacional sino, para el caso de la cooperación, fortalecer la cooperación internacional, siendo donante y receptor (DNP 2011, pp. 672-690) (véase gráfico 2).

6 Se ha de tener en cuenta que, con la CSS, se busca estrechar relaciones directas y horizontales entre países que se enfrentan a problemas comunes; la relación en este tipo de cooperación pasa a ser entendida como una relación de socios.

4 Conclusiones

Se puede concluir que, durante el siglo XXI, Colombia ha carecido de una política exterior de Estado, es decir, de una política surgida dentro de él y con una proyección de objetivos nacionales a largo plazo, que estén por encima de las soluciones parciales que se plantean en relación con los problemas domésticos y que superen las divergencias de intereses y también los particularismos de los Gobiernos de turno.

De igual manera se concluye que la política exterior colombiana, en buena medida, ha sido *reactiva*, acorde con el contexto particular histórico del sistema internacional; muestra de ello es la adopción del discurso de la securitización, esto es, la lucha contra las drogas y contra el terrorismo promovidos por Estados Unidos. Lo anterior fue evidente en la agenda de política exterior del Gobierno del presidente Uribe, donde primó la doctrina del *respice polum*.

En relación con la agenda temática de cooperación y la estrategia de cooperación internacional, se concluye que la evolución entre uno y otro Gobierno ha sido evidente. En la del Gobierno del presidente Uribe, se observa un primer intento de apertura de cooperación como oferente de cooperación hacia los países vecinos; no obstante, la realidad superó esa intención con la ruptura de relaciones diplomáticas con los países vecinos. Por su parte, en el Gobierno de Juan Manuel Santos se observó una agenda y estrategia más precisa con una organización institucional para recibir y ofertar cooperación focalizada; además, en temas en los cuales el país ha ido adquiriendo experticia, como la cooperación técnica y la seguridad.

Otro aspecto para concluir es que, con el Gobierno de Santos, se han hecho esfuerzos por volcar la mirada hacia los semejantes, lo que en otros términos se podría resumir en un retorno al *respice similia*, situación que se evidencia en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos y en iniciativas integracionistas como la Celac, la alianza del Pacífico, por citar unos ejemplos. Estos hechos, sin duda, marcan más cambios que continuidades en relación con su predecesor.

Finalmente, y en consonancia con lo anterior, se añade una participación más activa de Colombia en el escenario del sistema internacional, lo cual, durante los últimos años, se ha visto reflejado en una mayor cooperación internacional, no solo en el aspecto militar, como lo fue en su mayoría durante el Gobierno de Uribe Vélez, sino hacia otros aspectos, como el desarrollo institucional o ambiental y la convivencia, entre otros; todo esto apunta a una visión más integral de desarrollo (esto es, hacia una verdadera CID). Aunado a lo anterior, se deben añadir la apertura y el aumento de

la CSS, cuyo resultado es propio de los esfuerzos por agregar este tipo de cooperación en la política exterior y una visión más amplia de relacionamiento con los semejantes.

Partiendo del análisis conjugado de estos dos mandatos, se evidencia un claro ejemplo de la inestabilidad de la acción exterior de Colombia; en la medida en que este proceso está condicionado por el Gobierno de turno, el país ha oscilado entre las distintas doctrinas teóricas. Además, la política exterior no ha tenido una continuidad en pro de intereses nacionales, sino que se ha acomodado y ha sido hasta condescendiente con el ambiente internacional, con el amigo que ayuda, lo que ha dejado de lado la consolidación de una política exterior de Estado.

En este sentido, la cooperación internacional se ha convertido en un instrumento de acción exterior, debido a que ha sido utilizado como mecanismo de acercamiento a los países de interés, y no se ha tenido en cuenta como un propósito meramente en beneficio del desarrollo sino para afianzar relaciones con los países aliados, de acuerdo con los intereses de estos; es decir, más que cooperación, es bilateralismo jerárquico no horizontal.

Finalmente, se espera que Colombia estructure una política exterior de acuerdo con sus intereses nacionales, a largo plazo y con base en la horizontalidad, además de buscar nuevas alternativas con sus pares regionales, como en el caso de la cooperación Sur-Sur o triangular.

5 Bibliografía

- APC (2012). Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014. Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP, Bogotá.
- APC (2015). Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018. http://ccong.org.co/files/555_at_Hoja%20de%20Ruta%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional-%20APC.pdf.
- ARDILA M (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En: Cardona D. Colombia: una política exterior en transición. Estrategias educativas, Bogotá, pp. 91-121.
- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional? Editorial IAEN, Quito, 1.ª ed.
- BERMÚDEZ C (2010). La doctrina *respice polum* («Mirar hacia el norte») en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. Memorias 12:189-222.
- BERMÚDEZ C (2012). Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana. Perspectivas Internacionales, vol. 8(2):62-89.
- BONI A (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En: Calabuig C, Llanos M de los (coords.). La cooperación internacional para el desarrollo. Editorial de la Universitat Politècnica de València, Valencia, pp. 7-53. www.upv.es/upl/U0566378.pdf.
- BORDA S, BELL G, GÓMEZ HJ, RAMÍREZ S, REINA M, REYES C, TOKATLIÁN J (comps.) (2011). Misión de política exterior 2009-2010. Universidad de los Andes, Bogotá.
- CABRERA M (2009). Diplomacia de micrófono. El Universal, 2 de agosto.

- CALDUCH R (1993). La política exterior de los Estados. En: Dinámica de la sociedad internacional. Ceura, Madrid.
- CARDONA D (2001). La política exterior de la administración Pastrana 1998-2002. Hacia una evaluación preliminar. Colombia Internacional, vol. 53:53-74.
- CONTROVERSIA POR PROPUESTA DE SANTOS DE ENTRAR A OTAN (2013). Semana, 6 de marzo. <http://www.semana.com/nacion/articulo/controversia-propuesta-santos-entrar-otan/345309-3>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 todos por un nuevo país, tomo 1. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.
- DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2007). Estrategia de cooperación internacional 2007-2010. http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf.
- DUARTE L, GONZÁLEZ C, MONTOYA D (2014). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. Punto de Vista, vol. 5(9):137-162.
- DUARTE HERRERA LK, GONZÁLEZ PARIAS CH (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Panorama 8(15):117-131.
- DURÁN D (2014). Extradición, de nuevo al banquillo. El espectador, 15 de noviembre.
- FERNÁNDEZ G (2010). El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia. Universidad del Rosario, Bogotá.
- GÓMEZ M, SANAHUJA JA (1999). El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Cideal, Madrid.
- GONZÁLEZ C, MESA JC, LONDOÑO G (2012). La política exterior de Colombia a finales del siglo xx. Primera aproximación. Investigación y desarrollo, vol. 12(2):258-285.
- GONZÁLEZ C, MESA JC, LONDOÑO G (2017). Política Exterior Colombiana 2010-2014: ¿Giro a la Autonomía? Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 12(1):267-291.
- GUTIÉRREZ A (2016). Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur. Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, vol. I:9-36. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, San Salvador.
- LASAGNA M, LARES V (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Revista Estudios 32:45-64.
- LARES V (2013). Encuentro entre Capriles y Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela. El tiempo, 30 de mayo.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2002). La política exterior en un mundo cambiante. Bogotá.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2004). Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, Bogotá, 2.ª ed.
- NEGRETE R (2009). Colombia y su política exterior 2002-2009. Universidad de Antioquia, Medellín.
- OCDE (2016). Database access. <http://stats.oecd.org/>.
- PALACIO JF (2013). De la fragilidad al *respice omnia*. 20 años de política exterior de Colombia. En: Auroi C, Palacio JF (coords.). Colombia hoy. Cambios constitucionales y procesos de paz. Bulletin de la Société Suisse des Américanistes 75:9-17.
- PASTRANA A (2005). La palabra bajo fuego. Planeta, Bogotá.
- PASTRANA E (2011). La política exterior hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. IX Curso para diplomatas Sul Americanos. Textos académicos. Ministerio das Relações Exteriores, Brasília.
- PÉREZ G (2012). Elementos para una teoría de la política exterior. Tirant lo Blanch, Valencia.

- PRESIDENCIA DE COLOMBIA (2003). La decisión del gobierno de Colombia sobre Irak. www.presidencia.gov.co: <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/marzo/allocucion3.htm>, 20 de marzo.
- RAMÍREZ S (2011). El giro de la política exterior colombiana. Nueva sociedad: 79-95.
- RAMÍREZ S (2011). La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2364-la-politica-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades.html>, 5 de septiembre.
- RAMÍREZ S (2013). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En: Cardona D. Colombia: una política exterior en transición. Editorial Gente Nueva, Bogotá, pp. 125-144.
- RODRÍGUEZ C (2010). El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- ROJAS D (2006). Balance de la política internacional del gobierno de Uribe. Análisis político: 85-105.
- ROJAS D (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿llegó la hora del post conflicto? Análisis político, vol. 26(79):121-138.
- SANTANDER G (2011). La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda. Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema 220, enero de 2011. Madrid.
- TASSARA C (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En: Tassara C (ed.). Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, vol. 2(2):69-103, julio-diciembre de 2015. Número monográfico «Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo». Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana, Cartagena.
- TICKNER A (1997). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. Colombia Internacional: 39-61.
- TICKNER A (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. Colombia internacional 65:90-111.
- TICKNER A, PARDO R (2003). En busca de aliados para «la seguridad democrática»: la política exterior del primer año de la administración Uribe. Colombia Internacional 56-57:64-81.
- TOKATLIÁN J (2000). La mirada de la política exterior de Colombia, ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? Colombia Internacional 48:35-43.
- TORRIJOS V (2009). Política exterior y relaciones internacionales. Universidad del Rosario, Bogotá.
- VERGARA R (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? Equidad y Desarrollo 17:149-175.

Deterioro institucional en Venezuela como factor asociado a la emergencia de la delincuencia

Jesús GARCÍA-MARTÍNEZ
jesusgar@unizar.es
Universidad de Zaragoza (España)

Institutional deterioration in Venezuela as a factor associated with the emergency of crime

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. De la utopía bolivariana a la gestión del caos institucional**
- 3. Gobierno revolucionario e ideologización de la vida institucional**
 - 3.1. Implosión del modelo chavista. Uso instrumental de la violencia**
- 4. Socialización de la violencia en Venezuela como efecto del deterioro institucional**
- 5. La «paradoja venezolana».**
 - Complejidad del fenómeno delictivo**
 - 5.1. Responsabilidad y/o complicidad gubernamental ante la emergencia de la delincuencia**
 - 5.2. Instrumentalización política de la delincuencia**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Deterioro institucional en Venezuela como factor asociado a la emergencia de la delincuencia

Jesús GARCÍA-MARTÍNEZ
jesusgar@unizar.es
Universidad de Zaragoza (España)

Institutional deterioration in Venezuela as a factor associated with the emergency of crime

Citar como/Cite as:

García-Martínez J (2018). Deterioro institucional en Venezuela como factor asociado a la emergencia de la delincuencia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):32-51.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.284

Resumen

En el artículo se analiza la singularidad del fenómeno delictivo en Venezuela, debido a la incidencia de variables ideológicas y políticas en el incremento de las tasas delictivas. Desde esta óptica, la etiología de la actividad criminal se asocia, más bien, con el deterioro progresivo de las instituciones políticas, sociales y judiciales, ya sea tanto por incompetencia, por desidia o por complicidad ante el crimen. El mismo Estado, mediante su acción de gobierno, va creando aquellas condiciones ideológicas, jurídicas o culturales que justifican y amparan la transgresión de la norma legal establecida. De este modo, se da una situación de anomia estructural creada precisamente por quien debería garantizar el orden social y la gobernabilidad del país. Esta legitimidad política de la violencia favorece tanto la arbitrariedad del poder que lleva a cabo un uso sectario de la fuerza con objetivos meramente políticos como la impunidad manifiesta de la actividad criminal.

Palabras clave: deterioro institucional, instrumentalización de la violencia, delincuencia emergente, socialización del delito.

Abstract

The article analyzes the singularity of the criminal phenomenon in Venezuela, due to the incidence of ideological and political variables in the increase of criminal rates. From this point of view, the etiology of criminal activity is associated rather with the progressive deterioration of political, social and judicial institutions, whether due to incompetence, indifference or complicity in crime. The same State, through its action of government, is creating those ideological, legal or cultural conditions that justify and protect the violation of the established legal norm. Given a situation of structural anomie created precisely by who should ensure the social order and governance of the country, this political legitimacy of violence favors both the arbitrariness of power that carries out a sectarian use of force with merely political aims, such as the manifest impunity of criminal activity.

Keywords: institutional deterioration, instrumentalization of violence, emerging delinquency, socialization of crime.

1 Introducción

En estos últimos años, la progresión de las tasas delictivas en Venezuela ha sido sorprendente; a esta constatación hay que añadir la preocupación creciente de la población en relación con la impunidad de los delitos y la consecuente inseguridad que distorsiona la cotidianidad ciudadana (Birkbeck y Gabaldón 2002, Keller 2005).

Un breve recorrido estadístico por la trayectoria cronológica que ha seguido el fenómeno delictivo en Venezuela nos indica que, si bien en el año 2004 se produjeron 9719 homicidios, únicamente tres años después la tasa de muertes violentas se elevó hasta 13156. Ciertamente se trata de un aumento significativo, a la par que muy preocupante, para la seguridad de los venezolanos (Camardiel *et al.* 2008). La pregunta es cómo explicar este aumento tan significativo del fenómeno delictivo que hace que el país, en la actualidad, sea considerado uno de los más inseguros del mundo. Como señala el propio Observatorio Venezolano de Violencia (2016), en el país se produjeron 28479 muertes violentas —90 asesinatos por 100000 habitantes—, lo cual arroja una tasa 10 veces mayor en relación con el promedio mundial, detrás de El Salvador. Hay que tener presente que Venezuela no se enfrenta a la existencia de grupos guerrilleros consolidados como en Colombia, o no es el escenario de una pugna violenta entre los carteles de drogas como México, o no sufre el azote de las maras —bandas juveniles criminales— propias de los países centroamericanos.

Todo esto hace que se planteen nuevos factores que puedan dar una explicación razonable o ajustada a la singularidad del fenómeno delictivo venezolano (Briceño 2007). Una primera aproximación al tema pone de relieve la significación e implicaciones en la seguridad ciudadana de la polarización política tan acusada que se ha instalado en el país hace décadas y la deriva totalitaria que ha ido adquiriendo el régimen chavista en el poder. Se constata cómo el actual régimen político instaurado en Venezuela no es la solución a los problemas planteados en el país, sino que, en sí mismo, es el problema (Petkoff 2010, Mata 2010, Carrera 2011, Yépez 2012, Silva 2014, Meleán 2016). De hecho, Venezuela ha pasado de ser una democracia representativa a convertirse en un régimen de naturaleza autoritaria, donde el funcionamiento de la institucionalidad electoral se ha visto claramente alterada en beneficio del poder (Kornblith 2006).

La historia política de Venezuela, desde la conquista de su independencia de la metrópoli hasta el momento presente, siempre ha sido convulsa, agitada y sometida a los vaivenes de los caudillos militares de turno, cuando no de los intereses de las élites políticas y económicas. En la última década del siglo pasado, el malestar de la sociedad ante la creciente corrupción de la clase política provo-

có la desafección de gran parte de la ciudadanía hacia los representantes de la Cuarta República (Kornblith 1996). Otro elemento que tensionó el sistema fue la contundente contestación social por amplios sectores de la población ante la aplicación de las medidas liberalizadoras de la economía, exigidas por el Fondo Monetario Internacional, que conllevaban la reducción del gasto social y un aumento impositivo a las rentas y servicios (Lander y López 1999). La implementación de estas políticas neoliberales agudizó los graves problemas de desigualdad, pobreza y precariedad, que ya padecía la mayor parte de la sociedad venezolana (Rincones y Quiñones 2006). El mérito reconocido a Chávez fue el que supo capitalizar de forma eficaz este profundo malestar de amplios sectores de la sociedad para proponerse como alternativa a un sistema político que institucionalizaba la corrupción y que solo beneficiaba a unas élites.

El año 1999 marca un punto de inflexión en Venezuela, con el inicio de un proceso constituyente y la aprobación de una nueva Constitución; de este modo, se inicia un nuevo tiempo político, la Quinta República, cuyo horizonte es la construcción del llamado «socialismo del siglo XXI» (López 2007, Guerra 2008). Los referentes teóricos se fundamentan en el reconocimiento de la epistemología marxista clásica y en los referentes epistemológicos del socialismo del mercado, donde se critican los modelos de propiedad privada en beneficio de un protagonismo del Estado en el sector económico (Borgucci 2012). El presidente Chávez se presenta con un discurso regenerador, ético, ciudadano y con un fuerte componente identitario popular de carácter bolivariano (Langue 2002). El objetivo no es solo descalificar a los representantes políticos; es la de socavar la legitimidad de la democracia representativa para proponer un nuevo modelo de democracia de carácter asambleario y popular que construya la Patria Grande y Socialista, encarnación de la Revolución Bolivariana (Harnecker 2004).

La propuesta chavista pivota sobre un Estado fuerte, con un gran protagonismo en todas las esferas sociales, económicas y políticas del país, cuya finalidad es la de erradicar la pobreza y la desigualdad que se extienden por amplias capas de la población venezolana (Dieterich 2004). Es aquí, precisamente, donde se sitúan las coordenadas ideológicas del socialismo del siglo XXI en cuanto construcción de una institucionalidad revolucionaria que supere, por obsoletas, las instituciones del capitalismo neoliberal. Por consiguiente, este nuevo modelo va a permitir resolver los problemas sociales estructurales de desigualdad a través de la redistribución social de las rentas petroleras (Arriagada 2006, Wiesbrot y Sandoval 2008).

Pero, desde una perspectiva que ofrece el paso del tiempo, este nuevo arquetipo de organización social, política y económica de la República, y a pesar de poseer ingentes recursos provenientes del período de bonanza petrolero, no ha cumplido sus objetivos fun-

dacionales.¹ Ahora bien, se pueden distinguir diferentes fases del chavismo en el poder: una constante en el tiempo es la incapacidad de mitigar o de disminuir la dependencia del petróleo, sin explorar otras opciones económicas productivas (Schifter 2006). A este fracaso del proyecto revolucionario chavista se añade la socialización de la violencia, ahora con una clara instrumentalización política, para amedrentar a la población que no asume los postulados y directrices del Gobierno en el poder.

Ciertamente, la debilidad del modelo chavista es intrínseca, no únicamente debido a la dependencia de las exportaciones de la producción petrolera y del subsiguiente ingreso en divisas generadas para el Estado, sino también, y de una forma muy específica, a la «gestión ideológica» de los recursos petroleros; es decir, no técnica, debido a que se da un uso sectario siempre en virtud de los intereses del clientelismo político o de mayor influencia política en el concierto internacional (Arenas 2007). Se emplea la riqueza económica al servicio de un proyecto de expansión política en la región.

Los movimientos y decisiones del Gobierno están fuera de los parámetros de la búsqueda de la paz social y del bienestar de la población. Como señala Antillano (2012), el tema de la seguridad para el Gobierno representa ser un asunto secundario y, en el mejor de los casos, como un fenómeno contextualizado dentro de la problemática de la inclusión social; en cambio, para la oposición, se convierte en un tema central. La retórica del discurso gubernamental sobre la paz no es congruente con las decisiones de política de seguridad que implementa. De hecho, el Gobierno no solo ha sido incapaz de articular una respuesta mínimamente eficaz al problema de la delincuencia en Venezuela, sino que las propias estructuras del Estado han estado en clara connivencia con actores criminales al favorecer y legitimar la transgresión de las normas sociales establecidas (Gabaldón *et al.* 2008, Sanjuán 2008, Rangel 2008). De ahí que la única «racionalidad» política es la de aferrarse con todos los medios a su alcance al poder, aun a costa del colapso económico, social, alimentario o sanitario del país (Álvarez 2008). De ahí que los desequilibrios económicos y sociales sigan profundizando por las decisiones erráticas y carentes de toda lógica política y económica, desde la perspectiva de una institucionalidad democrática.

En este sentido, las instituciones judiciales quedan esencialmente desvirtuadas cuando se enmarcan en sistemas políticos autocráticos, donde no hay un ejercicio efectivo en la separación de poderes del Estado. Este es el caso de Venezuela, donde las señas de identidad de la más alta magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), resultan ser la arbitrariedad y el abuso de poder, siempre como respuesta a los intereses estratégicos del régimen chavista (Brewer-Carías 2014).

1 La primera etapa, entre 1999 y 2002, estuvo determinada por el Programa Económico de Transición (Gracia y Reyes 2008). La segunda, entre 2002 y 2006, definida como de transición, estuvo caracterizada por la polarización y confrontación política y social, que deriva de la crisis petrolera de 2002. La tercera etapa, entre 2006 y 2013, se define como inflexión en el proceso revolucionario en la implementación del socialismo del siglo XXI (López 2008). La fase actual (2013-2017), bajo la presidencia de Maduro, se profundiza en la propiedad estatal de los medios de producción y en la regulación de toda actividad económica (Rodríguez y García 2013).

2 De la utopía bolivariana a la gestión del caos institucional

El autollamado «régimen bolivariano» muestra una especificidad dentro de las experiencias históricas latinoamericanas de conquista y mantenimiento de un poder absoluto; sería más apropiado denominarlo como «chavista».² Si bien, en otros países, los modelos políticos autoritarios se han basado en un golpe de Estado, con el concurso de la guerra de guerrillas o bien de una insurrección armada (Buzan 2003), en el caso venezolano no se siguieron esas pautas, ya que el acceso al poder del chavismo fue a través de comicios electorales (1998), con la aprobación democrática de la Constitución de la Quinta República (1999). Dichos comicios contaron con las simpatías de una gran parte de la sociedad venezolana, incluso con el apoyo de sectores de las clases medias y de algunos medios de comunicación social.

Sin duda alguna, este nuevo marco constitucional supone un cambio radical en la relación entre el Estado y la ciudadanía, que trastoca el tradicional modelo democrático representativo en aras de una democracia directa y participativa de base popular. En este sentido, la llamada «democracia participativa y protagónica» responde a la voluntad directa del pueblo como derecho superior y como expresión más alta del ejercicio democrático de las masas populares (Harnecker 2004). Así pues, la revolución bolivariana se presenta como la catarsis definitiva que va a permitir a Venezuela superar la corrupción e ineficiencia endémicas de los últimos cuarenta años, protagonizada por un sistema de partidos políticos que se habían apropiado de los beneficios de la renta petrolera (Dieterich 2007).

Ahora bien, los modelos políticos se contrastan por sus resultados. Y, en el caso de Venezuela, los datos son elocuentes por sí mismos (Blanco 2002). Los análisis muestran la continua pauperización de la población venezolana, en términos de renta o en el acceso al conjunto de bienes y de servicios básicos. Hoy día se está hablando de estado de emergencia humanitaria debido a la carencia de insumos médicos o del suministro de alimentos básicos para la población (Gracia y Reyes 2008, Mateo y Sánchez 2010, Palma 2011). En la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (Encovi 2016), se apunta el dato de un empobrecimiento progresivo de gran parte de la población: si en 2014 la pobreza extrema era de un 23,6 %, en 2016 aumentó al 51 %.

Como señala Alvarado (2002), en lo que respecta al diseño e implementación de las políticas sociales, una de las banderas del régimen, resulta que dichas políticas gubernamentales presentan una fuerte impronta asistencial que no atacan a la raíz de los problemas estructurales de pobreza y de desigualdad propios de amplios

2 El Gobierno venezolano se autoproclama como bolivariano, pero no deja de ser un mero ejercicio retórico sin ninguna correspondencia efectiva con el ideario político y del proyecto de nación del propio Bolívar, ya que un régimen bolivariano es, en puridad, conceptual y doctrinariamente, un régimen ilustrado y burgués, nada que ver con la implementación de políticas revolucionarias populistas efectuadas por el presidente Chávez o por el presidente Maduro en la actualidad. Así lo demuestran muchos de sus escritos, cartas y proclamas; en especial, el famoso *Discurso de Angostura* o el famoso *Diario de Bucaramanga*.

sectores de la población venezolana. Además, estos programas sociales o misiones (Misión Madre del Barrio, Misión Alfabetización, Misión Barrio Adentro, Misión Vivienda, etc.) terminan por desarrollar una clara dependencia de los destinatarios pertenecientes a las clases populares, cuya consecuencia directa es la consolidación del carácter clientelar de las ayudas y prestaciones ofrecidas. A pesar de los elevados ingresos petroleros en la pasada década, el Estado venezolano no ha sido capaz de organizar y consolidar unas estructuras e instituciones sólidas de Seguridad Social que hubiesen permitido iniciar un cierto estado de bienestar.

3 Gobierno revolucionario e ideologización de la vida institucional

La aplicación del modelo revolucionario chavista en estas dos últimas décadas ha evidenciado una gran inestabilidad en lo económico y una evidente vulnerabilidad en la legitimidad política, ya que se ha carecido de una estrategia de Gobierno eficaz tanto a medio como a largo plazo (Lander y Navarrete 2007).

Por otro lado, en la República Bolivariana de Venezuela el concepto de «normalidad institucional» está constantemente en entredicho. *De facto* se va produciendo y reproduciendo una dinámica institucional sumamente perversa que desdibuja, cuando no invade, las competencias que tiene encomendado cada poder constitucional o cada entidad institucional. Todo esto provoca que las funciones e intereses tanto del Estado, del Gobierno y del partido que sustenta al Gobierno —el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)— terminen por entremezclarse de forma sistémica y afecten al correcto funcionamiento de cada uno de ellos. La consecuencia más inmediata es la existencia de un Estado sin un claro proyecto político, sometido a los vaivenes de la geoestrategia del chavismo, cuya finalidad básica es mantener el control de todos los mecanismos y estructuras políticas para mantenerse indefinidamente en el poder. Esta influencia ideológica permanente del PSUV hace que la actividad gubernamental se halle en dependencia y en función de los objetivos ideológicos y políticos del régimen chavista (Varo 2011).

Uno de los rasgos singulares del proyecto chavista es la visión política de la economía; es decir, el acceso a los ingentes recursos petroleros del país para financiar políticas de influencia internacional en la región; es la llamada «diplomacia petrolera». Por otro lado, el ineficiente enfoque por parte de las autoridades venezolanas para poder controlar la inflación lo ha llevado a crear distintos sistemas cambiarios, como el Cadiví, Cencoex o Simadi, todos ellos abocados al fracaso más palmario de su cometido en la contención de los procesos inflacionistas (Palma 2011).

En definitiva, esta impronta ideológica de la actividad económica del país ha hecho que el sector privado se fuera diluyendo paulatinamente y que el sector público fuese adquiriendo mayor peso hasta alcanzar el protagonismo absoluto en todas las áreas económicas de la nación. Hay que tener presente que, antes del período chavista, la economía de esta nación sudamericana había estado creciendo a un ritmo en torno al 5 %. En este sentido, el control económico no solo abarca la distribución y la venta de productos al consumo a través de precios públicos —Red de Abastos Bicentenario—, sino que también la regulación se extiende al control los márgenes comerciales y de beneficios de toda actividad privada empresarial.

Desde la perspectiva jurídica, en Venezuela se presenta una constante tensión estructural, de difícil resolución, entre los principios de la legitimidad social y la legitimidad formal del ejercicio del poder judicial. El conflicto es permanente debido a que los mecanismos y organismos jurisdiccionales, que deberían limitar la actuación del Gobierno como plasmación de una deseada división de poderes, no cumplen su función de garantizar los derechos individuales y garantías constitucionales, sino que retroalimentan y legitiman las dinámicas de abuso de poder por parte de las estructuras del Estado (De la Cruz y Valenzuela 2017).

La más alta magistratura del Estado en Venezuela, el TSJ, responde con docilidad a las directrices del poder establecido. Esta es una de las razones que fundamentan la valoración política que permiten sostener cómo, en el momento actual, no se puede hablar de la existencia de un sistema realmente democrático en el país. De hecho, los procedimientos del TSJ, ciertamente, no encuentran parangón en el funcionamiento ordinario del sistema de justicia en otros países latinoamericanos, donde rigen las reglas del juego democrático.

Por consiguiente, se puede hablar, en la Venezuela de estas últimas décadas, de una perversión de las funciones institucionales del TSJ; es decir, en vez de cumplir su cometido principal, que es la de salvaguardar los principios y valores constitucionales, se ha convertido en la némesis del mismo sistema democrático, a través de la legitimación de la arbitrariedad y el abuso de poder en aras de la permanencia de un régimen de nula calidad democrática (Fernández Segado 2015).

3.1. Implosión del modelo chavista. Uso instrumental de la violencia

El concepto de democracia, para que sea efectivo, debe tener un contenido que sustancie aquello que se proclama; es decir, un país es verdaderamente democrático cuando hay un cumplimiento escrupuloso de las garantías constitucionales, en lo relativo a la libertad de opinión, de expresión, respeto a la propiedad, cumpli-

miento del cronograma electoral o el respeto a las competencias de cada entidad constitucional. Y este no es el caso de la República Bolivariana Venezolana.³ En el mejor de los casos, se podría sostener un ejercicio parcial y limitado de la vida democrática. Cuando un país tiene poca calidad de vida democrática, las instituciones no solo son disfuncionales en el cumplimiento efectivo de sus objetivos de proteger al ciudadano y de establecer mecanismos de contrapeso entre los poderes del Estado; también se desarrollan efectos perversos, donde la imparcialidad de la justicia no está garantizada y donde los derechos fundamentales de los ciudadanos resultan conculcados (Antillano 2007).

Uno de los aspectos relevantes en el deterioro progresivo de los estándares democráticos lo representa la instrumentalización de la violencia en Venezuela. En este sentido, una decisión estratégica que tomó el presidente Chávez, y con la que se profundizó en el uso sectario de los mecanismos de control de la violencia, fue el decreto presidencial de la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) de 2009. Este nuevo marco regulador reconocía a la Milicia Nacional Bolivariana —civiles chavistas encuadrados en régimen paramilitar— como parte integrante de la estructura de la FANB (Ellner y Hellinger 2003). En la actualidad, existe una creciente preocupación en la sociedad civil sobre el protagonismo que otorga el Gobierno a dicho cuerpo civil armado como instrumento operativo para amedrentar a la oposición y a todo actor que signifique en contra del proceso revolucionario.

Esta progresiva presencia de los componentes de la fuerza armada en sectores y áreas que no corresponden con sus funciones constitucionales, como gerentes de empresas o en la provisión de servicios logísticos, ha conllevado una creciente militarización de la sociedad, en cuanto presencia activa de los altos mandos militares en todos los espacios administrativos y económicos (Norden 2006). Todo esto se corresponde con una planificación estratégica global de control político a la población en general y a los sectores de la oposición en particular, ya que la socialización del miedo provoca una debilitación de los vínculos sociales y comunitarios, lo que imposibilita una participación ciudadana en los asuntos públicos.

La instrumentalización política, tanto de los componentes de la fuerza armada como de los cuerpos policiales de seguridad, por parte del Estado, como mecanismo de control de la oposición política, ha sido una de las señas de identidad del régimen bolivariano. El monopolio de la violencia en manos de las autoridades públicas venezolanas no siempre ha respondido al interés público por regular la ordenada convivencia entre los ciudadanos. Como apunta Burgos (2006), en la dinámica de centralización del poder, el papel de las fuerzas armadas es crucial. De este modo, se han convertido en un eficaz y poderoso recurso para la consolidación y permanencia del modelo político chavista. Ya no se trata de que la Fuerza Armada cumpla su función básica de defensa de la soberanía de la nación,

3 La falta de calidad democrática que se vive en Venezuela en todos los órdenes ha tenido una amplia cobertura informativa: las tácticas del Consejo Nacional Electoral para la paralización del referendo revocatorio aplicando sentencias judiciales que responden al interés del Gobierno (www.bbc.com); la estrategia del Consejo Nacional Electoral responde al objetivo político de imposibilitar el referendo revocatorio (www.elmundo.es). La respuesta del chavismo es la represión de las manifestaciones democráticas con el uso desproporcionado de la violencia por parte de la policía y grupos civiles armados afines al poder: los llamados «colectivos» (www.abc.es). La marcha opositora en Caracas en El Rosal recibe «gasesito» de la PNB (www.elnacional.com).

sino la de llevar a cabo una nueva y definitiva misión: la de garantizar, con todos los medios que sean necesarios, la continuidad indefinida del régimen político bolivariano en el poder.

En estos momentos, diferentes estudios coinciden en constatar la situación de «corrupción estructural» en la que está instalada Venezuela. Ciertamente, el grado de prácticas y conductas corruptas alcanzado, sobre todo en los altos cargos institucionales, resulta alarmante. La corrupción se extiende por todos los niveles del Estado: contrabando en la frontera por la Fuerza Armada, prevaricación en el sistema judicial, complicidad con el hampa criminal en la Guardia Nacional Bolivariana y en los diferentes cuerpos de policía, tráfico de favores en la recaudación de impuestos —Seniat— o, lo que es más alarmante, la involucración de autoridades gubernamentales en el tráfico de drogas —el llamado «narcogobierno»— (Cofavic 2005, Gabaldón *et al.* 2008).

Por otro lado, este aumento y presencia activa del crimen organizado en la vida cotidiana venezolana no se ha correspondido con una respuesta contundente por parte de las instituciones encargadas de reprimir el delito. Esta dejación de responsabilidades gubernamentales en garantizar la seguridad ciudadana lanza un mensaje de impunidad a los perpetradores de la legalidad, a los delincuentes. Incluso, se llega al extremo de adoptar posiciones institucionales claramente delictivas, donde el Estado, a través de sus organismos de seguridad, llegan a negociar con redes criminales a cambio de un intercambio de intereses (ABC 2015). Por consiguiente, la existencia de diferentes tipos de expresiones de violencia, sean estas de naturaleza social y/o política, retroalimentan, a su vez, la consolidación de un estado permanente de impunidad en la comisión de ilícitos penales. En definitiva, se puede hablar de una situación de anomia estructural creada por el propio Gobierno, precisamente por quien debiera garantizar el orden social y la gobernabilidad del país.

4 Socialización de la violencia en Venezuela como efecto del deterioro institucional

Con la narrativa oficial del chavismo en el poder, se recurre, con frecuencia, a una narrativa de la violencia con la que se busca criminalizar, por un lado, al «otro» —disidente interno o enemigo exterior— y, por otro lado, se pretende legitimar la respuesta violenta proveniente de las estructuras del Estado (Chumaceiro 2003); por ejemplo, se establece como principio básico revolucionario la necesidad de la beligerancia activa contra todo lo que se oponga a la revolución bolivariana. De hecho, en la génesis del movimiento chavista, la dinámica de la violencia ha sido una de sus señas

recurrentes de identidad; esto es, se procede a la construcción de un relato que mitifica tanto las estrategias como los medios de carácter violento empleados por el chavismo para conseguir objetivos políticos.⁴

En este sentido, D'Aubeterre (2009) destaca las funciones que contiene el uso de la violencia simbólica en los discursos políticos del chavismo: (i) fomentar el resentimiento social de los sectores populares, que representan la mayoría de la población venezolana, como elemento de movilización; (ii) construir mensajes simplistas que alimentan la polarización político-ideológica de las clases sociales, y (iii) establecer una serie de identidades sociales dicotómicas irreconciliables —«chavistas, revolucionarios, patriotas»—, por un lado, contra aquellos que no se identifican con el modelo político del socialismo del siglo XXI —«imperialistas, antipatriotas, oligarcas».

Para conseguir la continuidad de la revolución chavista, no solo se recurre al ejército profesionalizado sino también a la colaboración activa de las llamadas «milicias bolivarianas», civiles de ideología chavista con entrenamiento militar, para desactivar cualquier intento de cambio o transformación política que se signifique como alternativa de Gobierno. Esta suerte de fuerza de choque del chavismo depende, en última instancia, del presidente de la República,⁵ lo cual es coherente con aquellos regímenes autoritarios que recurren a medidas políticas excepcionales que persiguen el control de la población, de la forma que sea y empleando todos los medios a su alcance (Parker 2001).

Además, los llamados «colectivos», grupos organizados de base comunal afines al chavismo, desempeñan la función de extender, vigilar y defender la ortodoxia bolivariana en el conjunto de la sociedad, mediante el uso de medios violentos al margen de la legalidad vigente (Arenas y Gómez 2005), de ahí que los «colectivos» sean un claro exponente de los límites difusos que existen en la Venezuela de hoy entre la represión política y la delincuencia social. Lo verdaderamente preocupante es constatar cómo estos vasos comunicantes entre delincuencia política y delincuencia social están legitimados y promovidos por las máximas autoridades del estado (Aniyar 2008).

Cabe señalar que esta socialización de la violencia en el país presenta un perfil poliédrico que abarca a todas las dimensiones de la vida política, social y económica (Hernández 2002); socialización que se va autorreproduciendo en el seno mismo de la sociedad a través de mecanismos de autocensura, donde la población procura evitar críticas directas al Gobierno, o bien porque pueden perder su trabajo debido a su condición de funcionario, o bien porque tienen miedo de ser objeto de una detención arbitraria por parte de la policía política (Sebin). Esta autocensura afecta también a los medios de comunicación que filtran la información para no ser objeto de represalias administrativas, cuyo efecto último sería la desaparición física del medio.

- 4 El intento de golpe de Estado en 1992, protagonizado por el teniente coronel Chávez, se saldó con decenas de muertos. Fue una intentona militar que rompía toda una tradición democrática de cuarenta años, que arrancaba del Pacto de Punto Fijo de 1958, donde se estableció la no injerencia en la vida política del país, por parte de la Fuerza Armada Nacional (FAN). Este hecho cruento inició una dinámica de legitimidad social de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos políticos. Posteriormente, es lo que algunos observadores (Briceño-León y Camardiel 2015) calificaron como «apología al delito», aquellos discursos presidenciales en los que se llegaba a justificar la comisión de hechos delictivos, como el robo, por razones de justicia social.
- 5 El objetivo es llegar a dos millones de integrantes de milicianos, dentro de una estrategia de alianza cívico-militar. La FAN proporciona asesoramiento técnico y logística a los militantes chavistas para que estén capacitados en el uso de armas y habilitados en tácticas militares. Esta evolución de la doctrina militar bajo la presidencia del presidente Chávez supone redefinir el papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el marco del socialismo del siglo XXI. Esta nueva relación Estado-sociedad civil-Fuerza Armada conlleva el establecimiento de una alianza cívico-militar, donde uno de los objetivos operativos es el de encuadrar militarmente a dos millones de ciudadanos, claramente identificados con el régimen chavista (cfr. Jácome 2011).

La «paradoja venezolana». Complejidad del fenómeno delictivo

Una de las características de la delincuencia en Venezuela es la significación de los llamados «factores ideológicos», auspiciados por las estructuras del poder que, de forma transversal, explican la singularidad del hecho delincuencial en el país. Existen investigaciones que reflejan este carácter peculiar, donde, al contrario de lo que se esperaba, no se evidencia una relación directa con la desigualdad económica (Martínez Gámez 2014). Estos estudios ponen de manifiesto el crecimiento sostenido de la actividad delictiva en los últimos catorce años. Los datos son irrefutables: a principios de la década de los noventa, la tasa de homicidios venezolana representaba apenas una cifra por debajo de 20 homicidios por 100 000 habitantes, un índice que se mueve dentro de márgenes de la media.⁶ Pasadas dos décadas, los registros estadísticos de muertes violentas en el país señalan un crecimiento sostenido y constante, lo que muestra una cifra muy por encima de los valores medios a nivel mundial; son 70 homicidios por 100 000 habitantes. Si, en el año 1999, el primero de la presidencia de Chávez, el total de homicidios estaba en 5974, en los dos primeros años ya se duplicaban las muertes violentas. En el año 2003 la cifra de asesinatos asciende a 11 342; en 2016, fueron 29 875. Se trata de tendencias estadísticas que reflejan un incremento constante en los niveles de violencia soportados por la sociedad, lo que hace de Venezuela uno de los países con las tasas de criminalidad más altas del mundo.

Precisamente, durante la llamada «bonanza petrolera», durante los años 2002 y 2012, donde los ingresos del Estado crecieron de forma exponencial, se llevó a cabo el despliegue de las misiones sociales, con la consiguiente reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en la sociedad venezolana. Sin embargo, en contra de lo que cabría esperar, las tasas porcentuales de homicidios, robos y secuestros se incrementaron de forma alarmante. Es la llamada «paradoja venezolana», por lo que la posible explicación de las conductas criminales evidencia que el llamado «factor económico» tiene un peso relativo, no definitorio, en los niveles de las tasas delictivas registradas. Dicha paradoja confronta con la perspectiva teórica habitual, por la cual se asocia la existencia de elevados niveles de pobreza y desprotección social con la emergencia del fenómeno delincuencial en Latinoamérica (Hagan y Peterson 1995, Fajnzylber *et al.* 2002, Barcia 2003, Martínez *et al.* 2006). De hecho, a pesar de una cierta mejoría de las condiciones socioeconómicas de vida de aquellos sectores poblacionales inmersos en ambientes de extrema pobreza, el grueso de los sujetos —83 %— incurso en causas penales lo siguen representando varones de quince a veinticuatro años, que provienen de los estratos más bajos de la pirámide social; esto

6 Esta falta de respuesta por parte de las instituciones ante el grave problema de la inseguridad en Venezuela hace que el aumento de la inversión privada en seguridad resulte ser mucho más significativa desde el punto de vista cuantitativo que el propio gasto público del Estado. Si a todo esto añadimos los costes totales que ocasiona la actividad delictiva en el país, tenemos una cifra considerable, aproximadamente un 3 % del producto interno bruto.

es, las dinámicas inclusivas no necesariamente suponen una reducción de la violencia, como es el caso de Venezuela (Zubillaga 2013, p. 108).

5.1. Responsabilidad y/o complicidad gubernamental ante la emergencia de la delincuencia

La etiología del fenómeno delictivo venezolano responde a causas complejas, donde las estructuras institucionales y sus correspondientes organismos judiciales, policiales y administrativos, ya sea tanto por incompetencia, por desidia o por complicidad, son también responsables de los altísimos niveles de inseguridad ciudadana existentes en Venezuela. O, lo que es lo mismo, nos encontramos en una tesitura donde el Estado no solo deja de ser parte de la solución, sino que es parte integrante, directa o indirecta, del grave problema de la delincuencia. Como apunta Briceño (2012), esta particularidad de la trayectoria delincriminal en Venezuela se asocia generalmente con el deterioro progresivo de las instituciones políticas, sociales y judiciales. En este sentido, los hechos violentos acaecidos durante las manifestaciones pacíficas de la oposición entre abril y junio del presente año han sido protagonizados, en muchas ocasiones, por los propios cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Se podía observar cómo efectivos de la Guardia Nacional iban escoltando a bandas armadas del hampa con el objetivo de infundir terror en la población y evitar el recrudecimiento de las protestas. En realidad, toda esta instrumentalización política de la violencia obtuvo el efecto contrario, pues no generaron el miedo y el efecto de disuasión en la población que el Gobierno estaba esperando.

Por consiguiente, una mayor presencia, o sobrerrepresentación del delito organizado en la sociedad venezolana, se asocia invariablemente con un menor protagonismo y operatividad de las instituciones encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos. Sin unas claras reglas de juego, asumidas por todos los actores, que son las que regulan la convivencia social, la alternativa es la socialización de la anomia o anarquía institucionalizada, verdadero caldo de cultivo para que el hampa se adueñe de todos los espacios sociales ciudadanos.

De este modo, el incremento sostenido en el tiempo de la actividad criminal en Venezuela está en correlación con dinámicas de deslegitimización y destrucción de las instituciones democráticas. Esta deconstrucción del cuerpo institucional se ha llevado a cabo de manera consciente desde el propio gobierno nacional, cuyo máximo responsable es el presidente de la república (Briceño y Camardiel 2015). Sin duda alguna, el efecto más evidente de este deterioro es cómo la institucionalidad, en cuanto cultura normativa y jurídica, que regula ordenada convivencia social, va perdiendo la exigencia del respeto y cumplimiento debidos a las leyes y normas establecidas.

Una de las consecuencias observadas, como la del desempeño ineficaz por parte de las autoridades gubernamentales en la respuesta al fenómeno delictivo en Venezuela, es que se ha producido un notable incremento de las compañías privadas que ofrecen servicios de seguridad a las empresas y a los particulares, siempre que puedan pagar dichas prestaciones; es decir, desde los sectores más acomodados de la sociedad (Briceño 2007). En el caso de las clases medias, estas optaron por la contratación de vigilantes o por el cierre de los accesos a las urbanizaciones, la vigilancia privada informal (Romero Salazar 2002, Morais 2007). Este proceso de privatización, ante la dejación de funciones por parte del Estado, en la defensa de personas y bienes de los ciudadanos, es de carácter transversal ya que afecta no solo a las instalaciones o establecimientos comerciales sino también a las áreas residenciales donde los propietarios de los inmuebles se autoorganizan para preservar y defender su seguridad personal y su patrimonio.⁷

El Observatorio Venezolano de Violencia (2016) sostiene que, en Venezuela, a diferencia de otros contextos socioeconómicos latinoamericanos similares, el fenómeno de la pobreza no representa ser causa directa en el incremento de las tasas delictivas y de muertes violentas. En este sentido, el factor que puede explicar este aumento de la criminalidad reside en la misma inseguridad jurídica y ciudadana que propicia el mismo Gobierno al hacer un uso impropio y perverso en la aplicación de los mecanismos jurídicos y de control que deberían reprimir al delito y que, obviamente, no lo hace. Esta responsabilidad cómplice de las autoridades gubernamentales ante la delincuencia contiene un efecto perverso y demolidor para la salud democrática de las instituciones públicas, ya que una institucionalidad que debiera perseguir el crimen se convierte ella misma en un factor criminógeno estructural; esto es, el mismo Estado, mediante su acción de Gobierno, va creando aquellas condiciones políticas, jurídicas o culturales que justifican y amparan la transgresión de la norma legal establecida. Esto termina por crear un nuevo marco social, donde la arbitrariedad del poder consolida el uso sectario de la fuerza con objetivos meramente políticos, a la par que deja impune la actividad criminal.

5.2. Instrumentalización política de la delincuencia

Las autoridades gubernamentales, en aras de consolidar el proyecto político chavista, han hecho, desde sus inicios, un uso recurrente e interesado del fenómeno de la delincuencia como instrumento político bajo diversos escenarios, en una situación de clamorosa impunidad: uno, de forma directa, a través de una connivencia manifiesta con el hampa, y que reproduce conductas delictivas mediante la extorsión o el narcotráfico a gran escala y otro, de forma indirecta, al incentivar las conductas delictivas en cuanto mecanismo de control social a fin de desmovilizar a la ciudadanía,

⁷ El ambiente de clara impunidad del delito que se ha establecido en Venezuela, debido a la falta de diligencia institucional en la persecución y castigo de la actividad criminal, ha favorecido una serie de reacciones que se sitúan en espacios al margen de la legalidad establecida: desde las ejecuciones extrajudiciales por parte de cuerpos policiales hasta la contratación del sicariato, o la respuesta directa de la comunidad mediante el linchamiento de delinquentes.

ya que un pueblo amedrentado es más fácil de controlarlo y reprimirlo (*Diario La Voz* 2016).

En estos últimos años, la posición del Estado ante la delincuencia no solamente no ha sido todo lo contundente que debiera haber sido para garantizar uno de los cometidos de la acción de Gobierno como es la seguridad ciudadana, sino que las mismas instituciones y organismos encargados de reprimir y castigar al delito han estado implicados, directa o indirectamente, en la génesis y consolidación de la delincuencia en Venezuela. En este sentido, a la hora de analizar el recorrido del fenómeno delictivo en Venezuela, se pueden distinguir tres etapas en el tratamiento del hecho delincencial en el país (Plessman 2013): la primera etapa va desde 1999 hasta 2005, en la cual, si bien se llevaron a cabo una serie de reformas legislativas, procesales y penales, los resultados resultaron muy escasos —además, no se implementaron mecanismos de evaluación de los proyectos de intervención y control de la delincuencia por parte de los cuerpos policiales—; la segunda etapa (2006-2011) refleja la insuficiencia en los avances de reducción de las tasas de criminalidad, tras detectarse conductas disfuncionales, cuando no delictivas, de las mismas fuerzas de seguridad, vinculadas a prácticas delictivas y a la vulneración de la legalidad vigente; la última etapa (2012-2017) refleja no solo el agravamiento de estos comportamientos al margen de la legalidad vigente por parte de los organismos y cuerpos de seguridad, sino la vulneración sistemática de los derechos humanos. El elemento preocupante, en la tesitura presente, reside en la complicidad activa del Gobierno con estructuras delincuenciales, lo que provoca una impunidad generalizada en la comisión de ilícitos penales y la percepción social de creciente desamparo e inseguridad por los ciudadanos.

Las instituciones venezolanas son ineficientes en la contención de la delincuencia. Desde el año 1999 se han implantado 20 planes de seguridad, todos ellos abocados al fracaso, por lo que son directamente responsables, por desidia o complicidad, del grave problema de seguridad existente en el país. Dicha responsabilidad referencia tanto la ausencia de medidas efectivas para acabar con la impunidad delictiva como la manifiesta falta de voluntad política por combatir al delito.

Cuando las instituciones dejan de cumplir su cometido de regular y ordenar la convivencia humana, la respuesta a los conflictos queda insatisfecha, con lo que terminan por consolidarse y agravarse en el tiempo los niveles de conflictividad social. Además, no solamente existe una mala percepción ciudadana de estas instituciones; también y, sobre todo, se constata una profunda desconfianza hacia los cuerpos policiales (Provea 2012). De hecho, muchos de los funcionarios policiales están involucrados, directa o indirectamente, en la comisión de delitos, lo que crea verdaderas tramas y redes asociativas con bandas de delincuentes.

Por otro lado, el efecto del delito y la violencia sobre la ciudadanía es demoledor, debido a que limita, e incluso llega a impedir, el normal desarrollo de los procesos participativos en los espacios públicos. De este modo, los vínculos sociales se debilitan en detrimento de la calidad de vida de los venezolanos, debido a que se produce una percepción del «otro» como amenaza para su seguridad personal (Antillano 2012). El efecto previsible es una merma en los estándares de la convivencia democrática en Venezuela.

Este uso instrumental consciente de la violencia con finalidades políticas ha sido una pauta recurrente en la acción de Gobierno. Paralelo a dicho uso, se va construyendo de forma deliberada y sistemática un discurso legitimador de la utilización política de la violencia para justificar conductas impropias o directamente violentas. De este modo, se van proponiendo como arquetipos sociales personajes históricos vinculados a la violencia más extrema —Ezequiel Zamora— o festejando efemérides que rememoraban actos políticos violentos —intentona golpista del 4 de febrero de 1992 (León y Romero 2008)—. Paradójicamente, las autoridades del Gobierno venezolano dan muestras de una extraordinaria laxitud en la persecución y castigo de los hechos delictivos. El argumento esgrimido se basaba en que un gobierno popular y revolucionario no puede ser percibido como represor de un pueblo pobre y explotado por el capitalismo neoliberal (Vivas 2000, Medina 2001). Este relato legitimador de las conductas anómicas propias de la delincuencia y la consiguiente ideologización de los organismos de seguridad del Estado han comportado un sentimiento de indefensión de la población ante el hampa, lo que hace desviar la atención del ciudadano hacia la preocupación por la inseguridad reinante en el país y por su propio bienestar personal, en vez de que focalice su interés en el análisis de las políticas que el Gobierno va implementando de forma autoritaria.

6 Conclusiones

Todos los estudios e investigaciones ponen de manifiesto el hecho de que Venezuela representa ser uno de los países con mayor nivel de violencia y de inseguridad a nivel mundial. Pero la llamada «paradoja venezolana» pone en duda la asociación tradicional entre las tasas delictivas y los factores de riesgo social y de vulnerabilidad económica, lo que evidencia la emergencia de otro tipo de principios explicativos, de naturaleza más ideológica, donde se pone de manifiesto la pasividad y/o complicidad de los poderes e instituciones públicas: sistema judicial, cuerpos policiales, responsables penitenciarios y autoridades del Estado, tanto como la delincuencia común —hampa— o la política —los colectivos.⁸

8 Los llamados «colectivos» se definen como aquellos sectores populares claramente identificados con el régimen chavista, legitimados y amparados por el propio Gobierno, que utilizan la violencia en todas sus manifestaciones, desde la coacción verbal hasta la agresión física, contra todo tipo de disidencia política que pueda manifestar la oposición. Este ejercicio sistemático de conductas violentas por parte de estos grupos chavistas responde a una clara instrumentalidad política, ya que el objetivo perseguido es el de amedrentar a los adversarios para neutralizar cualquier propuesta política que suponga un cambio en el actual *statu quo* que se vive en Venezuela.

Esta emergencia del fenómeno delictivo está asociada tanto al proceso de deconstrucción de la institucionalidad propia de la democracia representativa como al desarrollo del proyecto revolucionario bolivariano. Dicha recreación ideologizada de todo el cuerpo institucional y social del país ha conllevado cambios en el ordenamiento de los sistemas políticos, judiciales y jurídicos; también, en el orden cultural, en lo relativo a la percepción social del cumplimiento de las normas, lo cual ha repercutido en una evidente laxitud y/o complacencia gubernamental en la respuesta a la actividad criminal.

En realidad, la solución al grave problema de la delincuencia en Venezuela, asociado a la crisis estructural de las instituciones, es únicamente a través de un respeto escrupuloso a la normativa legal establecida y a las competencias de cada poder constitucional; de este modo, se recupera un marco institucional fuerte que responde a las reglas básicas de la democracia para proporcionar seguridad, libertad y progreso a sus ciudadanos.⁹

9 En el Decreto número 2830, del 1 de mayo de 2017, publicado en *Gaceta Oficial* número 6295 extraordinario de la misma fecha, se recoge la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Además, se estipula la creación de una Comisión Presidencial, elegida unilateralmente desde el Gobierno, cuyas funciones básicas son las de elaborar una propuesta sobre las bases comiciales y de funcionamiento de la ANC (Decreto número 2831, también del 1 de mayo de 2017). Se habla de cómo los miembros electos de dicha asamblea pertenecerán a los «ámbitos sectoriales y territoriales»; esto es, pertenecientes a un determinado segmento social (campesinos, pescadores, obreros, estudiantes, etc.), lo cual va en contra del artículo 63 de la actual Constitución, donde se establece cómo el sufragio es un derecho que se ejerce mediante votaciones «libres, universales, directas y secretas». En cualquier caso, no se contempla la opción de un referendo para que el pueblo se manifieste sobre la necesidad de dicha convocatoria. Hay que tener presente que, en el artículo 347 de la Constitución, se señala que quien puede convocar una ANC es el pueblo, el poder constituyente originario. Por consiguiente, en estos momentos, se está haciendo un uso espurio de los procesos constitucionales recogidos en la vigente Constitución. El objetivo de celebrar una nueva asamblea constituyente responde a la finalidad de adaptar el marco constitucional a la perpetuación del régimen chavista, con lo que se desactivan las posibles opciones de un cambio democrático de Gobierno por parte de la oposición en Venezuela.

7 Bibliografía

- ABC (2015). Altos cargos implicados envió de droga a EE. UU. www.abc.es/internacional/20150520/abci-diosdado-cabello-droga-201505192105.html, acceso 26 de mayo de 2017.
- ABC (2017). La represión de las protestas en Venezuela. https://www.abc.es/internacional/abci-represion-protestas-venezuela-mayor-historia-chavismo-201704240458_noticia.html, acceso 2 de octubre de 2017.
- ALVARADO N (2002). La atención a la pobreza en Venezuela: del Gran Viraje a la V República. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 2:111-150.
- ÁLVAREZ A (2008). Venezuela: la revolución pierde su encanto. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile 28:405-432.
- ANIYAR L (2008). Los crímenes del odio: discurso político y delincuencia violenta en Venezuela. *Capítulo Criminológico* 36:5-39.
- ANTILLANO A (2007). Características de la policía venezolana. En: Gerardo Gabaldón L y Antillano A (eds.). *La Policía Venezolana: Desarrollo Institucional y Perspectiva de Reforma al Inicio del Tercer Milenio*, vol. 1. Comisión Nacional para la Reforma Policial, Caracas.
- ANTILLANO A (2012). Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: La seguridad en el debate político venezolano entre 1998-2009. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología* 21:701-726.
- ARENAS N (2007). Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez. *Politeia, Revista del Instituto de Estudios Políticos*. Universidad Central de Venezuela 30:23-63.
- ARENAS N, y GÓMEZ L (2005). Los Círculos Bolivarianos: El mito de la unidad del pueblo. *América Latina Hoy* 39:167-193.
- ARRIAGADA G (2006). Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana. Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano, Madrid.
- BARCIA J (2003). Determinantes socioeconómicos de la delincuencia en Venezuela. *SIC* 6:488- 490.
- BBC (2017). <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41632825>, acceso 7 de octubre de 2017.
- BIRKBECK C, GABALDÓN L (2002). Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana. *Nueva Sociedad* 182:47-58.

- BLANCO C (2002). *Revolución y desilusión, la Venezuela de Hugo Chávez*. Catarata, Madrid.
- BREWER-CARÍAS AR (2014). *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- BRICEÑO R (2007). *Violencia, ciudadanía y miedo en Caracas*. Foro Internacional 189, volumen XLVII (3):551-576, julio-septiembre.
- BRICEÑO R (2007). *Violencia en Venezuela*. Informe del OVV. Lacso, Caracas.
- BRICEÑO R (2012). *Los ciclos de la violencia y la democracia en Venezuela*. Tribuna del Investigador 13:21-30.
- BRICEÑO R, CAMARDIEL A (2015). *Delito Organizado, mercados ilegales y democracia en Venezuela*. Alfa, Caracas.
- BORGUCCI E (2012). *Algunos referentes teóricos económicos de discursos sobre la idea de socialismo del siglo XXI*. Opción 67:115-134.
- BURGOS E (2006). *Paralelismos cubanos en la revolución bolivariana*. Revista Venezolana de Ciencia Política 29:39-71.
- BUZAN B (2003). *South American under-conflictual anomaly? En: Regimes and Power: a guide to the Global Security Order*. Cambridge University Press, Cambridge.
- CAMARDIEL *et al.* (2008). *Inseguridad y violencia en Venezuela*. Informe OVV, Caracas.
- CARRERA G (2011). *El Bolivarianismo: militarismo una ideología de reemplazo*. Alfa, Caracas.
- CHUMACEIRO I (2003). *El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos*. Boletín de Lingüística 20: 22-42.
- COFAVIC (2005). *Los grupos parapoliciales en Venezuela*. Caracas.
- D'AUBETERRE A (2009). *Violencia social y discurso político presidencial venezolano. Un estudio psicosocial*. Psicología y Sociedad 21:391-401.
- DE LA CRUZ G, VALENZUELA RE (2017) *Political conflict and institutional change in Latin America. A comparative analysis through fuzzy sets*. Miscelánea Comillas (75)146:5-39.
- DIETERICH H (2004). *La integración militar del Bloque Regional de poder latinoamericano*. Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía. República Bolivariana de Venezuela, Caracas.
- DIARIO LA VOZ (2016). *La delincuencia como arma política*. <https://diariolavoz.net/2016/04/10/la-delincuencia-arma-politica/>, acceso 3 de octubre de 2017.
- DIETERICH H (2007). *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXI*. Monte Ávila Editores, Caracas.
- EL MUNDO (2016). *El Consejo Nacional Electoral ultima la estrategia del revocatorio*. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/09/20/57e036f3468aeb59718b4632.html>, acceso 3 de octubre de 2017.
- EL NACIONAL (2017). *Reportan varios muertos en las manifestaciones de la oposición en Carcas*. http://www.el-nacional.com/noticias/oposicion/aumento-cifra-muertos-protestas-las-ultimas-horas_196092, acceso 2 de octubre de 2017.
- ELLNER S, HELLINGER D (2003). *Conclusion: The Democratic and Authoritarian Directions of the Chavista Movement*. En: Ellner S, Hellinger D (eds.). *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization & Conflict*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 215-226.
- ENCOVI (2016). *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Laboratorio de Ciencias Sociales. IIES-UCAB, Caracas.
- FAJNZYLBER P *et al.* (2002). *Inequality and violent crime*. Journal of Law and Economics 45:1-39.
- FERNÁNDEZ SEGADO F (2015). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 19:627-678.
- GABALDÓN LG *et al.* (2008). *Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada*. Capítulo Criminológico 36:2-27.
- GRACIA M, REYES R (2008). *Análisis de la política económica en Venezuela. 1998-2006*. Oikos 26:25-47.
- GUERRA J (2008). *La política económica del gobierno de Hugo Chávez*. Entorno Económico 10:468-470.

- HAGAN J, PETERSON R (1995). Criminal inequality in America, patterns and consequences. En: Hagan J y Peterson R (comps.). *Crime and inequality*. Stanford University Press, California, pp. 14-36.
- HARNECKER M (2004). Taller de alto nivel. El Nuevo mapa estratégico, intervenciones del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías. Gobierno Bolivariano, Ministerio de Comunicación e información, Caracas.
- HERNÁNDEZ M (2002). Ausencia de diálogo y presencia de violencia en el discurso político venezolano en torno a la Ley de Tierras. Una aproximación semántico-pragmática. *Opción* 38:103-125.
- JÁCOME F (2011). *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- KELLER A (2005). *Estudio de Opinión Pública Nacional*. Consultoría de Asuntos Públicos. Alfredo Keller y Asociados, Consultoría de Asuntos Públicos, junio.
- KORNBLITH M (1996). Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego. *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. IEP-UCV:1-31.
- KORNBLITH M (2006). Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral. *Desafíos* 14: 115-152.
- LANDER E, y LÓPEZ M (1999). Venezuela. La victoria de Chávez. *El Polo Patriótico en las elecciones de 1998*. Nueva Sociedad 160:4-19.
- LANDER E, NAVARRETE P (2007). *La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno: Venezuela*. Informe Havens Center, Rosa Luxemburg Stiftung, Ámsterdam.
- LANGUE F (2002). *Hugo Chávez et le Venezuela. Une action politique au pays de Bolivar*. L'Harmattan, París.
- LEÓN F, ROMERO M (2008). Construcción lingüística y discursiva de Bolívar y Zamora en los mensajes presidenciales venezolanos. *Opción* 57:93-113.
- LÓPEZ M (2007). Ideas para debatir el Socialismo del Siglo XXI. ALFA, Caracas.
- LÓPEZ M (2008). Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14:55-82.
- MARTÍNEZ M *et al.* (2006). Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica. *Política Criminal* 4:1-34.
- MARTÍNEZ GÁMEZ A (2014). Determinantes de la criminalidad en Venezuela: un análisis para el período 1970-2012. *Revista de la Universidad del Zulia* 13:11-34.
- MATA L (2010). *Dinero, política y mentiras*. Ediciones del Rectorado de la Universidad Central de Venezuela.
- MATEO JP, SÁNCHEZ E (2010). Política económica en Venezuela: propósitos, medidas y resultados obtenidos en la última década. Congreso Internacional. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela.
- MEDINA M (2001). *El elegido Hugo Chávez, un nuevo sistema político*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- MELEÁN JS (2016). *El socialismo del siglo XXI y la economía venezolana*. Maracaibo.
- MORAIS MG (2007). Servicios de seguridad privada en Venezuela. Políticas estatales, ordenamiento jurídico y percepción social. *Capítulo criminológico* 26(2):65-97.
- NORDEN DL (2003). La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas. En: Ellner S, Hellinger D (eds.). *La política venezolana en la época de Chávez: Clases, polarización y conflicto*. Nueva Sociedad, Caracas.
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE VIOLENCIA (2016). *Informe de la delincuencia en Venezuela*, Caracas.
- PALMA PA (2011). Riesgos y consecuencias de las economías rentistas. El caso de Venezuela. *Revista Problemas del Desarrollo* 42:35-59.
- PARKER D (2001). El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales* 7:8-21.
- PETKOFF T (2010). *El Chavismo como problema*. Editorial Libros marcados, Caracas.
- PLESSMAN A (2013). Chávez y la seguridad frente al delito. *SIC* 19:2-11.
- PROVEA (2012). Informe anual. <https://www.derechos.org.ve/informes-anauales>, acceso 11 de mayo de 2017.

- RANGEL D (2008). Aquí manda el hampa. Mérida Editores, Caracas.
- RINCONES W, QUIÑONES M (2006). Dos crecimientos divergentes: la oferta y demanda de fuerza de trabajo entre 1989 y 1999. *Faces* 2:221-233.
- RODRÍGUEZ P, GARCÍA J (2013). Venezuela: la descentralización en el socialismo. *Revista chilena de derecho y ciencia política* 4:213-235.
- ROMERO SALAZAR A (2002). Informalización y privatización del control social: respuestas al miedo de la violencia delictiva. *Sociologías* 4(8):136-151.
- SANJUÁN A (2008). La revolución bolivariana en riesgo, la democratización social en cuestión. La violencia social y la criminalidad en Venezuela entre 1998-2008. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14:145-173.
- SCHIFTER M (2006). In Search of Hugo Chávez. *Foreign Affairs*.
- SILVA H (2014). Estado de Siervos: Desnudando al Estado Comunal. Ediciones Rectorado de la UCV, Caracas.
- VARO M (2011). Venezuela: una revolución de arriba abajo. *Laberinto* 32:93-106.
- VIVAS L (2000). Chávez: la última revolución del siglo. Planeta, Caracas.
- WIESBROT M, SANDOVAL L (2008). Actualización: la economía venezolana en tiempos de Chávez. Center for Economic and Policy Research.
- YÉPEZ G (2012). Pretorianismo, intolerancia y barbarie. Del militarismo, La discriminación y el fanatismo a la tiranía. Los Libros de El Nacional, Caracas.
- ZUBILLAGA V (2013). Menos desigualdad, más violencia: la paradoja de Caracas. *Revista Nueva Sociedad* 243:104-118.

Measuring resilience properties of household livelihoods and food security outcomes in the risky environments of Ethiopia

Tesfahun A. KASIE
tes2121@yahoo.com
Bahir Dar University
(Ethiopia)

Enyew A. TSEGAYE
enyewadgo@gmail.com
Bahir Dar University
(Ethiopia)

Medición del grado de resiliencia de los sustentos de los hogares y de la seguridad alimentaria en ambientes de riesgo etíopes

Antonio GRANDÍO-BOTELLA
agrandio@uji.es
Universitat Jaume I Castellón
(Spain)

Isabel GIMÉNEZ-GARCÍA
igimenez@uji.es
Universitat Jaume I Castellón
(Spain)

AbstractResumen

1. Introduction
2. Resilience and livelihood systems
 - 2.1. Defining the system: resilience of what? To what?
 - 2.2. Resilience properties of systems as applied to household livelihoods
3. The empirical context
 - 3.1. Livelihood context
 - 3.2. Shock context
4. Method
 - 4.1. Modern Portfolio Theory (MPT): analysis approach
 - 4.2. Measuring resilience properties
 - 4.2.1. Measuring wealth of the system
 - 4.2.2. Measuring connectivity
 - 4.2.3. Measuring diversity
 - 4.2.4. Measuring response capacity
 - 4.2.5. Measuring resilience to food insecurity
 - 4.3. Determining thresholds and pathological states
 - 4.4. Field survey design and data collection
5. Result and discussion
 - 5.1. Summary of resilience properties
 - 5.2. Testing relations between resilience properties
 - 5.3. Household resilience profile and pathological states
 - 5.4. Implications of the study
6. Concluding remarks
7. References

Measuring resilience properties of household livelihoods and food security outcomes in the risky environments of Ethiopia

Tesfahun A. KASIE
tes2121@yahoo.com
Bahir Dar University
(Ethiopia)

Enyew A. TSEGAYE
enyewadgo@gmail.com
Bahir Dar University
(Ethiopia)

Antonio GRANDÍO-BOTELLA
agrandio@uji.es
Universitat Jaume I Castellón
(Spain)

Isabel GIMÉNEZ-GARCÍA
igimenez@uji.es
Universitat Jaume I Castellón
(Spain)

Medición del grado de resiliencia de los sustentos de los hogares y de la seguridad alimentaria en ambientes de riesgo etíopes

Citar como/Cite as:

Kasie TA, Tsegaye EA, Grandio-Botella A, Giménez-García I (2018). Measuring resilience properties of household livelihoods and food security outcomes in the risky environments of Ethiopia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):52-80
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.252

Abstract

The purpose of this case study, conducted in Amhara region of Ethiopia, is to contribute to efforts to measuring and assessing resilience properties of household livelihoods constructed in the risky environments. It provides new insights for assessing livelihood vulnerability and designing resilience building programs in areas of protracted food crisis. Based on resilience theory as applied to social-ecological systems with an application of Modern Portfolio Theory, we adapted and measure the four properties of resilience to livelihood systems and tested the expected relationships between system properties as predicted by resilience theory. Household livelihood systems exhibited the expected pattern of increasing connectivity with increasing wealth (food income). Similarly, household resilience to food insecurity improves with increasing diversity of livelihood options and diversity declines with increasing connectivity of the system. This study demonstrates the use of a set of metrics for assessing resilience properties of household livelihoods based on key driving factors.

Keywords: livelihood resilience, Resilience Theory, Portfolio Theory, food security, Ethiopia.

Resumen

Con este estudio de caso, realizado en la región de Amhara (Etiopía), se pretende contribuir a los esfuerzos para medir y evaluar el grado de resistencia de los sustentos económicos de los hogares construidos en ambientes de riesgo. Así, se proporcionan nuevos conocimientos para evaluar la vulnerabilidad de los medios de subsistencia y diseñar programas de fortalecimiento de la resiliencia en áreas de crisis alimentaria prolongada. Basándonos en la teoría de la resiliencia aplicada a los sistemas socioecológicos, y aplicando la teoría moderna de carteras, adaptamos y medimos las cuatro propiedades de la resiliencia a los sistemas de medios de subsistencia y probamos las relaciones esperadas entre las propiedades predichas por la teoría de la resiliencia. Los sistemas de sustento de los hogares exhibieron el patrón esperado de conectividad creciente con el aumento de la riqueza (ingresos alimentarios). Del mismo modo, la resistencia de los hogares a la inseguridad alimentaria mejora con el aumento de la diversidad de opciones de medios de subsistencia y la disminución de la diversidad a partir del incremento de la conectividad del sistema. Este estudio muestra el uso de un conjunto de métricas con el fin de evaluar las propiedades de resiliencia de los sustentos del hogar basado en factores clave de conducción.

Palabras clave: resiliencia de los sustentos diarios, teoría de la resiliencia, teoría de carteras, seguridad alimentaria, Etiopía.

1 Introduction

The term «resilience» as a concept distinct to other stability concepts was first introduced by C. S. Holling in his influential paper «Resilience and Stability of Ecological Systems» referring to the capacity of a system, or amount of disturbance a system can absorb (Holling 1973) without shifting into an alternate state (Walker *et al.* 2006) or a regime shift (Carpenter *et al.* 2005). Recently the concept of resilience has been proposed to exploring the relative persistence of different states in complex dynamic systems, including food and livelihood systems (Frankenberger *et al.* 2012; Fraser *et al.* 2005; Manyena 2006; Pingali *et al.* 2005). This study was designed to explore resilience properties of livelihood systems, at household level, constructed in one of the risky environments of Amhara region in Ethiopia where recurring climate shocks undermine household livelihoods and food security. Based on the concept of ecosystem resilience, commonly defined as the capacity of a system to experience change while retaining essentially the same function, structure, feedbacks, and therefore identity (Walker *et al.* 2006), we follow similar resilience characterization as applied to our system of concern, where a livelihood system can be thought to be resilient if it can meet food security and other non-food security objectives and still maintain its essential functions following a disturbance (Fraser *et al.* 2005; Le Vallé *et al.* 2007; Tincani 2012). In this regard, we gauge resilience as both a measurable property of complex adaptive systems as well as an outcome in the context of food security. The latter is based on the conventional consumption vulnerability approach in which the concept of resilience is understood as the opposite of vulnerability, referring to the probability of a household to maintain wellbeing beyond a certain normative threshold. Although the term «resilience» has become an important operational concept in chronically vulnerable or food insecure areas of the world (Frankenberger *et al.* 2012; Fraser *et al.* 2005; Pingali *et al.* 2005), the application of the concept in policy-driven assessments has been limited by a lack of robust metrics to measure resilience as an emergent property of complex social systems such as household livelihoods. In this paper, we apply Modern Portfolio Theory (MPT) analysis approach to understanding resilience properties of household livelihood systems including measuring an outcome variable, *i.e.*, household resilience to food insecurity.

2 Resilience and livelihood systems

2.1. Defining the system: resilience of what? To what?

The concept of «resilience» makes sense particularly when applied to a system. A system is a group of interacting components, operating together for a common purpose, capable of reacting as a whole to external stimuli (Spedding 1988). A system behaves as a whole in response to stimuli to any of its components. In this study, the concept of «resilience» is applied to household livelihoods. A household livelihood system is defined as a set of the tangible and intangible assets a household can access including all the things that they do to acquire and sustain assets and resources towards achieving positive wellbeing outcomes within the broader environmental and institutional context in which a household is situated.

Household livelihoods often consist of more than just one activity and the portfolio structure and configuration may vary from household to household. A set of food and income sources of a household along with its food security outcomes represent the system of the study concern, *i.e.*, household livelihood system. Our unit of analysis is therefore the «household unit» —that is an organized economic unit consists of the household head and its members who together contributes to the household economy—. This household definition is consistent with the definition of a system (Alinovi *et al.* 2009) as a set of connected components that make up a unified group and operate together for a common purpose. Households can therefore be viewed as the most suitable entry point for the analysis of livelihood systems (Alinovi *et al.* 2009). Of the many livelihood outcomes of concern to rural households, we focus on the food income obtained from different sources as our measure of wellbeing. Household food income is affected by factors both internal and external to the system. However, we focus our assessment on climate related risks, mainly seasonal variability of rainfall and related shocks, to calculate expected average household portfolio returns and its variation and to understand resilience properties of the livelihood system at household level.

2.2. Resilience properties of systems as applied to household livelihoods

In the field of ecology, the term «resilience» is considered as an emergent property often ascribed to complex systems. There are well established evidences in the field regarding at least the four key properties of system's resilience. First, resilience comes from accumulated capital (wealth), which provides sources for renewal and represents the inherent potential of a system that is available for change. In the case of ecosystems, this stored wealth

refers to the biomass stored within an ecosystem (Carpenter *et al.* 2001). As an ecosystem accumulates biomass and is aggregated among fewer units, and in turn species diversity declines (Gunderson *et al.* 2006). This progression makes the system more susceptible to shock. However, in social systems (Fraser *et al.* 2005), wealth has a very different meaning that social or financial wealth help communities adapt to changes. In this paper, wealth of the system is measured by expected average livelihood portfolio return using MPT as the proportion of food income obtained from portfolio of livelihood activities as percent of the minimum food needs (2,100 kilocalories per person/day).

The second key source of resilience that lies within a system captures the connectivity of the system, describing the interdependence of different elements within an ecosystem (Holling 2001). For socio-ecological systems, it has also been termed as the degree to which the system is capable of self-organization, rather than being shaped by external factors originated from the broader context within which a particular system is operating (Carpenter *et al.* 2001). Fraser *et al.* (2005) suggested that MPT could help to capture the interdependence of different elements of the livelihood system measured by the variance and covariance structure between livelihood activities. MPT is uniquely suitable to gauge this property of the livelihood system as its measure of portfolio variation accounts both the variation of individual livelihood activities as well as the covariance between any two activities within the whole household livelihood portfolio. Increasingly positive covariance between portfolio activities as well as increasing variation in portfolio return as a whole would indicate a higher degrees of connectivity of the system (Fraser *et al.* 2005). Positive covariance could be observed among those households who specialize on few profitable activities at the cost of resilience that would maintain stability of portfolio returns by investing on diversified activities. This is because of trade-offs between high expected returns and the expected variance of those returns in the face of inherent uncertainty in most risky environments. Considering both, the expected returns and the expected variance of returns may therefore provide a more complete understanding of the economic functioning of particular portfolio activities (Abson *et al.* 2013).

The third key property of a resilient system is, therefore, the diversity and variety that exists within functional groups, such as biodiversity in critical ecosystem functions, and cultural and political diversity in social groups (Fraser *et al.* 2005). Both vulnerability and resilience research communities (Adger 2000; Berkes & Seixas 2005; Bohle 1993; Braun *et al.* 2005; Perz 2005) agreed that diversity is the key property of resilient social-ecological systems. Diversity provides a way of assessing the capacity of the system to adapt to external forces as diverse systems are better able to tolerate a wide range of environmental conditions than simple systems (Holling

2001). In social systems as applied to livelihood, many scholars (Frankenberger *et al.* 2012; Fraser *et al.* 2005; Niehof 2010; Tincani 2012) have suggested Shannon's index to measure diversity of entitlements to better reflect the process described for ecosystems.

The fourth resilience property captures the adaptive capacity of the system, describing how vulnerable the system is, based on its capacity to reorganize its elements into a new form, which is less exposed to a given shock (Holling 2001). In ecosystems, adaptive capacity is characterized by the opportunities for innovation which arise after a disturbance. For socio-ecological systems, it refers to the capacity for learning and adaptation occurring within the system (Carpenter *et al.* 2001). In the case of livelihood systems, this can be understood as the opportunities to undertake new or different livelihood strategies (Fraser *et al.* 2005; Tincani 2012). In some studies of global change, the concept of adaptive capacity (Bohensky & Lynam 2005; Luers *et al.* 2003) is differentiated from the concept of adaptation. The latter is considered as inherent property of the system to deal with shock while the former often defined as the extent to which the expected vulnerability of the system that could be reduced due to coping and adaptation interventions. In this paper, we prefer to use the term «response capacity», referring to the amount of food income that a household could expand through various coping mechanisms during periods of shock.

3 The empirical context

3.1. Livelihood context

Located in northwestern Ethiopia, Amhara regional state is one of the nine administrative regions in Ethiopia where the study area, Tach Gayint district, is located. The region encompasses 106 administrative districts and more than half of them are characterized as drought prone and food insecure areas. Tach Gayint District is one of the region's top priority areas characterized by risky environments exposed to recurrent food emergencies. The district, with the total area of 995 square kilometres, is located 200 kilometres north east of Bahir Dar City, the regional capital. With a 2 % population growth rate, projected population of the district for the 2015 is 112,762 (BoFED 2015). Almost all residents in the district belong to the Amhara ethnic group and about 98 % of the population lives in rural areas where rain-fed mixed farming is the main activity. Two livelihood zones, namely Abay Beshilo Basin (ABB) and Abay Tekeze Watershed (ATW) (Figure 1), both with a very long history of relief assistance predominantly characterize the district (TGWA 2014).

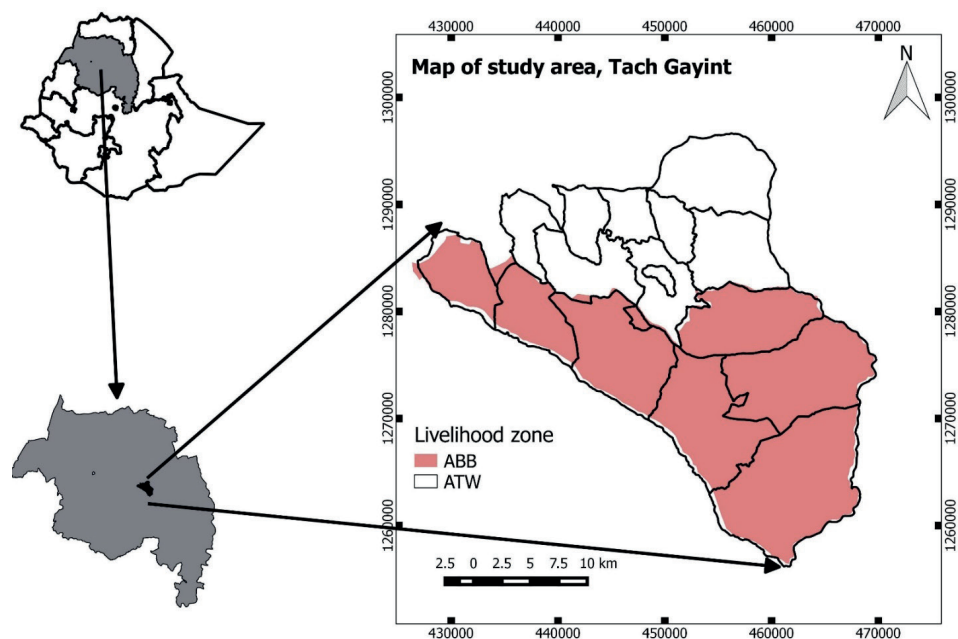


Figure 1
Map of the study area

These livelihood zones serve as a stratum to select five *kebeles* (the smallest administrative units in Ethiopia) as primary sampling units (see section 4.4): ATW livelihood zone characterized by mid-land and highland agroecology, and ABB livelihood zone, predominantly characterized by lowland agroecology. Barley, wheat, beans and peas are the major crops in the highlands while sorghum, maize and haricot beans are widely cultivated in the lowland *kebeles*. Both livelihood zones suffer from chronic food insecurity due to a combination of various factors including erratic rains, small landholdings, and highly degraded farmlands.

3.2. Shock context

The major shocks occurring in Tach Gayint district are mainly climatic shocks with soil erosion and deforestation as the major environmental problems challenging the overall development of the district (DRMFSS 2012). Climatic shocks such as drought, flood, hail-storm, and frost are the common climate related problems affecting the district household livelihoods. The most important climatic shock is drought, characterized by unusually dry conditions during the growing season with poor rainfall distribution, affecting agricultural production in the district. Table 1 shows the specific nature of drought related to the start and end of rain including irregular and unusual rainfall patterns affecting crop production as well as availability of pasture for livestock. Communities reported

that climatic shocks such as droughts are a recurring feature of the district causing production shortfalls in at least every three years.

Type of weather shock	Period of occurrence	Frequency of occurrence
Drought (late onset)	After June 30	
Drought (early secession)	Before August 30	
Drought (unusual rainfall)	October and November	Once in every two years
Drought (erratic rainfall: rains in May but stops in June)	May to June	
Frost (<i>wurch</i>) combined with strong wind	September to October	Once in every three years
Flood	July to August	Once in every four years
Hail storm (<i>beredo</i>)	June to August	Once in every three years

Table 1

Type of weather shock affecting the study area and its temporal aspects

Source: own survey (2015).

Recently, the worst global *El Niño* phase affected the 2015 wet season resulted in up to a 50 % reduction of crop production in the district (Amhara DPFSPCO 2015). The Standard Precipitation Index (SPI) calculated using historical record of precipitation of data available for the district between 1997 and 2015 is shown by Figure 2. In order to account episodes of agricultural drought in the district, the SPI values were calculated for the cropping season (June, July and August). The district experiences at least four drought episodes over the last 20 years with the severe drought in 2015. Drought induced food emergencies are recurrent problems causing half of the population trapped in a state of chronic poverty subject to beneficiaries of the biggest social protection program in Ethiopia.

With the above empirical context of the study area, this study should be understood with the following spatial and temporal aspects. First, the study area is located in one of the drought-prone and chronically food insecure areas of the country. The area experiences one drought episode in every two or three years (DRMFSS 2012). Almost half of the district population has a food gap of more than six months every year regardless of normality of seasonal climate and the same proportion of population subject to benefiting regular food transfer programs of the country (TGWA 2014). Deep rooted poverty trap predominantly characterize the study area and household resilience should be understood in the context of recurrent drought and protracted food crisis.

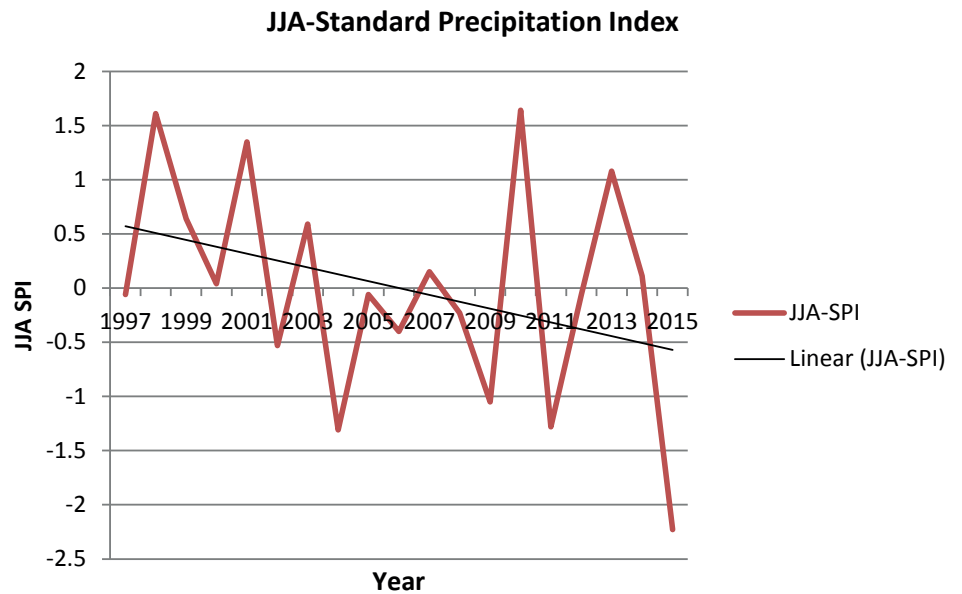


Figure 2
Standard Precipitation Index for Wet Season (Tach Gayint District)

Second, intra-annual and inter-annual variation in availability of food is an important temporal aspect of food security to understand household resilience. Seasonal hunger often occurs during September to November just before the harvest period in December. In this study, only the inter-annual food security dynamics was considered to understand household resilience using methodological approach of MPT as the former require repeated surveys during harvest and hungry season in order to capture the dynamics of seasonal hunger. Hence household resilience should be understood in the context of inter-annual food insecurity dynamics rather than in the context of seasonal hunger. Finally this study has been designed to generate new insights for developing a set of metrics that can be used to measure and assess resilience properties of household livelihoods constructed in areas of recurrent food crisis rather than generalising the results to all livelihoods and shock contexts.

4 Method

4.1. Modern Portfolio Theory (MPT): analysis approach

The finance literature in its emphasis on resource allocation and multiple investment options offers valuable insights into house-

hold livelihood strategy as a portfolio of activities. Rural household livelihood portfolios with multiple ways of portfolio configuration structure and objective could represent a social-ecological system of concern for resilience assessment. Modern Portfolio Theory (MPT), developed in the 1950s, provides a set of metrics with a systems-based analysis approach (Markowitz 1952) to examining the whole portfolio of activities.

Its concepts are also applicable to household livelihoods because resources are invested into multiple activities. As a result, MPT, with its underlying principle of minimizing risk for a given level of returns, can provide an analytical framework for examining a livelihood system as a whole (Fraser *et al.* 2005). Therefore, household's expected livelihood portfolio returns are used as a measure of wealth and its variance as the standard deviation of expected returns, which includes not only the variation in return of individual livelihood activity but also the covariance between portfolio activities, is used in this paper as a measure of connectivity of the livelihood system.

For the analysis of livelihood activity portfolios the following assumptions are made following the works of (Witt & Waibel 2009) who applied MPT to farming systems in Cameroon with the objective of understanding the system's sensitivity to climate risk. First, households behave in a rational way, *i.e.*, productive assets are allocated among the different activities in order to maximize returns for a given level of risk or minimize risk for a given level of returns. Second, the relative weight of each activity in the portfolio is represented by the share of labor allocated to the activity a household is engaged in, as livelihood activities in the study area are characterized by high labor intensity. Third, labor is completely distributed among the different activities in the portfolio of a given household. The returns to labor for each activity are computed as the maximum possible income if all labor would be assigned to the respective activity. Households in the study area are often vulnerable to climate related risks where the portfolio analysis can be done subject to probabilities of identifiable climatic states of the world based on subjective perception of households in the last ten years. The following section outline details of the methods as applied to the measurement of resilience properties.

4.2. Measuring resilience properties

Based on resilience properties described in section 2.2 at conceptual level following resilience characterization in the field of ecology, hereafter referred to as resilience theory, we applied a set of metrics developed in various fields of study to measure resilience properties of household livelihood systems. Primarily, these include portfolio analysis approach from financial literature and household economy analysis (HEA) approach from food and livelihood security

literature. Measurements for the four key resilience properties including resilience itself are described below.

4.2.1. Measuring wealth of the system

Wealth of the livelihood system in this paper is measured by the expected average food income that a household obtains from various entitlement channels. We employed Household Economy Approach (HEA)¹ to accounting the food and income obtained from different sources (Seaman *et al.* 2014) as percent of the minimum food needs. The ways in which the household acquires the food income include own crop and livestock production, self-employment and labor exchange activities as well as participation in food-for-work programs. In order to capture the expected average livelihood portfolio income and its variability, we employed Modern Portfolio Theory (MPT). The stochastic distribution of returns for each activity results from the food income variations between years with different climatic states of nature as the set of $S = (1, 2... s)$. However, despite the many possible states of the climatic condition, we limit the possible states of the climate into three states: $s = (1, 2, 3)$ representing «bad year», «normal year» and «good year», respectively. Hence, we could be able to establish a subjective probability distribution for the stochastic outcomes based on household's shock experience in the last ten years. We then estimate the expected mean food income using MPT for both individual livelihood activity and the whole household livelihood portfolio. Expected mean food income as percent of the minimum food needs for individual livelihood activity is estimated using Equation 1.

$$E[FI_i] = \sum_{s=1}^s P_s \cdot R_{i, s}$$

Equation 1

Where $E(FI_i)$ is the expected food income from activity i ; P_s is the probability of state s occurring for $s = (\text{«bad year»}, \text{«normal year»}, \text{or «good year»})$; $R_{i, s}$ is the returns (in food income as percent of the minimum food needs) to labor for activity i , computed as the maximum possible food income if all labor would be assigned to the respective activity. We then estimated the expected mean food income for the whole household livelihood portfolio using Equation 2, representing wealth of the livelihood system at household level, where $E(FI_{port})$ is the expected average portfolio food income and W_i is the relative weight of each activity in the portfolio, represented by the share of labor allocated to activity i .

$$E(FI_{port}) = \sum_{i=1}^n W_i \cdot E(FI_i)$$

Equation 2

1 Household Economy Approach (HEA) was developed in the early 1990s by Save the Children-UK in order to improve the ability to predict short-term changes in access to food. It is a livelihoods-based framework for categorization and quantification of people's sources of food and income, and their expenditure patterns, using a common currency. In other words, all food and income sources must be converted into their calorific equivalencies, *i.e.*, the calories in food consumed, plus the calories that could hypothetically be purchased if all cash income was used to buy grain, and then compared to the internationally accepted standard of 2,100 kilocalories per person per day.

4.2.2. Measuring connectivity

Connectivity was observed by examining the variation in return among individual livelihood activities as well as covariance between livelihood activities within the whole household livelihood portfolio, which captured the interdependence present between the four different entitlement channels. Higher variation in return among individual livelihood activities and increasingly positive covariance between activities signals high interdependence and thus higher connectivity, whereas lower variation and negative covariance signals low interdependence and thus lower connectivity (Tincani 2012). Variation in returns for individual activities and covariance between each pair of sources was calculated using Equation 3 and 4 and considering both parameters we calculate the variation for the whole portfolio to represent connectivity using Equation 5.

Hence, the expected average variability of the food income for individual livelihood activity was calculated using Equation 3, where $SD(FI_i)$ is expected average variability of the food income from activity i .

$$SD(FI_i) = \sqrt{\sum_{s=1}^s P_s \cdot (R_{i,s} - E[FI_i])^2}$$

Equation 3

In addition, the covariance between any two individual activities (i and j) within a household livelihood portfolio was calculated using Equation 4.

$$COV[FI_i, FI_j] = \sum_{s=1}^s P_s \cdot (R_{i,s} - E[FI_i]) \cdot (R_{j,s} - E[FI_j]) \text{ for all } i \neq j \in n$$

Equation 4

Based on Equation 3 and 4, the expected average variation of food income for the whole household livelihood portfolio, representing connectivity, was calculated using Equation 5.

$$SD(FI_{port}) = \sqrt{\sum_{i=1}^n w_i^2 SD_i^2 + \sum_{i=1}^n \sum_{i=1}^n w_i w_j cov(FI_i, FI_j)}$$

Equation 5

Where $SD(FI_{port})$ is standard deviation of household portfolio food income; SD_i is expected average variability of the food income from individual activity i and $COV(FI_i, FI_j)$ is the covariance between any two individual activities (i and j) within a household livelihood portfolio.

4.2.3. Measuring diversity

Diversity as a property of resilient livelihoods captures the degree of concentration of portfolio of food entitlements through which the household achieved its food security. The diversity of food entitlements was measured via the weighted proportion of food income obtained through each of the household's entitlement channels during the study period. Diversity was calculated using Shannon's diversity index (Equation 6).

$$SHI = \sum_{i=1}^N p_i * \ln p_i$$

Equation 6

where *SHI* is Shannon's diversity Index, *N* is the number of food entitlement channels, *p* is the proportion of each food income that a household obtains from each food entitlement channels indexed by *i*, and *lnp_i* is natural logarithms of each proportions of food income indexed by *i*.

4.2.4. Measuring response capacity

In response to shocks, households tend to expand the food income through various temporary coping mechanisms, which include private and public transfers as well as through increasing sales of livestock and labor. Food income expandability potential of household's during shock were captured in the survey questionnaire outlining how much of food income could a household often expand from the potential sources based on their experience in the previous shocks they encounter. It is assumed that households could expand the food income through such positive coping options independent of the shock, *i.e.*, the extra food income expanded by a certain household represents mean zero shock portfolio return which should be accounted as part of response capacity to move the system to a less vulnerable position. We first calculate levels of food income at *t + 1* when there is shock and, when there is no shock, we use Equation 7, where *E(FI_{port})* is the expected average portfolio food income obtained from Equation 2, *CC_{hi}* is the coping capacity defined as the proportion of food income that a household could expand during periods of shock from various coping mechanisms relative to the expected average portfolio food income, and *CV_{hi}* is coefficient of variation calculated using equations 2 and 5.

$$E(FI_{port})(1 + CC_{hi}) X \begin{pmatrix} 1 \text{ if there is no shock} \\ 1 - CV_{hi} \text{ if there is shock} \end{pmatrix}$$

Equation 7

Since coping mechanisms are only used when there is shock, we define response capacity (*RC*) as the percentage points improved in food security position due to coping relative to the minimum survival threshold ($z1$)² as compared to the relative position without coping at $t + 1$ when there is shock. Given a and b , it represents the food income at $t + 1$, where there is shock with coping and without coping, respectively (derived from Equation 7). We measure response capacity of household i (RC_{hi}) using Equation 8.

$$RC_{hi} = \left(\frac{a - b}{z1} \right)$$

Equation 8

Unlike household response capacity which is activated in response to shock, adaptive capacity is inherent to the system. The latter is already captured in the wellbeing function used to measure household resilience to food insecurity (see section 4.2.5). However, in order to check the robustness of our measure of resilience, we construct adaptive capacity index based on the factors which includes access to basic services, social safety net, assets and risk management strategies. This is the capacity to manage resilience which the United Nations Food and Agriculture Organization (UN/FAO) termed it as resilience capacity. We employed FAO-RIMA³ methodology to construct the index.

4.2.5. Measuring resilience to food insecurity

Following conventional vulnerability studies, resilience is defined as the probability that a household will be meeting or exceeding the normative well-being threshold representing the total income required to meet the minimum food and non-food needs. We consider the latest livelihood protection threshold ($z2$)⁴ value set by Ethiopian Government Early Warning System for the study district-which is 140 % as percent of the minimum food needs. We compute the probabilities based on the distribution of the household average portfolio food income $E(FI_i)$ and its variance $SD(FI_i)$ obtained from MPT, using equations 2 and 5. Assuming natural logarithms of the expected average household portfolio food income, standard deviation of portfolio food income as well as the normative well-being threshold values as normally distributed in Equation 9 denoted by $lnE(FI_{port})$, $lnSD(FI_{port})$ and ln_{z2} respectively and letting (ϕ) denote the cumulative density function of the standard normal distribution, the estimated probability (Pr) that a household will be meeting or exceeding the normative well-being threshold representing resilience denoted by $R_{i, t+1}$ is given by:

- 2 Survival threshold represents the total food income required to cover 100 % of minimum food energy needs (*i.e.*, 2,100 kilocalories per person per day, which is the internationally accepted standard).
- 3 Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations developed a model for Resilience Index Measurement and Analysis (RIMA), hereafter referred to as FAO-RIMA model. The model adopted two-stage Factor Analysis with Bartlett's prediction technique. In the first step resilience pillars were estimated through Factor Analysis of observable variables and Resilience Capacity Index (RCI) was then estimated through Factor Analysis of the pillars (the document information is available on www.fao.org/publications).
- 4 Livelihood protection threshold represents the total food income required to cover both the minimum food needs and non food needs such as regular purchases of seeds, fertilizers, veterinary drugs, etc., which can sustain livelihoods.

$$R_{i, t+1} = Pr(\ln_{E(FLport)} \geq \ln_{z2}) = \Phi\left(\frac{\ln_{E(FLport)} - \ln_z}{\ln_{SD(FLport)}}\right)$$

Equation 9

4.3. Determining thresholds and pathological states

The long-term study of ecosystems confirmed that the changes in systems' structures and functions subject to internal dynamics and external shocks follows a predictable cyclical pattern which constitute the adaptive cycle. This adaptive cycle first entails the slow build-up of wealth in the absence of disturbance, and then the reorganization of elements following a disturbance, followed by a renewed accumulation of wealth (Holling 2001). Many systems appear to move through these phases, including social systems.

The properties of systems at a particular stage of the adaptive cycle is determined by wealth of the system and the degree of connectivity between system components and the resulting resilience of the system to change. Assuming that each of the three properties in the adaptive cycle is given two nominal levels either low or high (Allison & Hobbs 2004), it shows possible combinations of the three properties that characterize the adaptive cycle. The first four combinations of the three adaptive cycle properties represent normal flow of conditions (Table 2) and resilience is high in the first phase of the fore-loop (growth phase) and in the second phase of the back-loop (reorganization phase).

Four adaptive cycle phases				
Key properties	Reorganization	Conservation	Growth	Release
Wealth	High	High	Low	Low
Connectivity	Low	High	Low	High
Resilience	High	Low	High	Low

Table 2

Level of key properties and normal characteristics of the four phases of the cycle

Source: Allison & Hobbs (2004).

The other four combinations represent a deviation from normal flows which are often known as pathological states (Table 3). Following Allison & Hobbs (2004), the description of the four pathological states as applied to our system of concern is outlined as follows.

Adaptive cycle properties			
Pathological state	Wealth	Connectivity	Resilience
Poverty trap	Low	Low	Low
Rigidity trap	High	High	High
Lock-in trap	Low	High	High
Structural trap	High	Low	Low

Table 3

Level of the three adaptive cycle properties and Pathological states

Source: Allison & Hobbs (2004).

The first pathological state, poverty trap, is the predominant state expected to characterize household livelihoods constructed in the study area predominantly distinguished as chronically poor district. This pathological state is characterized by all three properties having low values, creating impoverished systems that exist in a recurring state of crisis. The second pathological state, rigidity trap, may apply to our system of concern characterizing those households that tend to specialize on few livelihood activities and managed to maintain stability of expected portfolio returns despite higher sensitivity to risk. The third pathological state, lock-in trap, refers to the situation where technology effectively redefines the system and prevents the whole system from crossing critical thresholds. This pathological state may be the least expected state to characterize our system of concern. Finally, structural trap characterized by various forms of entitlement constraints that prevents access to available wealth sources, rendering the system caught in a back-loop of recurrent reorganization.

In this paper, the method for classifying household livelihoods for each of the three variables (Wealth, Connectivity and Resilience) into levels of high and low is based on the following. First, wealth of the system represented by household livelihood portfolio food income is classified into high and low levels based on livelihood protection threshold set by Ethiopian government Early Warning System for the study area (140 % as percent of the minimum food needs). It is also possible to use minimum survival threshold, which is 100 % as percent of the minimum food needs, but we prefer the former as it reflects both the food and non-food needs. Hence Households whose expected portfolio food income are greater than this threshold are classified at high wealth level and low wealth level if otherwise. Second, in terms of connectivity, the average expected standard deviation associated with the level of portfolio food income equivalent to the livelihood protection threshold is used to classify household livelihoods into similar categories. Finally, for the third variable, resilience, which is defined, in our case, as the probability that a household will be meeting or exceeding the normative well-be-

ing threshold, were categorized into high and low resilience levels based on the normative probability threshold value of 0.5 or 50 %.

For simplicity those households with a characteristic of the four combinations of the three variables representing any of the normal states of the adaptive cycle will be classified as a state of no-trap and the remaining households will be classified into the four pathological states based on the relationship they exhibit between the three variables as described in Table 3.

4.4. Field survey design and data collection

The main data source for this study is the field survey that was conducted between the November 15 and the December 29, 2015. The contents of the survey modules relevant for this study include household demographic characteristics, livelihood assets, shock/risk profiles as well as household production and income sources. Planning and implementation of the survey field work for data collection followed several stages.

First, as part of the preparation stage, desktop study to understand the overall setting of the study area (geography demography, socio-economic as well as risk profile of the target district) was done. This background information was obtained from Amhara Region Bureau of Finance and Economic Development (BoFED). Based on the 2007 census projected by BoFED for 2015 on the population size of the district, the desired sampling size were determined. Current list of *kebeles* arranged by livelihood zones were also obtained from the same source. A total of five *kebeles* were randomly selected as primary sampling units from both strata (ATW and ABB Livelihood zones of the district).

Second, initial visit to the study area were made to contact and introduce the study to the local officials of the district who are often considered as gatekeepers. During the initial visit, research assistances were identified. These include 5 supervisors and 15 enumerators who have good knowledge of the five sample *kebeles*. Full lists of villages in each *kebele* were also obtained and three villages per *kebele* were randomly selected, as secondary sampling units, making up a total of 15 villages. However, due to absence of full list of households (HHs) in each village, it was decided to conduct household listing in the 15 villages for the purpose of constructing appropriate sampling frame.

Hence as a third step, the lists of all households found in 15 sample villages were done by 15 enumerators for about 3 days where a minimum of 149 and maximum of 255 households were registered per village. Twenty households per village were randomly selected from the list, as final sampling units, to come up with the required sample size (300 HHs) for the study. Finally, following training of enumerators, the household questionnaire was administered to sample households and each enumerator managed to

complete five household interviews per day. While conducting interviews, focus group discussion in each sample of *kebeles* was made to collect qualitative data at community level which includes disaster history, seasonal calendar of livelihood activities and hazards.

For the collection of data on yields and income flows from household livelihood portfolio activities (such as crop, livestock, off-farm and non-farm employment activities) and subjective probabilities for stochastic outcomes, a visual impact method was applied. Households were first asked to report how often out of the past ten years (covering the period 2005-2014) they had encountered a bad, normal or good year.

The criteria for defining each state were clearly presented to respondents. The criteria were set based on how good production year was in terms of availability of rains, harvest and pasture conditions. For instance, a bad year was defined as a production year with poor or no rains, poor or no harvest and poor or no pasture, while a good year was represented by good rains, good harvest and good pasture. A production year that does not reflect either of the two descriptions but a typical year with usual production conditions was considered as a normal year. The study reference year, the 2014 production year, was considered as a normal year. The fact that the reference year was the last 12 months' prior the survey made it possible for households to recognize deviations in production conditions from what is considered to be a normal year.

Having a clear understanding about the above criteria, households were given 10 bean grains or stones and asked to allocate them among the three rectangles, representing each state. The relative number of grains or stones in each state of the world represents the subjective probability of facing a certain climatic event. Referring to this probability distribution, several questions followed concerning the average yield and income levels for the livelihood activities carried out by the household in each state of the world. The data that was generated through this exercise was used to derive probability density functions for each activity as well as the whole livelihood portfolio.

In addition, referring to the study reference year (2014), which is considered as part of the normal state, households were asked to report the amount of labor hours devoted for each livelihood activity. The reported labor hours were used as a weighting factor for calculating expected average returns and standard deviation of returns for the whole household portfolio of livelihood activities.

5 Result and discussion

5.1. Summary of resilience properties

In order to summarize measures of resilience properties, we classify households into three distinct livelihood strategy groups

who have similar patterns. We use non-hierarchical cluster analysis technique using k-means, based on the proportion of income each livelihood activities contributes to the total household food income as percent of the minimum food needs. Accordingly, sample households were categorized into crop farming groups (who obtain most of the food and income from crop farming); mixed farming groups (those who depend on both crop and livestock), and non-agricultural livelihood groups (primarily dependent on off-farm and non-farm employment opportunities).

The proportion of sample households who were classified as crop farming, mixed farming and non-agricultural groups accounts the 57 %, 34 %, and 9 % respectively. Figure 3 depicts the proportion of food income each entitlement channels contribute to the household. More than three-fourth of the food income proceed from crops where as both of the remaining livelihood groups have relatively more diversified sources of food income.

The two reference lines z1 and z2 are survival and livelihood protection thresholds defined above. In this paper, resilience is considered as the probability that a household will be meeting or exceeding the normative well-being threshold representing the total income required sustaining local livelihoods. The normative well-being threshold value is different across regions and zones. We consider the latest threshold value set by Ethiopian Government Early Warning System for the study district-which is (140 %) expressed as percent of the minimum food needs. Based on the distribution of expected average household food income and its variability obtained from the MPT analysis, we compute the probability of households to maintain food income beyond the threshold.

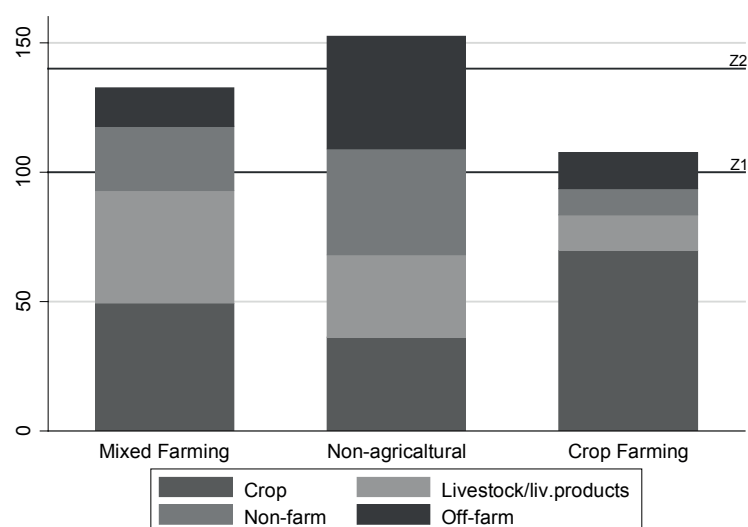


Figure 3
Average contribution of food income entitlement channels by livelihood groups

The probability that an average household will have to maintain food income beyond the threshold is 0.40 (Table 4), which is on average below the minimum probability (0.5) threshold that marks resilience status of households. Crop-based livelihood groups have relatively lower resilience level as compared to other livelihood groups. The average expected portfolio food income per household (a measure of wealth) and associated average standard deviation (a measure of connectivity), computed as percent of the minimum food needs, ranges between a minimum of (mean = 85 %, SD = 24 %) and a maximum of (mean = 117 %, SD = 31 %) for crop farming and non-agricultural livelihood strategy groups, respectively.

Resilience attributes	Livelihood strategy group			
	All	Mixed-farming	Non-agricultural	Crop-farming
Wealth	94.85	105.79	117.02	85.12
Connectivity	25.61	26.37	30.68	24.43
Household resilience to food insecurity	0.40	0.42	0.43	0.38
Diversity (Shannon's Diversity Index)	0.60	0.81	0.91	0.42
Response capacity	0.29	0.28	0.33	0.28
Adaptive-Capacity Index	-0.0009	0.10	0.12	-0.08

Table 4

Mean values for key resilience properties of livelihood systems by livelihood strategy group

Source: own survey (2015).

Similarly, higher diversity as well as shock response and adaptive capacity were exhibited among non-agricultural livelihood groups. With higher diversity, mixed-farming and non-agricultural groups could be able to maintain minimum covariance between individual livelihood activities. Households with higher wealth and connectivity as well as higher diversity and response capacity tend to have the highest resilience.

5.2. Testing relations between resilience properties

This section focuses on testing relation among resilience properties of the livelihood system based on resilience theory described above. We use two-way scatter plot to explore relationships between resilience properties including levels of household resilience plotted against each component. Relation between resilience properties tend to vary by levels of wealth. Hence, we classify household's food security levels into higher and lower levels using the threshold value defined above based on the distribution of expected average portfolio food income obtained from MPT.

Firstly, resilience theory would predict that wealth of the system grows with increasing connectivity. In our case as applied to social system, household livelihood systems in the study area show the same pattern as predicted at both lower and higher levels of food security. Similarly, with increasing wealth and connectivity household resilience to food insecurity increases (top-left and top-right side of Figure 4).

However, at higher level of wealth resilience theory would predict that with increasing connectivity of the system diversity declines and in turn these relationship causes resilience to decline. As applied to livelihood systems, although livelihood diversity declines with increasing connectivity (bottom-right side of Figure 4) which is significant at 5 %, household resilience to food insecurity does not decline as predicted (bottom-left side of Figure 4). This may be because of at least two reasons. First, the study area is predominantly characterized as chronically poor district and households categorized as high wealth level are only relatively wealthy. Hence these households may tend to diversify their livelihoods sufficiently enough to maintain their resilience to food insecurity. In fact, most households exhibited the expected pattern of increasing diversity with increasing levels of resilience at both lower and higher levels of food security. This confirms the critical role of diversity of entitlement channels to maintain household resilience.

Many studies in Ethiopia (Berhanu *et al.* 2007; Block & Webb 2001; Canali & Slaviero 2010; Carter *et al.* 2004; Dercon 2002; Dercon & Hoddinott 2005; Holden *et al.* 2004; Lemi 2005; Vaitla *et al.* 2012), in the context of food insecurity, confirm the critical role of livelihood diversification to deal with shocks and household resilience. This is not surprising as these studies focus on risky environments characterized by recurrent food crisis due to climate shocks as well as structural poverty. Second, the stage at which the system is at within an adaptive cycle also determines the relationship between resilience properties. For example, resilience theory predicts increasing resilience at growth stage and declining resilience at conservation stage with increasing wealth and connectivity. Hence none of sample household livelihoods exhibits the characteristics of conservation stage (see section 4.3 for normal and pathological states of household livelihoods along the adaptive cycle).

In terms of adaptive capacity, we distinguish response capacity of system participants as they deliberately act to manage resilience trajectories of the system particularly in times of crisis from existing inherent capacity of the system. In characterizing vulnerability (Luers *et al.* 2003), we define the concept of «adaptive capacity» as the capacity of the system to move to a less vulnerable condition in the face of risk; we termed this capacity as response

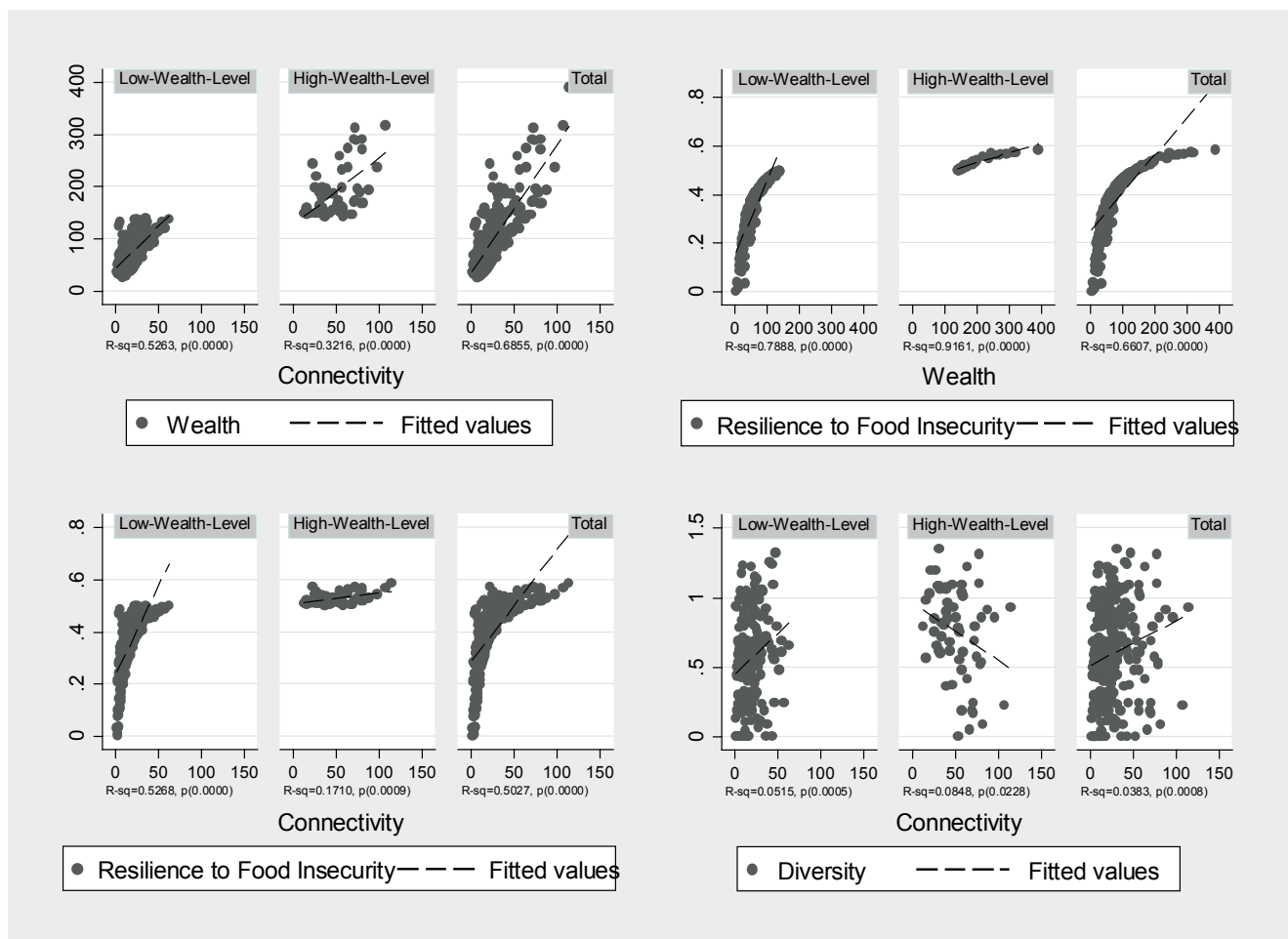


Figure 4
Scatter plots for wealth, connectivity, diversity and household resilience to food insecurity

capacity and use the term «adaptive capacity» to represent the existing inherent capacity of the system of concern. Although, in our resilience characterization, the latter is already captured in our measure of wellbeing function based on the distribution of expected average portfolio food income and its variation obtained from MPT, we develop a separate measure using FAO-RIMA model. This is because our definition of adaptive capacity of the system is very similar to FAO's concept of resilience capacity.

Hence, as independent property of resilience, we define response capacity as the extent to which a system can modify its circumstances to move to a less vulnerable condition due to household coping. Households of the study area employed various coping mechanisms to meet the food and non-food gaps in response to shocks. We asked during the survey the number of days households could cover their food and non-food expenditure from a list of common positive coping mechanisms during times of shortage. We converted the number of days as percent of the minimum food needs based on HEA. If, for example, a household reported a total of three months that they could cover from a list

of coping mechanisms, the average contribution of coping to the household food needs as percent of the minimum food needs could be computed by dividing 3 months by 12 months multiplied by 100.

Since this capacity is only used during periods of shock, we measure response capacity as the percentage points improved in food security positions of household's due to coping relative to the minimum survival threshold as compared to the relative position without coping. Resilience theory would predict that household resilience to food insecurity decreases with declining response capacity at both lower and higher levels of wealth. Figure 5 confirms this hypothesis as predicted by resilience theory despite the relationship is found not significant. This relationship is not surprising as we include only what is often considered to be positive coping mechanisms unlike those coping mechanisms such as selling of productive assets which undermines the resilience of household livelihoods as a whole. This is very interesting if future studies explore further the relationship between negative coping behavior of households and resilience properties of their livelihoods.

Similarly, the other aspect of inherent part of system's capacity, which we termed as «adaptive capacity», also shows a positive correlation with household resilience to food insecurity. Adaptive capacity index was constructed following a similar statistical technique used by FAO-RIMA model in constructing resilience capacity index. This aspect of capacity is already part of our wellbeing function, which is used to construct household resilience to food insecurity and it is not surprising to have a significant relation with our measure of resilience at 1 % level of significance. However, FAO's measure of resilience capacity index as a multidimensional concept could confirm the robustness of our measure of household resilience to food insecurity.

5.3. Household resilience profile and pathological states

From the four pathological states defined in section 4.3 based on resilience theory, only two undesirable pathological states of poverty trap and rigidity trap found to be characterizing household livelihoods in the study area. In livelihood systems, poverty trap can be observed if households achieve lower food security levels at lower connectivity with lower resilience, *i.e.*, lower probability to maintain food security beyond the minimum livelihood protection threshold. In contrast, rigidity trap can be observed if households achieve higher levels of food security at higher connectivity with higher resilience. Small proportion of households (14 %) exhibited the pattern of rigidity trap.

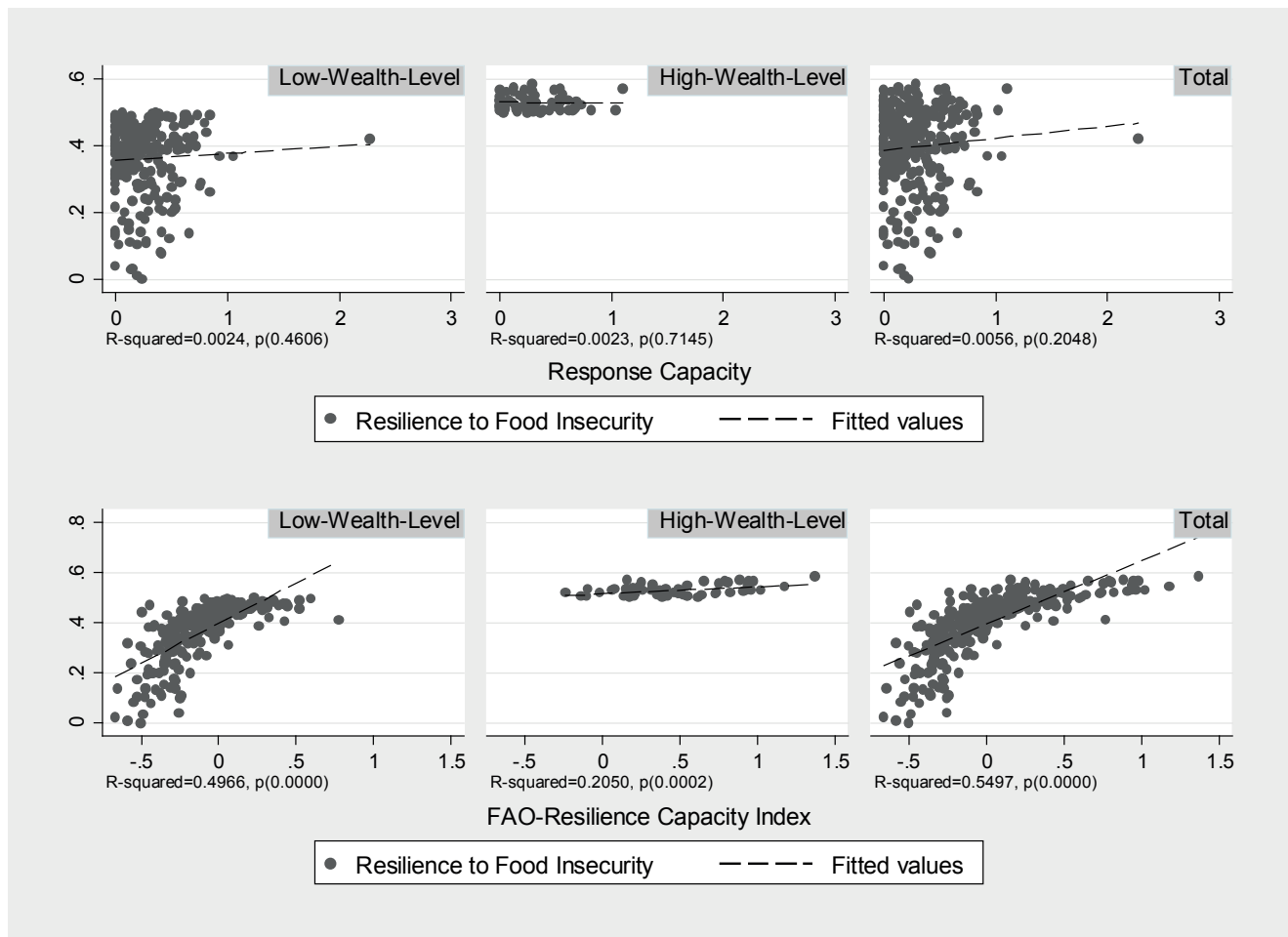


Figure 5
Scatter plots for response capacity, adaptive capacity and resilience to food insecurity

As the study area is one of the risky environments in Ethiopia, more than 70% of sample households have exhibited the characteristics of undesirable pathological state of poverty trap and only 21% of all sample households have found to be food secure and resilient. However, these proportions varied by livelihood strategy groups. Most of the households under non-agricultural livelihood strategy groups are found to be outside of undesirable pathological state and more than one-third of them found to be food secure and resilient. This is mainly because these livelihood groups tend to diversify their livelihoods outside of agriculture. For example, the 70% of these livelihood groups are categorized as higher levels of portfolio diversification (Table 5). Similarly, these households also have relatively higher levels of response capacity as well as the capacity to manage resilience. Hence this confirms that livelihood diversification is a key strategy to building household resilience to food insecurity in the risky environments of Ethiopia characterized by chronically food insecure and other similar features with our study area.

Resilience attributes	Livelihood strategy group			
	All	Mixed-farming	Non-agricultural	Crop-farming
Pathological-state				
Poverty-trap	72.85	70.00	50.00	77.84
Rigidity-trap	14.43	17.00	20.83	11.98
No-trap	12.71	13.00	29.17	10.18
Food-security-status				
Chronic	63.23	53.00	41.67	72.46
Transitory	15.81	21.00	25.00	11.38
Food secure	20.96	26.00	33.33	16.17
Connectivity-status				
Low	79.38	79.00	62.50	82.04
High	20.62	21.00	37.50	17.96
Resilience-status				
Non-resilient	79.04	74.00	66.67	83.83
Resilient	20.96	26.00	33.33	16.17
Portfolio-diversification				
Low diversity	34.02	3.00	16.67	55.09
Moderate diversity	34.02	42.00	12.50	32.34
High diversity	31.96	55.00	70.83	12.57
Response-capacity				
Low	33.33	34.00	29.17	33.53
Moderate	33.33	34.00	25.00	34.13
High	33.33	32.00	45.83	32.34
Resilience-capacity index				
Low	33.33	18.00	20.83	44.31
Moderate	33.33	37.00	29.17	31.74
High	33.33	45.00	50.00	23.95

Table 5

Household resilience profile by livelihood strategy group

Source: own survey (2015).

5.4. Implications of the study

One of the primary concern of both humanitarian and development communities has been the issue of methodology for measuring and assessing resilience. However there has been a consid-

erable methodological development for measuring similar complex concepts such as famine vulnerability and several assessment and analysis tools developed to advance famine early warning and monitoring systems for early disaster response and recovery purposes. One of such methodologies includes HEA originally developed by Save the Children-UK. The approach was adopted by Ethiopian Early Warning Institution in 2005 as a standard tool to predicting famine and local food shortages.

Building on this approach for collecting information related to portfolio of household food income sources and risk assessments, we demonstrated the application of MPT for measuring resilience properties of livelihood systems and assessing household resilience to food security shocks. As a complex concept, no single measure will be able to capture completely the multiple dimensions of resilience. However, build on conventional vulnerability assessments combined with the application of MPT analytic measures, our study demonstrated the use of a set of metrics that can help analyze and explain resilience properties of livelihood systems at household levels. The approach could be replicated at larger scales for example at livelihood zone and regional levels by making use of livelihood and shock monitoring databases. We believe the methodology could be used to advance existing famine early warning and vulnerability analysis tools to better inform both emergency response and development interventions.

There are at least four reasons that the proposed metrics are relevant for both humanitarian and development communities involved in resilience building interventions in areas of risky areas characterized by recurrent food crisis. Firstly, understanding resilience of complex systems like livelihoods is the key principle for both humanitarian and development communities. In this regard, the proposed methodology provides a set of metrics to analyze four essential aspects of resilience independently, which are already developed in various fields and sufficiently generic to apply to various scales. For example, it could be used for design of resilience building programs and targeting both in terms of geography and livelihood strategy groups. It is particularly insightful for policy makers as the proposed approach views rural households in the risky environments as rational economic units rather than victims of food emergencies. Second, because the metrics uses standardized measure of units (as percent of the minimum food needs), it is easily comparable between and within systems and allows prioritizing development and emergency resources for targeted interventions. Third, the metric would allow making use of existing HEA-based early warning and monitoring databases for modeling the resilience implications of future environmental or development scenarios. Finally, as an emerging field of study, the concept of «resilience» is being increasingly applied to social systems and there are multiple frameworks developed by various organizations and institutions for

assessing resilience particularly in the context of protracted food crisis in most African countries prone to climate shocks. Since the proposed metric is not confined to a particular conceptual framework, it could be applied to test and compare the appropriateness of such frameworks and paves the way for the development of a more comprehensive framework for assessing resilience of rural households.

6 Concluding remarks

This study has proposed a set of metrics for measuring the properties of resilience of livelihood systems at household level. Based on resilience theory (Holling 2001) as applied to social-ecological systems, we adapted the four properties of resilience to livelihood systems and we measure wealth, connectivity, diversity, and adaptive capacity using methodological approaches of Modern Portfolio Theory. We also tested the expected relationships between resilience properties as predicted by resilience theory. Most of the sample households exhibit the expected patterns of increasing wealth, connectivity and diversity with increasing resilience of the system, particularly among sample households at lower level of wealth. At higher levels of wealth, sample households also exhibit the expected pattern of declining diversity with increasing connectivity as these households tend specialize on those few activities with higher return. As typical part of resilience, adaptive/response capacity plays a critical role to maintain household resilience towards a positive food security outcome.

The fact that the study area is one of the priority risky areas characterized by drought prone chronically food insecure districts in Ethiopia causes only the 21 % of the sample households could be considered as resilient. Considerable proportion of sample households (73 %) shows properties of poverty trap-where unviable livelihood system may persist at higher diversity and remain in the trap and continue to achieve negative livelihood outcome (food insecurity). Based on the portfolio analysis result designed to explore the relationship among resilience properties, we recommend interventions designed to expand opportunities of diversification that could improve household resilience to maintain food security beyond the minimum wellbeing threshold. In addition, interventions designed to expand coping options of households in response to shock including safety net programs could have a positive role towards household resilience to food insecurity.

Finally, we recommend further research to explore the potential of Modern Portfolio Theory to measure household resilience trajectories combined with HEA, which is livelihood based early warning instrument to predict food emergency needs, employed

in most African and Asian countries. This is particularly important to advance food security and early warning systems in determining not only emergency needs but also development needs which facilitates targeting and the design of resilience building programs in Africa.

7 References

- ABSON DJ, FRASER ED, BENTON TG (2013). Landscape diversity and the resilience of agricultural returns: a portfolio analysis of land-use patterns and economic returns from lowland agriculture. *Agric. Food Secur.* 2, 2.
- ADGER WN (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Prog. Hum. Geogr.* 24:347-364.
- ALINOVI L, MANE E, ROMANO D (2009). Measuring household resilience to food insecurity: Application to Palestinian households. EC-FAO Food Secur. Programme Rom.
- ALLISON HE, HOBBS RJ (2004). Resilience, adaptive capacity, and the lock-in trap of the western Australian agricultural region. *Ecol. Soc.* 9.
- AMHARA DPFSPCO (2015). Food Security & Agricultural Assessment Report Meher 2015. Amhara National Regional State. Disaster Prevention and Food Security Programme Coordination Office, Early Warning and Response Process, Bahir Dar, Ethiopia.
- BERHANU W, COLMAN D, FAYISSA B (2007). Diversification and livelihood sustainability in a semi-arid environment: A case study from southern Ethiopia. *J. Dev. Stud.* 43:871-889.
- BERKES F, SEIXAS CS (2005). Building Resilience in Lagoon Social-Ecological Systems: A Local-level Perspective. *Ecosystems* 8:967-974. doi:10.1007/s10021-005-0140-4.
- BLOCK S, WEBB P (2001). The dynamics of livelihood diversification in post-famine Ethiopia. *Food Policy* 26:333-350.
- BOFED (2015). The 2014/15 Budget Year Annual Statistical Bulletin. Bureau of Finance and Economic Development, Commission of Plan, Bahir Dar.
- BOHENSKY E, LYNAM T (2005). Evaluating responses in complex adaptive systems: insights on water management from the Southern African Millennium Ecosystem Assessment (SAfMA). *Ecol. Soc.* 10, 11.
- BOHLE H-G (1993). The geography of vulnerable food systems. *Coping Vulnerability Crit. Case Stud. Food-Insecure People Places Freibg. Stud. Dev. Geogr.* 1:15-29.
- BRAUN J von, ROSEGRANT MW, PANDYA-LORCH R, COHEN MJ, CLINE SA (eds.) (2005). New risks and opportunities for food security: scenario analysis for 2015 and 2050, 2020 discussion paper. Internat. Food Policy Research Inst., Washington, DC.
- CANALI M, SLAVIERO F (2010). Food insecurity and risk management of smallholder farming systems in Ethiopia, in: Ninth European IFSA Symposium. Vienna (Austria), pp. 4-7.
- CARPENTER SR, WESTLEY F, TURNER MG (2005). Surrogates for Resilience of Social-Ecological Systems. *Ecosystems* 8:941-944. doi:10.1007/s10021-005-0170-y.
- CARPENTER S, WALKER B, ANDERIES JM, ABEL N (2001). From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What? *Ecosystems* 4:765-781. doi:10.1007/s10021-001-0045-9.
- CARTER MR, LITTLE PD, MOGUES T, NEGATU W *et al.* (2004). Shocks, sensitivity and resilience: Tracking the economic impacts of environmental disaster on assets in Ethiopia and Honduras. *BASIS Res. Program Poverty Inequal. Dev. Wash. DC US Agency Int. Dev.*

- DERCON S (2002). Income risk, coping strategies, and safety nets. *World Bank Res. Obs.* 17:141-166.
- DERCON S, HODDINOTT J (2005). Livelihoods, growth, and links to market towns in 15 Ethiopian villages.
- DRMFSS (2012). Woreda Disaster Risk Profiling Report for Tach Gayint District. Ministry of Agriculture and Rural Development, Disaster Risk Management & Food Security Sector, Addis Ababa.
- FRANKENBERGER T, LANGWORTHY M, SPANGLER T, NELSON S, CAMPBELL J, NJOKA J (2012). Enhancing resilience to food security shocks. White Pap. Draft TANGO Int. Tucson.
- FRASER ED, MABEE W, FIGGE F (2005). A framework for assessing the vulnerability of food systems to future shocks. *Futures* 37:465-479.
- GUNDERSON LH, FOLKE C, JANSSEN M *et al.* (2006). Generating and fostering novelty. *Ecol. Soc.* 11, 50.
- HOLDEN S, SHIFERAW B, PENDER J (2004). Non-farm income, household welfare, and sustainable land management in a less-favoured area in the Ethiopian highlands. *Food Policy* 29:369-392.
- HOLLING CS (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4:1-23.
- HOLLING CS (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems* 4:390-405.
- LE VALLÉ J-C, PROQUEST CO, CARLETON UNIVERSITY. DISSERTATION. GEOGRAPHY (2007). Achieving food security through food system resilience: the case of Belize. Ottawa.
- LEMI A (2005). The dynamics of livelihood diversification in Ethiopia revisited: evidence from panel data. Available SSRN 817104.
- LUERS AL, LOBELL DB, SKLAR LS, ADDAMS CL, MATSON PA (2003). A method for quantifying vulnerability, applied to the agricultural system of the Yaqui Valley, Mexico. *Glob. Environ. Change* 13:255-267. doi:10.1016/S0959-3780(03)00054-2.
- MANYENA SB (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters* 30:434-450.
- MARKOWITZ H (1952). Portfolio selection. *J. Finance* 7:77-91.
- NIEHOF A (2010). Food, diversity, vulnerability and social change: Research findings from insular Southeast Asia, Mansholt Publication Series. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands.
- PERZ SGL (2005). The importance of household asset diversity for livelihood diversity and welfare among small farm colonists in the Amazon. *J. Dev. Stud.* 41:1193-1220. doi:10.1080/00220380500170899.
- PINGALI P, ALINOVI L, SUTTON J (2005). Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters* 29, S5-S24.
- SEAMAN JA, SAWDON GE, ACIDRI J, PETTY C (2014). The Household Economy Approach. Managing the impact of climate change on poverty and food security in developing countries. *Clim. Risk Manag.* 4-5:59-68. doi:10.1016/j.crm.2014.10.001.
- SPEDDING CRW (1988). A systems approach to agriculture, in: *An Introduction to Agricultural Systems*. Springer, pp. 15-40.
- TGWA (2014). District Basic Information Report for Development Planning. Tach Gayint Woreda Administration Office, Tach Gayint.
- TINCANI LS (2012). Resilient Livelihoods: Adaptation, Food Security and Wild Foods in Rural Burkina Faso. School of Oriental and African Studies.
- VAITLA B, TEFAY G, ROUNSEVILLE M, MAXWELL D (2012). Resilience and livelihoods change in Tigray, Ethiopia. Somerv. MA Tufts Univ. Feinstein Int. Cent.
- WALKER B, GUNDERSON L, KINZIG A, FOLKE C, CARPENTER S, SCHULTZ L (2006). A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems. *Ecol. Soc.* 11, 13.
- WITT R, WAIBEL H (2009). Climate Risk and Farming Systems In Rural Cameroon. ResearchGate.

Rural Electrification in Central America and East Africa, two case studies of sustainable microgrids

Andrea MICANGELI
andrea.micangeli@uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Riccardo DEL CITTO
riccardo.delcitto@uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Francesco CHECCHI
francescohecchi29@gmail.com
Sapienza University of Rome (Italy)

Daniele VIGANÒ
daniele.vigano@uib.eu
Universitat de les Illes Balears (Spain)

Serge NOUBOUNDIEU
noubondieudeussom.1642348@studenti.uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Giulia CESTARI
cestari.giulia@gmail.com
Sapienza University of Rome (Italy)

AbstractResumen

1. Introduction

2. Materials and methodology

2.1. HOMER PRO: hybrid optimization of multiple energy resources

2.2. Evaluation of daily load

2.3. Evaluation of yearly load

2.3.1. Hydroelectric power

2.3.2. PV output

2.3.3. Economic output

3. Results and discussion

3.1. El Díptamo community

3.1.1. Daily and yearly load

3.1.2. Resources and community electrification

3.1.3. Economic evaluation

3.1.4. Environmental and socio-economical evaluation

3.1.5. Management

3.2. Lake Victoria Island

3.2.1. Daily and yearly load

3.2.2. Resources and community electrification

3.2.3. Economic evaluation

3.2.4. Environmental evaluation

3.2.5. Management

4. Conclusions

5. References

Rural Electrification in Central America and East Africa, two case studies of sustainable microgrids

Electrificación rural en América Central y África Oriental, dos estudios de casos de microrredes sostenibles

Andrea MICANGELI
andrea.micangeli@uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Riccardo DEL CITTO
riccardo.delcitto@uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Francesco CHECCHI
francescochecchi29@gmail.com
Sapienza University of Rome (Italy)

Daniele VIGANÒ
daniele.vigano@uib.eu
Universitat de les Illes Balears (Spain)

Serge NOUBOUNDIEU
noubondieudeussom.1642348@studenti.uniroma1.it
Sapienza University of Rome (Italy)

Giulia CESTARI
cestari.giulia@gmail.com
Sapienza University of Rome (Italy)

Citar como/Cite as:

Micangeli A, Del-Citto R, Checchi F, Viganò D, Nouboundieu S, Cestari G (2018). Rural Electrification in Central America and East Africa, two case studies of sustainable microgrids. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):82-113.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.254

Abstract

This paper deals with the electrification of rural villages in developing countries using Sustainable Energy Systems. The rural electrification feasibility study is done using Hybrid Optimization Model for Electric Renewable PRO (HOMER PRO). The HOMER PRO energy modelling software is an optimization software improved by U.S. National Renewable Energy Laboratory. It helps in designing, comparing and optimizing the design of power generation technologies.

In this paper, two rural electrification case studies are modelled and analysed using HOMER PRO. Technical and economic evaluation criteria are applied to study the feasibility of a micro-hydro plant in El Díptamo (Honduras), and a hybrid plant composed of photovoltaic module arrays, Diesel generators, and flow batteries, in a small island on Victoria Lake. For both cases, we show the results of the studies of the daily and yearly loads, of the resources available in the area and the economic evaluation of the chosen plants configuration.

Keywords: HOMER PRO, optimization, microgrids, rural electrification, sustainable energy systems, renewable resources.

Resumen

En este documento se trata el tema de la electrificación de aldeas rurales en países en desarrollo donde se utilizan sistemas de energía sostenible. El estudio de factibilidad de electrificación rural se realiza utilizando el Modelo de Optimización Híbrido para Electric Renewable PRO (HOMER PRO). El *software* de modelado de energía HOMER PRO es de optimización, mejorado por el Laboratorio Nacional de Energía Renovable de Estados Unidos. Ayuda en el diseño, la comparación y la optimización de tecnologías de generación de energía.

En este trabajo, se presentan y analizan dos casos de electrificación rural mediante el uso de HOMER PRO. Se aplican criterios de evaluación técnica y económica para estudiar la viabilidad de una microhidroeléctrica en El Díptamo (Honduras), así como de una planta híbrida compuesta de matrices de módulos fotovoltaicos, generadores diésel y baterías de flujo, en una pequeña isla ubicada en el lago Victoria. Para ambos casos, mostramos los resultados de los estudios de las cargas diarias y anuales, de los recursos disponibles en el área y la evaluación económica de la configuración de las plantas elegidas.

Palabras clave: HOMER PRO, optimización, microrredes, electrificación rural, sistemas de energía sostenibles, recursos renovables.

1 Introduction

Electrification of rural areas could represent a problem in developing countries which have difficulties in power generation and transmission (Micangeli *et al.* 2012). According to several studies, political efforts to improve transmission grid and power generation system are to satisfy urban areas and industrial poles loads (Orecchini *et al.* 2002) because of the greater energy demand (Arrambide *et al.* 2012). Recent reports suggest that the use of electrical devices in rural areas in developing countries, for domestic (Micangeli *et al.* 2014b), agricultural, commercial and public purposes, could bring benefits to its inhabitants, especially for basic services related to water (Dell'Era *et al.* 2013, Micangeli *et al.* 2004a, Iannuzzo *et al.* 2013, Michelangeli *et al.* 2013, Noubondieu *et al.* 2017) and communication (Micangeli *et al.* 2014a, Ferrara *et al.* 2015), and to the entire community (IEG 2008).

According to several studies and reports, solutions to bring electricity in rural areas are different: national grid extension, stand-alone systems (Bocci *et al.* 2014), and microgrids. The choice between different solutions depends on various factors, such as: size of community, density of population, economic strength, complexity of terrain and distance from national grid, emergency (Micangeli *et al.* 2004b, Michelangeli *et al.* 2013, Grego *et al.* 2013, Esposto & Micangeli 2010) or development programmes (Alves *et al.* 2009) implementations. Both stand-alone systems and microgrids are very interesting in developing countries to provide electricity (Cataldo & Micangeli 2013, Ten-Palomares 2016) and thermal energy, especially if they are powered by hybrid plants, *i.e.*, powered by different kinds of renewable and non-renewable energy sources, including solar thermal (Kurdgelashvili *et al.* 2012), and biomass-driven devices (Evangelisti *et al.* 2013, Esposto & Micangeli 2010, Bocci *et al.* 2015, Di Carlo *et al.* 2013, Vecchione *et al.* 2013). Climatic conditions and local socioeconomic context have an influence on the choice on which kind of renewable or non-renewable sources are available to be exploited (Arrambide *et al.* 2012, AEREC Programme 2014).

The first community that we analyse in this paper is El Díptamo, Olancho (Honduras), where a long study on attitudes toward sustainability and green economy has previously been performed (Micangeli *et al.* 2014c). According to World Bank data of 2015, Honduras is a developing country with about 45 % of the population living in rural areas, 65 % of which live below the national poverty threshold. Currently, power generation is mainly thermoelectrically powered and closely linked to oil imports (CEPAL 2014). Because of this, Honduras is the second larger GHG emitter of Central America after Mexico (CDIAC Data 2014). In 2017, the 88.7 % of the Honduras population and the 76.3 % of rural population has access to

electricity (World Bank Data), being one of the lowest access rate in Central America.

The second evaluation regards the fishermen's village of a *small Island on Victoria Lake*, in Uganda. According to World Bank Data, Uganda is a developing country as well, with about 83% of the population living in rural areas, the 27% of which live below the national poverty threshold (World Bank Data 2016). 85% of the total energy is consumed in the rural areas where most people live. The main energy source of the country is wood that is extremely important for cooking and heating in rural areas (Di Carlo *et al.* 2013) and constitutes 90% of rural energy consumption. Regarding power generation, there is an exploitation of the abundant hydric source using hydroelectric plants (695 MW out of the total 873 MW) (Ministry of Energy and Mineral Development 2014). From recent evaluations, the electrical network coverage on the national territory results to be only 15-20% in 2014 (Ministry of Energy and Mineral Development 2014) (World Bank Data).

2 Materials and methodology

In both case studies, we model and analyse rural electrification using HOMER PRO (Hybrid Optimization of Multiple Energy Resources), an optimization software improved by U.S. National Renewable Energy Laboratory (HOMER Energy 2017). It helps in designing, comparing and optimizing the different combinations of power generation technologies. Technical and economic evaluation criteria are applied to study the feasibility of a micro-hydro plant in El Díptamo and a hybrid plant composed of photovoltaic (PV) modules, a set of electrical Diesel generators, and batteries. A first step is the assessment of the possible electrical load to be served by the microgrid, which is performed thanks to data collected during on-site inspections.

2.1. HOMER PRO: hybrid optimization of multiple energy resources

This simulation tool assists in the planning and design of renewable energy based microgrid. The physical behaviour of each power plant configuration, their life-cycle cost and the energetic and economic comparison were made through the three main operations of the software: simulation, optimization and sensitivity analysis.

In the simulation area, HOMER Pro determines technical behaviour, feasibility and life-cycle cost of a system for every hour of the year. The assessment is made not only for the entire system:

the operation of each component is simulated to examine how the components work in relationship with the entire system.

In the optimization section HOMER displays each feasible system and its configuration in a search space sorted by the minimum cost depending on the total net present cost. In this way, we can find the optimal configuration which satisfies the constraints imposed in the model.

The description of the economic output is set out in the following paragraph.

In the section of sensitivity analysis, the user can analyse the effects of parameter variations in time and the behaviour of the sensitivity variables. The sensitivity variables are those parameters entered by the user and having different values.

Before the construction of the model, the first step needed is the evaluation of the load which could be electric and/or thermal, although in this study we focus on the electric load only. The yearly electric load profile is evaluated by a typical daily shape input. The methods used for the assessment of the daily input load and the simulation of yearly load are set out in the next two paragraphs.

2.2. Evaluation of daily load

In general, evaluating the daily load for communities that are not currently using the electricity is a non-trivial task. The specific context and the lack of public data about the on-going electrification projects and programs provide big uncertainty on the future consumption of the local population. Many factors, like the average income, the demographic increase (due to either newly born or migration), the economic activities and their diversification are factors that likely change in time, in timescales which are shorter than the lifetime of the plant. The correct modelling of these changes in the future years is an almost impossible task, given that the local and national socio-economic context will also affect.

If a greater than expected rise of electricity demand will take place in a timescale of several years, the issue could be faced in this case, for instance, by a revamping of the plant, the inclusion of further power generators (PV modules, Diesel generators, additional turbine, etc.), or by a smart management of the loads by the same community. Given the high uncertainties on this future consumption, and the high investment and logistic costs related to the construction, in the project it was preferred to avoid an oversize and it aims at covering the demand for the estimation provided.

With all these limitations, any rural electrification project needs a rough estimate of the future loads connected to the plant. In this sense, the first necessary step in the evaluation is the assessment of the community buildings. It is necessary to know the number of buildings and classify them into groups according to their intend-

ed use. For each group of buildings, we consider the likely, typical electrical devices present in them, through door-to-door surveys. The following step consists in an estimate of the hourly operation for every device in each type of building, and a calculation of the power consumption.

In the estimate of the hourly power consumption of the electrical devices for a given group, we used this following formula:

$$P_{group} = NnfP_{e, d} \quad (1)$$

where:

P_{group} : hourly power consumption of the single electrical device group.

N : number of buildings with the same intended use.

n : number of electrical devices in each building.

f : effective power consumption versus nominal installed power ratio.

$P_{e, d}$: nominal installed power of the electrical devices for every building.

Once the hourly power consumption of each similar group of buildings is obtained, the sum over all groups of buildings gives the hourly and daily loads of the community. Finally, the obtained value has been increased by a security factor which only partly accounts for the uncertainties mentioned above (+10 %).

Figures 1 and 2 represent hourly loads of a typical day for residential buildings for El Díptamo and the small island on Victoria Lake, respectively; the columns represent the hours of the day and the lines represent the devices considered for residential buildings and their power needs, and in the last line it is explained the total requested load for all the residential buildings.

For both cases, users will employ AC power.

2.3. Evaluation of yearly load

The yearly load is obtained through adding a daily load stochastic variability over a given baseline. Such variability, quantified by the factor α , is defined by two values: δ_d (daily variability) and δ_{ts} (infra-daily variations), which vary the size and the shape of the baseline load profile, respectively:

$$\alpha = 1 + \delta_d + \delta_{ts} \quad (2)$$

Building Intended Use	N/Building	Hours of the day																							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Domestic N=50		Consumption (kW)																							
Internal lighting	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3	0	0
External lighting	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0
Tv	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	0	0
Radio	1	0	0	0	0	0	0	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0	0	
Fridge	0.2	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	0.825	
Mobile Charge	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0	0	
Generic Load	0.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0	0	0	
TOTAL		1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238	1.488	1.488	1.488	1.488	1.488	1.488	2.288	3.338	3.638	3.638	7.638	7.638	7.638	6.838	6.288	1.238	0.825

Figure 1
Hourly loads for residential buildings, El Díptamo

Building Intended Use and Number	N/Building	Hours of the day																							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Domestic N=512		Consumption (kW)																							
Internal lighting	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8.192	8.192	8.192	8.192	8.192	0	0
External lighting	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.68	7.68	7.68	7.68	7.68	0	0
tv	0.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.336	14.34	14.34	14.336	14.336	14.34	14.34	14.34	0	0	
radio	1	0	0	0	0	0	0	0	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	3.584	0	0	
fridge	0.1	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	
mobile charge	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.144	6.144	6.144	0	0	0	0	0	
pc	0.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.072	3.072	3.072	3.072	3.072	0	0	0	
generic load	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.56	2.56	2.56	2.56	2.56	2.56	2.56	0	0	0	
TOTAL		4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	4.224	7.808	7.808	7.808	7.808	7.808	7.808	10.368	27.776	33.920	33.920	49.792	43.648	40.576	38.016	34.432	4.224	4.224	

Figure 2
Hourly loads for residential buildings, Lake Victoria Island

These values mimic the typical variability of loads observed in grid-connected domestic users. A proper statistical study should be carried out to accurately set these variables, but there is lack of such data for similar contexts. Such statistics can be inferred in the national load data of developed countries, but we think that extrapolating such variability parameters and apply them to our cases is not a realistic choice, due to the very different quality of load profiles (presence/absence of industry, socio-economic situation, etc.). Last, a fine-tuning of such parameters is a second-order uncertainty, compared to the much larger ones mentioned above, regarding the future unknown consumption trends.

To calculate the yearly load of both case studies, an estimation, based on field observation, of typical seasonal daily loads has been done. The calculated profile was then corrected through adding a daily load stochastic variability.

2.3.1. Hydroelectric power

The hydroelectric power output is calculated with the following formula:

$$P = \eta_{hyd} \rho_{water} g h_{net} \dot{Q}_{turbine} \quad (3)$$

where h_{net} is the net head measured in meters, considering the friction loss; $g = 9.81 \text{ m/s}^2$ is the gravity acceleration; $\dot{Q}_{turbine}$ measured in m^3/s , is the water flow through the turbine; $\rho_{water} = 1,000 \text{ kg/m}^3$ is the water density, and η_{hyd} is the turbo-generator efficiency (Harvey *et al.* 1993).

2.3.2. PV output

The PV output depends on the available solar radiation and the plant efficiency, which in turn depends on the orientation of the plant (as much horizontal as possible, given that the location is very close to the equator, but considering practical aspects like deposition of dust, that can be avoided only with a minimum inclination) and on individual efficiencies of the components (modules, inverter, battery pack, cables). Particularly important is the temperature of the modules, which correlate with the solar irradiation. The power output of PV plant can be calculated using the following formula (Lilienthal *et al.* 2006):

$$P = W_{PV} f_{PV} \frac{G_T}{G_{STC}} [1 + k_p (T_C - T_{STC})] \quad (4)$$

where W_{pv} is the peak power output of the PV array at standard test conditions (kW), f_{pv} is the derating factor (%), G_T and G_{STC} are the solar radiation incident respectively at current time step and standard test conditions (kW/m^2), k_p is the temperature coefficient of the power change module ($\%/^{\circ}\text{C}$) and, finally, T_C and T_{STC} are PV cell temperature at current time step and at standard test conditions, respectively ($^{\circ}\text{C}$).

2.3.3. Economic output

The economic evaluation considers a lifetime of 25 years. Economic outputs are necessary for an evaluation of both plants economic feasibility. The first parameter is the Net Present Cost (NPC, or Lifecycle Cost) that represents all costs during the lifetime of the plant, including capital, and ordinary and extraordinary operation and maintenance (O&M). NPC can be calculated by the following formula (Lilienthal *et al.* 2006):

$$NPC = \frac{TAC}{CRF(i, N)} \quad (5)$$

where TAC is the Total Annualized Cost (value/year) and represents the Capital Recovery Factor calculated by:

$$CRF(i, Y) = \frac{i(i+1)^Y}{(i+1)^Y - 1} \quad (6)$$

where i is the real interest rate (%) and Y is the number of the year of the useful life of the plant. The second parameter is the Levelized Cost of Energy (LCOE), which compares the TAC with the total energy produced. HOMER calculates this indicator with the following equation:

$$COE = \frac{TAC}{E_{prim} + E_{def} + E_{grid, sales}} \quad (7)$$

where TAC is the Total Annualized Cost, E_{prim} is the total amount of primary load that the system serves per year, E_{def} is the total amount of deferrable load that the system serves per year and $E_{grid, sales}$ is the amount of the energy sold to the grid per year. In our cases, the last two values are zero because there are no deferrable loads and the plants are not connected to the grid.

In the economic evaluation, Global Nominal and Discounted Cash Flows have been used. Those parameters are the sums, year after year, of the cash flows of each configuration plant, including the initial investment. Other parameters are the Simple and the Discounted Payback Time: those parameters represent the time when the cumulative cash flows, nominal or discounted respectively, cross from negative to positive.

3 Results and discussion

3.1. El Díptamo community

The village is located at 24 kilometres from the closest electrified town (La Unión), thus reaching it by extending the national grid is unfeasible, considering the costs, the small population living there and the same limited reliability of the national service, especially in a region like Olancho, far from the main cities. In the village, there are five groups of buildings with different intended use:

- 1 school.
- 1 health center.
- 50 households.
- 3 *pulperías* (little markets), including owners' houses.
- 4 other business activities, including owners' houses.

3.1.1. Daily and yearly load

In Figure 3 it shows the hypothetical typical daily load profile of the community. It should be noted that domestic load is estimated to reach its peak (10.3 kW) during the evening, between 7 p.m. and 10 p.m. During the night, the load reaches the lowest values, while during the daytime it shows intermediate values: a typical behaviour, especially for contexts without industrial consumption nor active nightlife.

Average daily load El Diptamo community

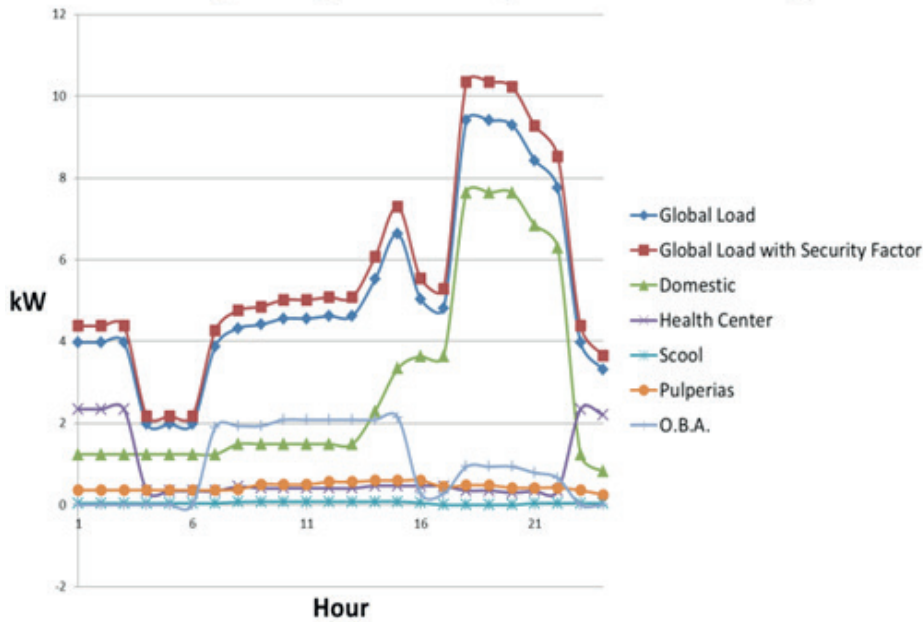


Figure 3
Estimated average daily load, El Díptamo

The yearly load (Figure 4) was estimated accounting for stochasticity, with δ_d and δ_{ts} both set to 10 %. Darker colours indicate low loads while tending to red colours indicate high load. Such variability brings a maximum hourly demand up to 16.6 kW. The annual consumption is about 49 MWh, with an average daily consumption of 143 kWh, as shown in Table 1.

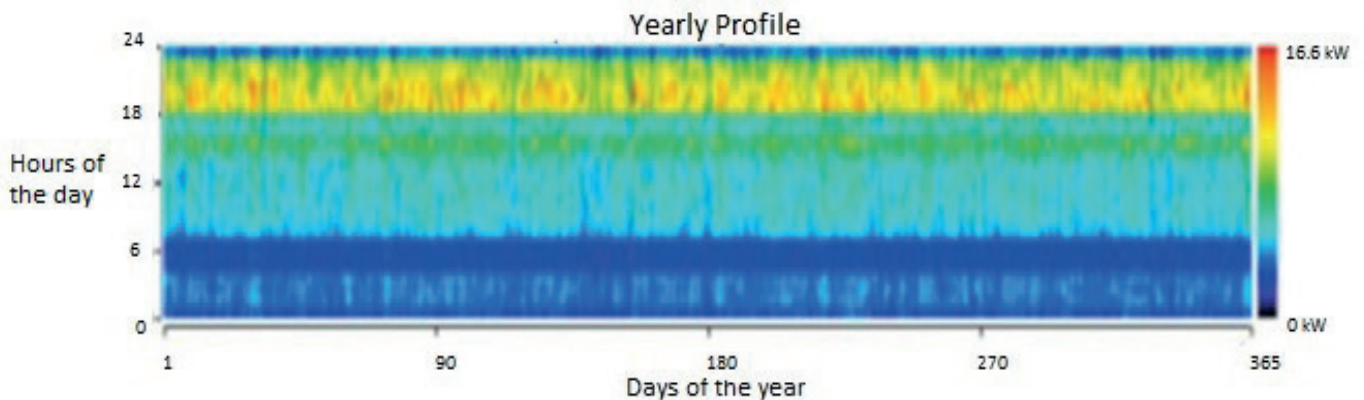


Figure 4
Estimated average daily load, El Díptamo

Average (kWh/d)	Average (kW)	Peak (kW)	Load Factor	Annual consumption (kWh/y)
143.07	5.96	16.56	0.36	49,086

Table 1
Yearly profile load, El Díptamo

3.1.2. Resources and community electrification

During the project development phase, one of the first decisions to be taken was which kind of resource could be exploited. Such decision was motivated more by the specific needs of the project than by technical reasons. As a matter of fact, since the community is in La Muralla National Park, at short distance from a stream (río Díptamo), and the main aim of the donor was not bringing electricity but the environmental protection, the valorisation of the water resources through a micro hydro-power plant seemed the best option. In this sense, a PV system would have provided less added value to the project objectives and, to give a 24-hours supply, it would have needed the installation of batteries, giving much higher capital costs and not-trivial maintenance skills. Instead, the protection of the river as energy source was a win to win solution for the local community and the park safety.

Other renewable energy alternatives would be biomass and wind. However, biomass use in developing countries is conflicting because of the spread deforestation and poor environmental conservation context. This is especially true for Honduras, and especially its central regions, are afflicted by very serious deforestation and wildfire problems, which, together with the diffusion of the weevil plague from Canada, are destroying large extents of the forest. Wind power was excluded since the region is not apparently windy enough. No specific measurements were taken due to lack of resources in the development phase, but the preliminary surveys showed that, according to local knowledge, it was probably not a feasible option. Moreover, other logistic needs were favouring plants composed by components easily transportable through the bumpy road connecting to the village.

Thus, during the project development, it was clear that the best solution for the community, due to the proximity to río Díptamo, is a micro-hydroelectric plant. Moreover, the very good experience of previous similar micro-hydro plants by FHIA (Federación Hondureña de Investigación Agrícola) in Honduras¹ was important for the local expertise already acquired. The project could lean on FHIA personnel expertise in the project management and construction.

As we can see from Figure 5, in Honduras there are two seasons: rainy (from May to November) and dry (from December to April). Specific data for the village location are not available, but the local populations confirmed us the presence of the two seasons stated above, even though recently seasons appear to shift, as in many other countries, very likely due to climate change. An assessment of the precipitation pattern is fundamental because measurements of the río Díptamo flow have been taken for a limited period, due to problems related to the specific project and location. The measurements, taken in March, showed 45 l/s. According to the local knowledge, the observed flow was the typical one for the

1 <http://www.fhia.org.hn/htdocs/pmicro.html>.

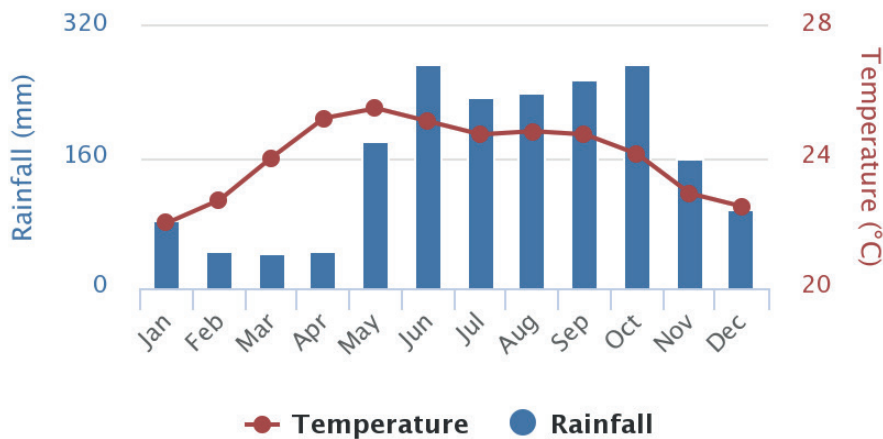


Figure 5

Average monthly temperature and rainfall for Honduras from 1991-2015 (World Bank Data 2017)

dry season. Given the limited period of measurements and the intrinsic variability of any hydrological resource, we consider an environmental minimum flow is 25 l/s. This is supposed to preserve the ecological health of the river, with special care about its flow during in the dry season.² Note also that the turbine can be manually regulated (by closing inlets) in case of further exceptional reduction required.

The exploitable measured head is 75 metres. Considering the nominal efficiency of the turbo-generator to be 72 % (90 % from the generator, 80 % from the chosen Pelton turbine), we conservatively assume an average plant efficiency of 55 %, also given the usual friction losses (less than 10 %) and distribution losses (less than 5 %). Therefore, the available calculated output power amount to 15.1 kW, which satisfies the community's load, as shown in Figure 6.

² See, for instance, Environmental Flow Assessment for the Patuca River (2007). Honduras: Maintaining ecological health below the proposed Patuca III Hydroelectric Project December 15. <https://www.conservationgateway.org/Documents/Rio%20Patuca%20Environmental%20Flow%20Assessment%20-%20With%20Appendices.pdf>.

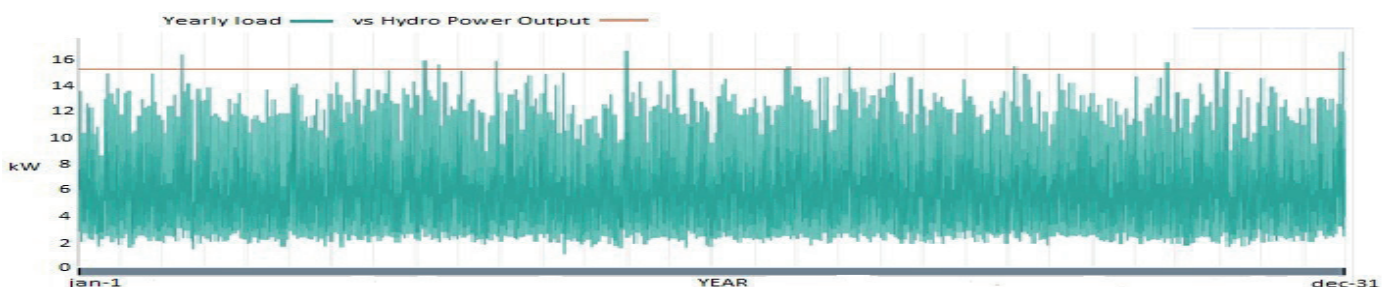


Figure 6

Yearly profile load, El Díptamo

Another alternative, which would be logistically easy but environmentally non-optimal, would be the installation of Diesel generators. As a pure comparison case, we consider a set of 4 generators, each of them with a 4.5 kW power output. Costs of both solutions are shown in tables 2 and 3, and its O&M costs are estimated according to the past experiences by project developers and local technicians (FIHA 2009, Ten-Palomares 2016).

Micro-hydroelectric component	Cost [€]
Turbine + generator	30,500
Pipeline	6,000
Workers	3,500
Staff	12,006
Logistical support	22,365
Civil works	8,000
SUBTOTAL	82,371
Unexpected (5 %)	4,118.55
TOTAL	86,489.55
Operation and Maintenance	500 €/yr

Table 2
Micro-hydroelectric plant cost, El Díptamo

Generators component	Cost [€]
Generators (4,5 kW)	950
Installation-transport soundproofing	700
TOTAL	1,650
Fuel	0.74 €/l
Operation and Maintenance	0.56 €/h

Table 3
Generator plant cost, El Díptamo

3.1.3. Economic evaluation

For economic evaluation of both solutions, 25 years plant lifetime, inflation rate and real interest rate respectively equal to 6.1 and 14.3 %, were considered (World Bank Data 2017). The following tables (tables 4 and 5) show both solutions NPC and TAC and the single items that compose them, in €.

NPC [\$]		
	Hydroelectric	Generators
Capital	86,490	6,600
Replacement	-	14,178
O&M	3,375	31,913
Fuel	-	118,098
Salvage	-	-
TOTAL	89,863	170,763

Table 4
NPC, El Díptamo

TAC [\$]		
	Hydroelectric	Generators
Capital	12,820	978.29
Replacement	-	2,101.6
O&M	500	4,730.4
Fuel	-	17,505
Salvage	-	-
TOTAL	13,320	25,308

Table 5
TAC, El Díptamo

TAC of generators configuration is higher than hydro configuration because of fuel, O&M and replacement. Thus, the NPC is lower than generators case. In the hydroelectric configuration, the capital cost is much larger than for the generators scenario. The COE of hydro is lower, almost half, than generators: 1.83 \$/kWh versus 3.48 \$/kWh. The nominal and the discounted cash flows of both configurations are compared in the next figures (figures 7, 8, 9 and 10) and in Table 6. Outgoing cash flows have been considered in the economic evaluation to show how hydro plant solution allows to save money in time respect to other solutions. In Figure 7 it is showed the nominal cash flows occurring during the 25 years lifetime: blue represents hydro cash flow, red is the generators cash flow and green is the cumulative difference (hydro minus generators). The cumulative difference starts with a negative value because the higher capital cost of hydro, but it goes to zero in 3.43 years: this value is the Simple Payback. The value of the cumulative difference at 25 years is 515,165 \$. Figure 8 has the same meaning than Figure 7, but it regards the discounted cash flows. In this case the payback time, the Discounted Payback, is 5.03 years and the fi-

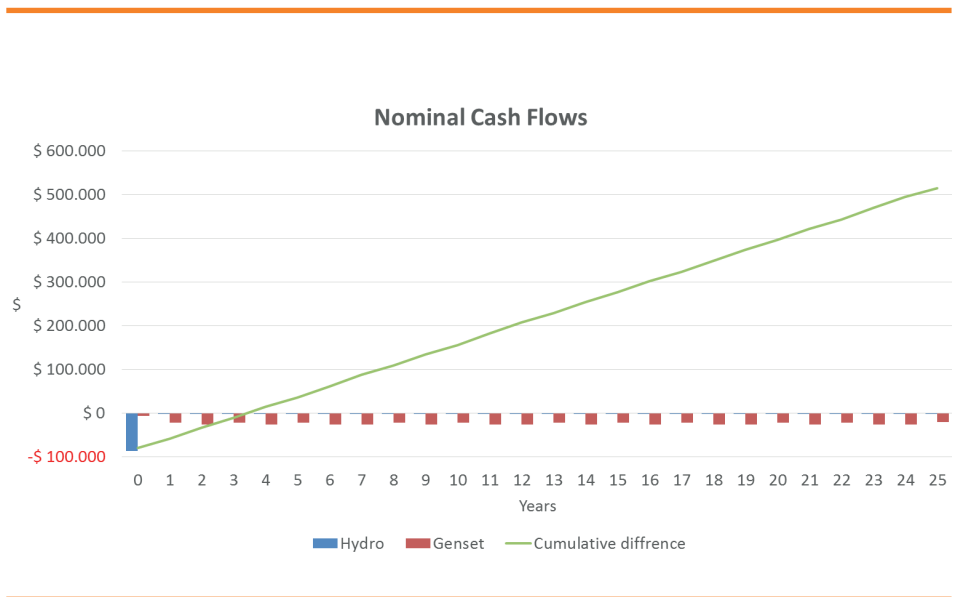


Figure 7
TAC, El Díptamo
Nominal cash flows: hydro, generators, difference

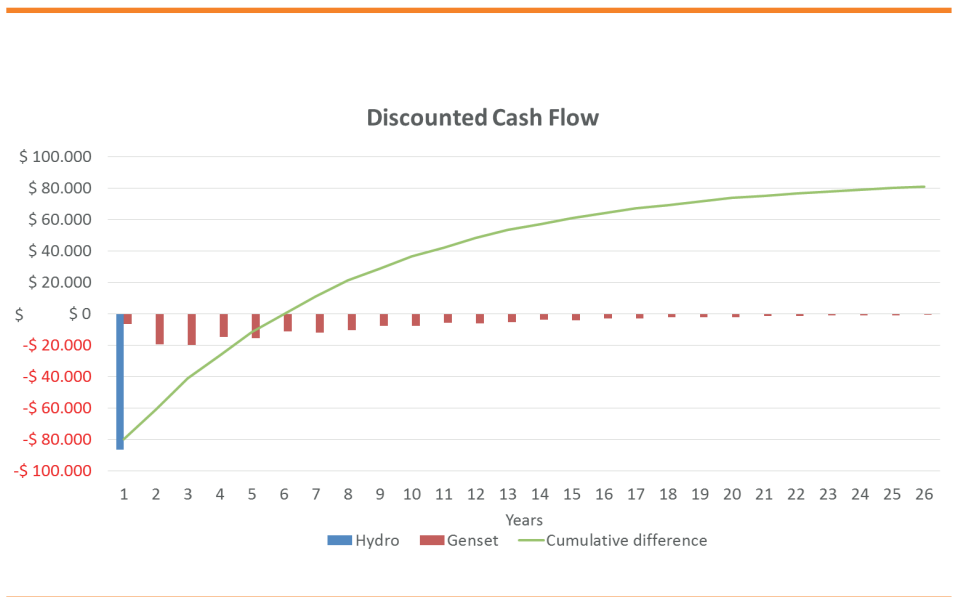


Figure 8
Discounted cash flows: hydro, generators, difference

nal value amounts to 80,873 \$. In figures 9 and 10 it is showed the trends of nominal and discounted cash flows of both solutions. Also, in those figures, it can be noticed how the hydro cash flows remain approximately equal to the initial value contrary to the generators cash flows that starts with a low value but increases constantly year after year. In those figures the payback time is represented by the value of time where the generators cash flow crosses the hydro cash flow.

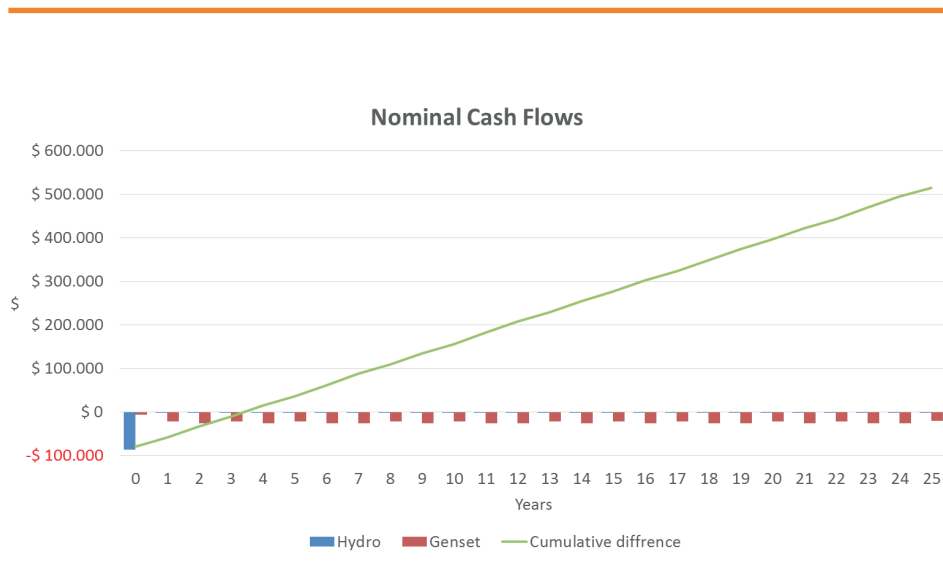


Figure 9
Nominal cash flows: hydro versus generators

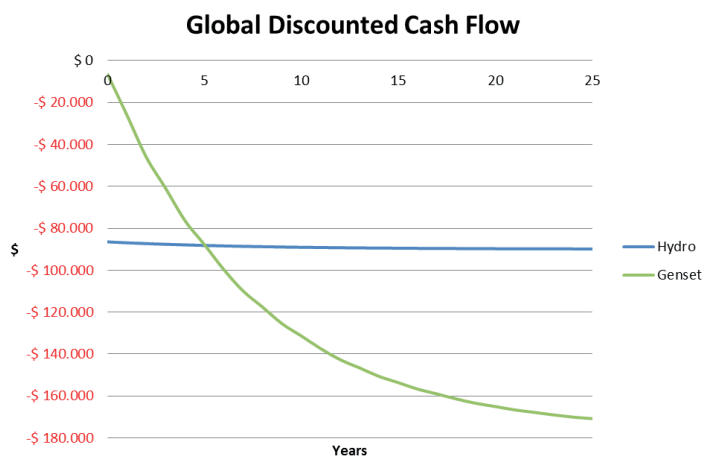


Figure 10
Discounted cash flows: hydro versus generators

Present worth	-80,873	\$
Annual worth	17,341	\$
Simple payback	3.43	Yr
Discounted payback	5.03	Yr

Table 6
Economic advantages of hydro versus generators, El Díptamo

The result of the economic confrontation between hydro versus generators is shown in Table 5: the higher capital cost of hydroelectric plant is recovered in a few years thanks to the much smaller operational (fuel, replacement and maintenance) costs.

3.1.4. Environmental and socio-economical evaluation

For environmental evaluation of both solutions yearly GHG emissions associated to the plants operation were considered. Please note that for the environmental evaluation only the yearly GHG emissions associated to the plants operation were considered. A life-cycle calculation of GHG emissions, including the construction and dismantling phase, would be very challenging, and require information which are often impossible to have. A life-cycle assessment, which is a complicated task even for normal products, is notably complicated by the complex nature of the projects in rural areas of developing countries. Particularly, the construction phase implies emissions related to fabrication and transportation of material, which origin is however not always well known (for instance, the cement). Given the small-scale project, and the adaptability required in project management in rural areas, a well-documented and complete inventory of the bill of quantity of the material and its origin is virtually impossible difficult. For this reason, given the intrinsic difficulties of such elaborations, we decided to not include the life-cycle assessment of GHG emissions.

With this approximation, micro-hydro plant presents no emission because it does not require fuel. Generators emissions are evaluated through software emissions factors: GHG emissions versus energy production ratio (kg/kWh) (Table 7).

	Micro-Hydro	Generators	Difference	
CO2	0.00	62,293.00	-62,293.00	kg/yr
CO	0.00	153.76	-153.76	kg/yr
Unburned hydrocarbons	0.00	17.03	-17.03	kg/yr
Particulate	0.00	11.59	-11.59	kg/yr
SO2	0.00	125.10	-125.10	kg/yr
NOx	0.00	1,372.00	-1,372.00	kg/yr

Table 7

Environmental evaluation – hydro versus generators, El Díptamo

3.1.5. Management

The plant was funded by European Union as the main action of the project Entorno Amigable para el Bosque (Contract DCI-ALA/2014/338-887) managed by Re.Te. NGO.

The project doesn't fund future technical actions/support after the installation of the turbine; the community has in charge the plant.

A public cooperative, named Directiva de la Micro-Hidro Central, will be responsible of Operation & Maintenance and finance aspects, the cooperative is composed by three women and six men and was born during the action with the aim of manage the plant.

The model of this kind of cooperatives is usually present in rural communities of Honduras with the aim of aqueduct management (Junta de Agua). The Junta de Agua exists in El Díptamo community since 2005.

The members of the cooperative have been chosen by participated process with the community. The process considered community meeting, technical trainings and construction of the plant in collaboration with the community. Technicians involved in operation are members of the community and trained during the project.

The users will pay a fixed fee to have access to the power produced by the plants and the Directiva de la Micro-Hidro Central will be responsible of tariffs. The incomes will be used to pay staff, spare parts and extraordinary operation.

3.2. Lake Victoria Island

This island is in Victoria Lake, at 30 kilometres from the mainland, thus unreachable by the national grid. A fishermen community live on the shore, with scarce access to electricity (only generators and few roof solar panels are present). There are some groups of buildings with different intended use:

- 1 school.
- 30 commercial buildings.
- 15 saloons.
- 43 other business activities.
- 50 households.
- 2 farms (poultry and livestock).
- 1 private fish company.
- 1 fishing processing plant.

3.2.1. Daily and yearly load

In Figure 11 it is showed the estimated daily load profile of the community, with all the limitations and uncertainties already mentioned in Section 2.2. As in the previous case, it should be noted domestic load is the main load during the evening; the peak happens between 7 p.m. and 10 p.m. and is about 72 kW. Figure 12 represents the load at different hours of the day for different days of the year. As reported in the legend, different colour shows different load: darker colours indicate low load while tending to red colours indicate high load. In this case, peak increases to about 110 kW and

the annual consumption is 361,573 kWh, with an average daily consumption of 990.62 kWh.

Again, the yearly load (Table 8) was estimated with HOMER PRO, with and set to 10 % (see considerations above for these values). In this case, peak increases to about 111 kW and the annual consumption is about 362 MWh, with an average daily consumption of about 991 kWh.

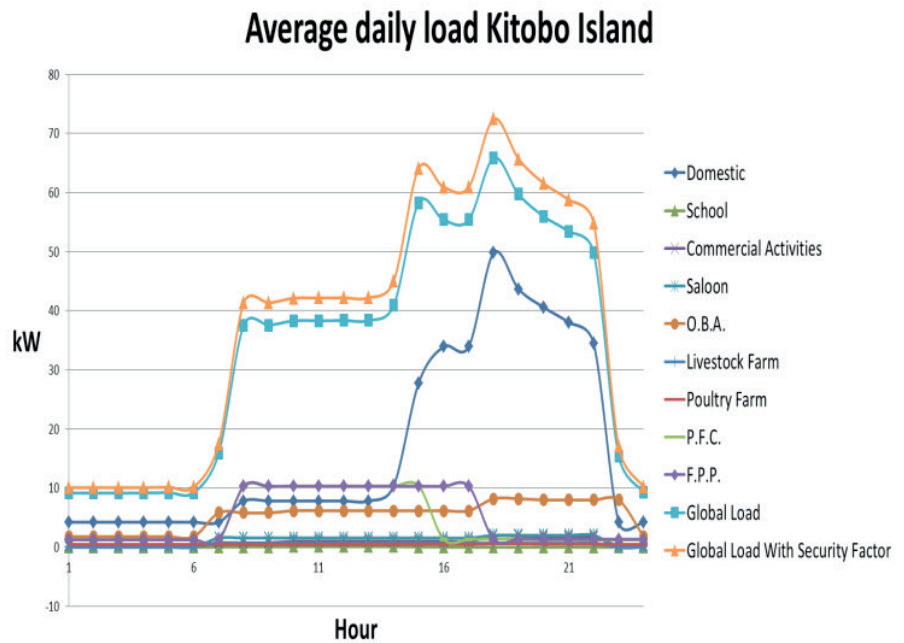


Figure 11
Average daily load, Victoria Lake Island

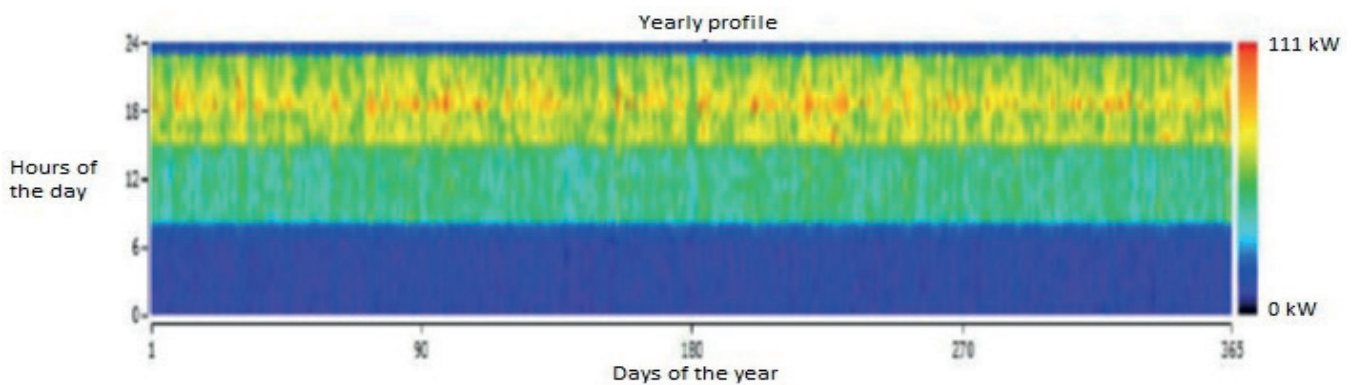


Figure 12
Yearly profile load, Victoria Lake Island

Average (kWh/d)	Average (kW)	Peak (kW)	Load Factor	Annual consuption (kWh/y)
990.62	41.28	110.86	0.37	361.573

Table 8
Yearly profile load, Victoria Lake Island

3.2.2. Resources and community electrification

In the island there are no rivers, and the most available renewable energy resource that can be easily exploited is the solar radiation. Wind appears to be scarce, even though scientific data for the specific locations are not available. The same reasons applied for El Díptamo led to discard this hypothesis. Biomass is not feasible because of the higher O&M costs, higher environmental impacts and problems related to the strict legal restrictions on collecting wood resources, especially for the remaining original tropical forest of the islands. A possible hydro-power plant construction of a dam to be fed with solar-pumped water from the lake was discarded for the high infrastructural impact. Thus, the solar PV option is clearly preferred for the high availability of such resource, and for its modularity. In Figure 13 it is showed daily average solar radiation on the horizontal surface for each month: February and March, with 5,720 and 5,580 kWh/m²/day, are the months in which solar radiation is maximum while May is the month in which it is minimum (4,710 kWh/m²/day) (NASA 2017).³

Because of this, the first solution proposed to community electrification is a hybrid PV + generator configuration. This configuration is formed by a 300 kW_p PV generator, a storage system with 1,000 kWh battery bank and a 30 kW Diesel generator to be used as a back-up or to cover unpredicted high peaks of demand. In Table 9 it is showed the characteristics of the plant.

3 <https://eosweb.larc.nasa.gov/sse/>, accessed August 8, 2017.

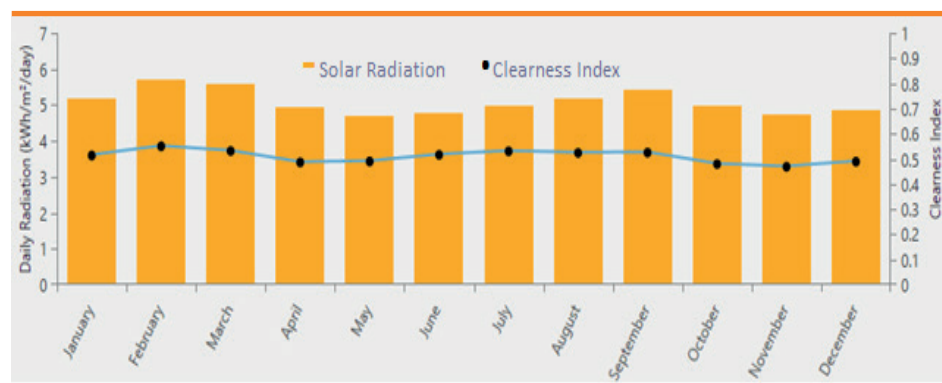


Figure 13 Daily average solar radiation on the horizontal surface for each month, Victoria Lake Island

Installed Power (kW)	Average Power Output (kW)	Average Energy Output (kWh/day)	Total Energy Production (kWh/yr)	Maximum Power Output (kW)	Hours of Operation
300.00	48.59	1,166.20	425,650.00	265.29	4,381.00

Table 9 PV plant energy production, Victoria Lake Island

In Figure 13 it is showed that PV generator produces electricity only in central hours of the day, so a battery bank and a generator are necessary to satisfy load in the absence of PV production. The estimated PV energy production available (considering the losses) is 425,650 kWh/yr and almost satisfies the load energy consumption, 361,573 kWh/yr. However, note that the production and consumption occur in different hours of the day.

In figures 14 and 15 it is showed the estimated battery bank state of charge and the generator power output. The state of charge is maximum when PV generator produces, and it gradually reduces in evening and night time. Generator is in operation to satisfy peak loads: in fact, it produces during evening and night hours, when the load is high and battery bank do not satisfy energetic demand. The bigger the battery capacity, the lower the use of the generator, but the higher the capital costs (Micangeli *et al.* 2017).

Tables 10 and 11 represent battery bank and generators operational parameters during the year. As shown in Table 12, PV generator contributes to 92.84 % global electrical production while Diesel generators only to 7.16 %. Figure 16 represents monthly production: blue bars represent PV generator production, red bars generators production.

As for the previous case, we compare the optimal solution with a non-renewable power plant composed of Diesel generators. In this case, it has been assumed to use 3 generators, each of them of 36 kW electrical power output. Costs of both solutions are shown in Table 13.

Nominal energy (kWh)	Autonomy (hr)	Energy In (kWh/yr)	Energy Out (kWh/yr)	Losses (kWh/yr)	Expected Lifetime (yr)
1,000.00	24.23	208,691.00	134,362.00	73,328.00	20*

* In the present study there were considered vanadium redox battery with their nominal expected lifetime of 20 years.

Table 10
Battery bank operational parameters, Victoria Lake Island

Hours of Operation (hr)	Numbers of Starts (starts/yr)	Operational Lifetime (yr)	Electrical Production (kWh/yr)	Minimum Output (kW)	Maximum Output (kW)	Mean Output (kW)	Specific Fuel Consumption (l/kWh)
2,000.00	193	10.00	32,836.0	7.50	30.00	16.42	0.33

Table 11
Generators operational parameters, Victoria Lake Island

Production	kWh/yr	%
PV Generator	425,925	92.84
Diesel Generators	32,836	7.16
TOTAL	458,761	100

Table 12
Yearly plant production, Victoria Lake Island

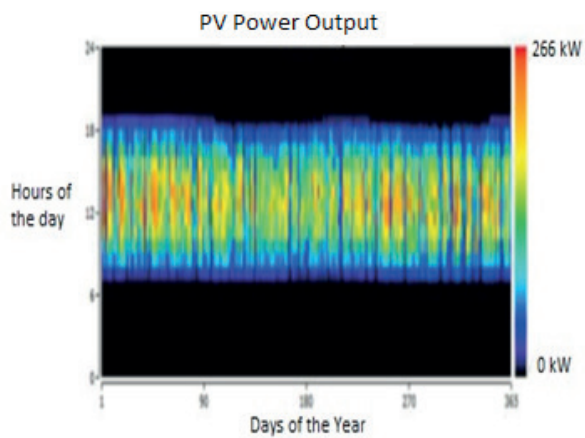


Figure 14
PV power output, Victoria Lake Island

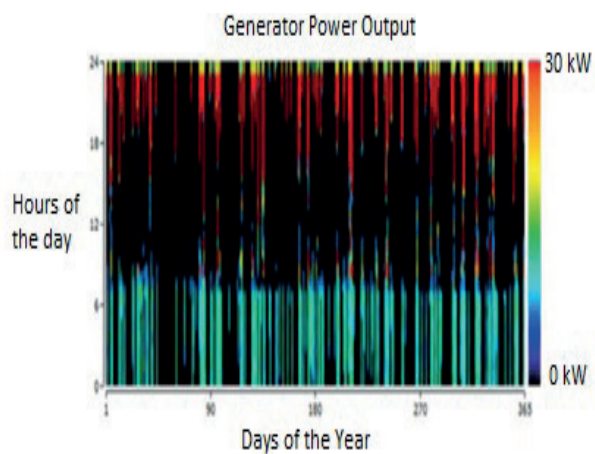


Figure 15
Geneset power output, Victoria Lake Island

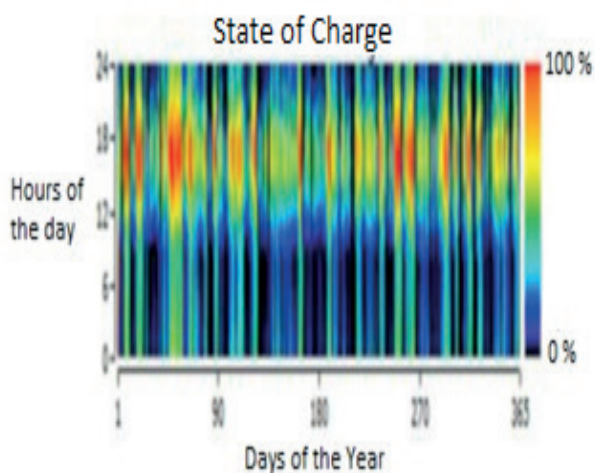


Figure 16
Battery Bank State of Charge, Victoria Lake Island

Hybrid Solution Components (with installation and auxiliary)	Cost [€]	Generators component	Cost [€]
PV panels	345,271	Generators (36 kW)	19,254
Inverter	212,929	Intallation-transport- soundproofing	7,964
Battery Bank	109,194	TOTAL	27,218
Generators	23,869	Fuel	0.961 €/l
TOTAL	691,263	Operation and Maintenance	3.93 €/h
Fuel	0.961 €/l		
O&M Generators	1 €/hr		
O&M PV plant	3.276 €/yr		

Table 13

Hybrid solution cost and generators solution cost, Victoria Lake Island

3.2.3. Economic evaluation

For the economic evaluation of both solutions 25 years plant lifetime, inflation rate and real interest rate respectively equal to 4.1 % and 18.8 % were considered (World Bank Data 2017). In tables 14 and 15 it is showed both solutions NPC and TAC and the single items that compose them, in US dollars. NPC and TAC of generators configuration are higher than hybrid configuration, as before: fuel, O&M and replacement are larger for generators. In the hybrid configuration, the main cost is the capital cost, while in generators the main item is fuel. This difference influences the COE of the two configurations, COE of hybrid plant is lower than generators plant: 1.80 \$/kWh versus 2.90 \$/kWh. The nominal and the discounted cash flows of both configurations are compared in the next graphs, likewise to El Díptamo Community. In Figure 17 it is compared nominal cash flows: blue represents the outgoing cash flows of hybrid plant, red corresponds to generators plant, and green is the cumulative difference between them (hybrid minus generators). Similarly, to hydro plant in El Díptamo community, the cumulative difference starts negative because the high capital cost of hybrid configuration, but it goes to zero in only about 3 years (Simple Payback Time). In this case, the saving after 25 years is 3,739,833 \$. Similar considerations can be made for the Discounted Cash flows reported in Figure 18: in this case, the payback time (Discounted Payback) is 4.65 years and the saving after 25 years are 400,012\$. In figures 19 and 20 it is showed the trend of the global nominal and global discounted cash flows of both configurations. In hybrid configuration both nominal and discounted remain approximately constant to the initial value (capital cost) and the little increment is due to the little cost of fuel, to the O&M costs and to the replacement costs. In generators configuration the cash flows increase year

after year because the high costs of fuel, O&M and replacement, as shown in Figure 21. In those figures the payback is represented by the time when generators cash flows cross hybrid cash flows while the saving is the difference, at 25 years, between them.

NPC [€]		
	Hybrid	Generators
Capital	620,287	81,654.29
Replacement	9,988.1	116,859.57
O&M	27,504.91	150,588.56
Fuel	55,185.6	798,400.31
Salvage	-2,304.8	-38.71
TOTAL	710,671.5	1,147,463.42

Table 14
NPC, Victoria Lake Island

TAC [€]		
	Hybrid	Generators
Capital	118,202.66	15,560.17
Replacement	1,905.44	22,269.05
O&M	5,241.32	28,696.22
Fuel	10,515.39	152,143.48
Salvage	-439.22	-7.38
TOTAL	135,425.86	218,661.28

Table 15
TAC, Victoria Lake Island

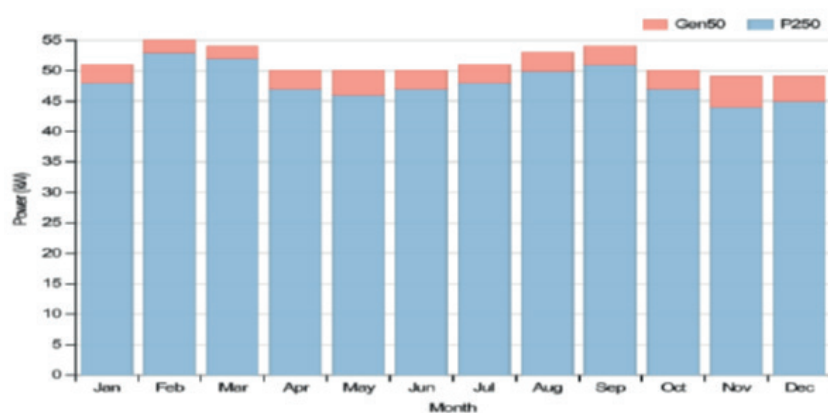


Figure 17
Monthly plant production, Victoria Lake Island

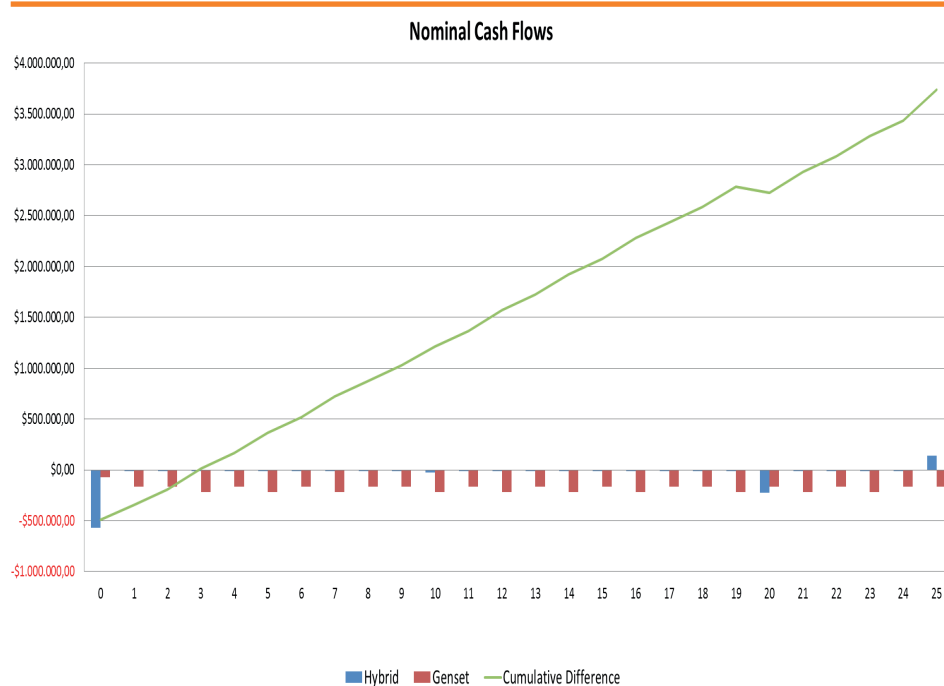


Figure 18
Nominal cash flows: hybrid, generators, difference

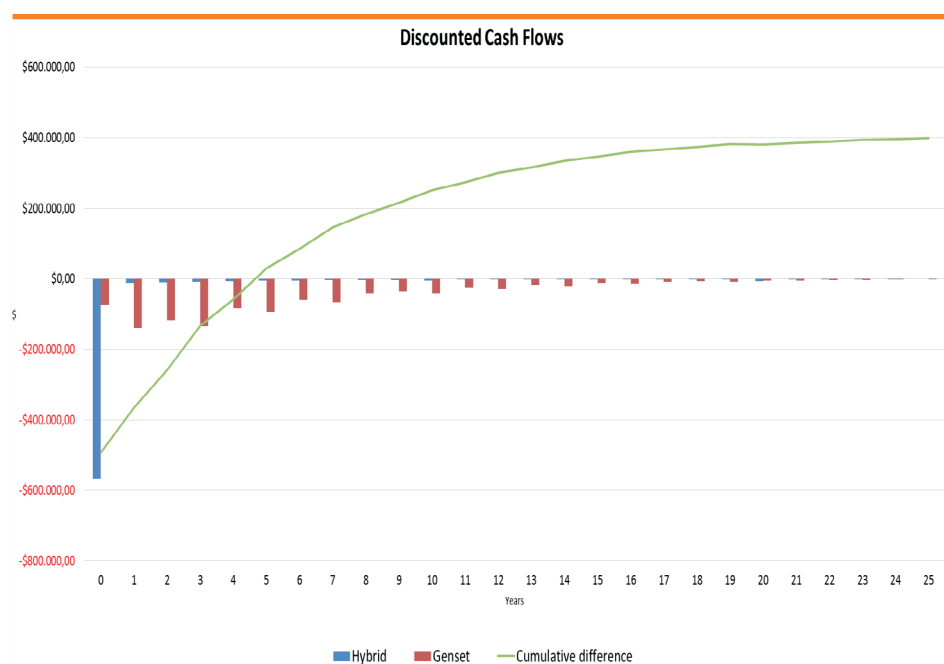


Figure 19
Discounted cash flows: hybrid, generators, difference

The result of the economic confrontation between hybrid versus generators is shown in Table 16: the higher capital cost of the hybrid plant is recovered in a few years thanks to the much smaller operational (fuel, replacement and maintenance) costs.

Global Nominal Cash Flow

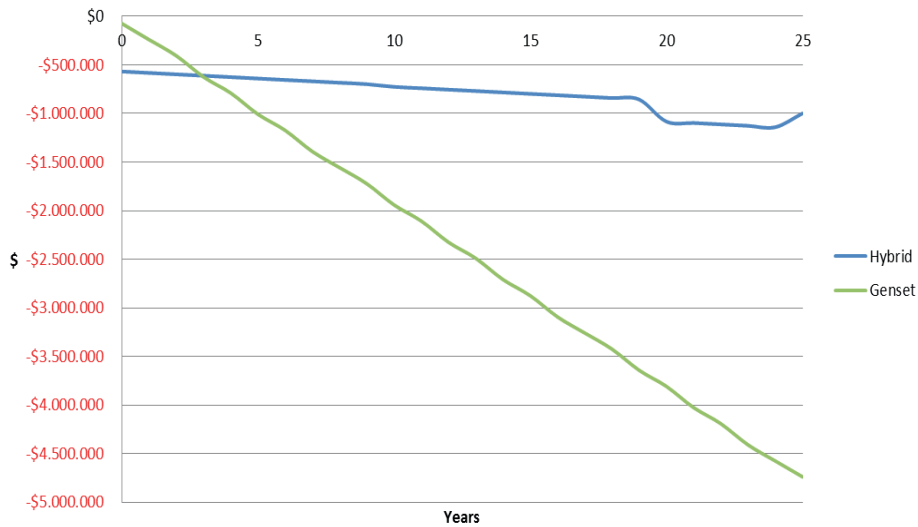


Figure 20

Nominal cash flows: hybrid versus generators

Global Discounted Cash Flow

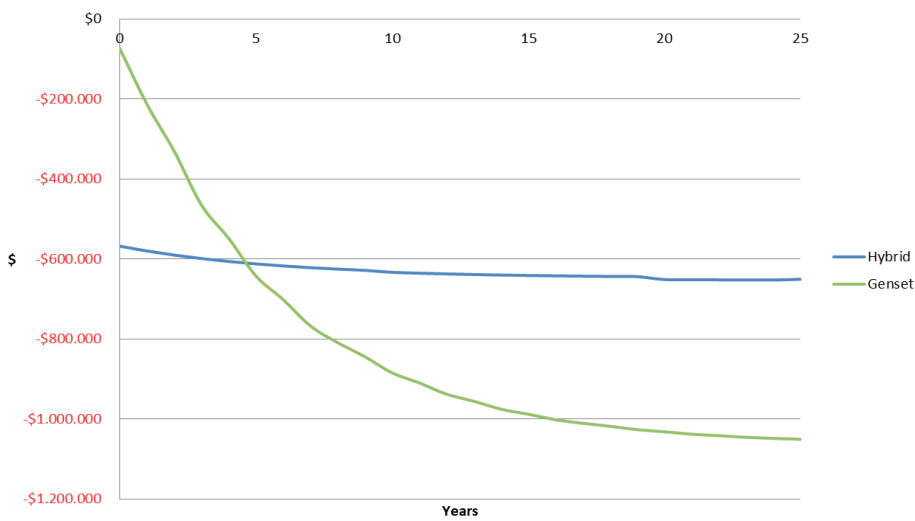


Figure 21

Discounted cash flows: hybrid versus generators, difference

Present worth	436,791.88	\$
Annual worth	103,901.51	\$
Simple payback	2.94	yr
Discounted payback	4.65	yr

Table 16

Economic confrontation, hybrid versus generators, Victoria Lake Island

3.2.4. Environmental evaluation

For environmental evaluation of both solutions yearly GHG emissions associate to the plants operation were considered (Table 17). As before, in these estimates it is not considered the entire life-cycle of the plant, for the reasons explained above. The hybrid plant presents lower emissions because fuel consumption is lower than purely generator plant. Both generators emissions are evaluated through software emissions factors: GHG emissions versus energy production ratio (kg/kWh).

	Hybrid (FV + generators)	Generators	Difference	
CO₂	28,819.00	416,944.00	-388,125.00	kg/yr
CO	71.14	1,029.20	-958.06	kg/yr
Unburned hydrocarbons	7.88	114.00	-106.12	kg/yr
Particulate	5.36	77.58	-72.22	kg/yr
SO₂	57.88	837.30	-779.42	kg/yr
NO_x	634.76	9,183.30	-8548.54	kg/yr
Total	29,596.02	428,185.38	-398,589.36	kg/yr

Table 17
Environmental evaluation – hybrid versus generators, Victoria Lake Island

3.2.5. Management

This project has a better business opportunity due to the relatively higher incomes of the community, compared with the Honduras community. We considered the possibility of the participation of private funds and, in this case, the private fund is the owner and responsible of the plant. The business opportunity is selling energy; there will be necessary the training of local staff composed by technical and customer service.

Everything is managed and supervised by the investors, who take important decisions such as routine maintenance or personnel management. The regulated fee (decided by the dedicated national regulatory agency) paid by users to the investment company depends only on the energy consumption. There are no components of the tariff which are fixed or related to the maximum usable power cost (like in developed country national grid fees). The situation is also different compared to many cases in developing countries where users pay a fixed rate according to the number and type of connected devices, due also to the lack of a dedicated meter. The pre-payment energy is via mobile, also avoiding the flow of cash, which can cause social and management problems.

4 Conclusions

In this paper it is studied some technical, environmental and economic aspects of solutions that can be taken in rural areas without access to electricity in developing countries. We have considered communities from two different countries, Uganda and Honduras, which share some problems, like poverty and electricity shortage, but differ in many other features. Projects have already been developed and implemented and they are currently in the first operational stages.

The HOMER PRO software was used to carry out this study, through which various adoptable solutions have been studied, renewable or hybrid configurations. Technical and operational values have been evaluated for each solution, and subsequently, the most cost-effective one has been chosen and compared with a non-renewable based case.

First, we underline the similarity between the two simulated load profiles, which share the same main common three-bands load features:

1. A demand peak in the evening, driven by the domestic consumption, which represents in both cases the main load.
2. A night load, which represents the minimum.
3. An off-peak daily load, which is intermediate.

Different shapes of the load would result in the case of large consumers in specific hours, like heavy machinery for medium or large businesses.

Local availability of natural resources has been evaluated before adoptable configuration selection and, in both cases, they influence this choice. Environmental impacts are important to consider discard non-renewable solution, use of biomass, and other possible invasive solutions. Considering this, it appears that the best adoptable solution depends on geographical location and on the natural local context: the best solution for El Díptamo is a micro-hydroelectric plant, while the best solution for the small island on Victoria Lake is a hybrid PV-generators configuration.

Economic and environmental analyses have been done for each solution in both case studies, with three main results:

1. Renewable or hybrid configurations are less expensive, considering 25 years plant lifetime, in comparison with non-renewable configurations. Comparing economic indicators, we can see an economic convenience in micro-hydroelectric and in hybrid solution in respect to base cases. In fact, the micro-hydro solution and the hybrid solution have lower NPC and TAC than the base case. This influences the COE of every configuration: hydro and hybrid COE is about 1.80 \$/kWh,

among half of base case COE. This convenience can be also seen through the comparison of annual O&M costs: for hydro and hybrid plants, they are lower than the generators case; an investment in renewable or hybrid-renewable configuration can be repaid in 5 years or less, compared to an investment in non-renewable configuration.

2. What we have just said leads us to affirm that renewable or hybrid solutions are more competitive at the economic level, compared to non-renewable solutions, also in developing countries, with weak economies and where factors like inflation and real interest rate are unpredictable. This kind of solutions serves to save money, that could be used differently by population.
3. This kind of solutions brings to save fuel and so to reduce GHG emissions, with savings of tens to hundreds of tonnes of CO₂ every year, compared with alternative solutions based on fossil fuels. The use and diffusion of renewable energy in developing country, instead of traditional energy systems, is a strong contribution to reach the recent objectives of greenhouse emission reduction, set by the international community in the COP21 of Paris.

A deep analysis of the social impacts, here not faced, is a complicated issue, and it relies on very practical issues related to the project management, the confidentiality of data and the lack of appropriate resources and management of an ex-post proper evaluation and monitoring. We think this is a problem in common to many projects. In this paper we presented the information in our hands. A review of the potential and really observed impacts of the rural electrification is given by Barron and Torero (2014), and references within (particularly, Bernard & Torero 2009, Barron & Torero 2014). The author of the review collects different papers present in literature, regarding monitoring and evaluation of projects in North Africa, Sub-Saharan Africa, Asia and Central America. He concludes that there is a systematic lack of monitoring of the impacts and the conclusions about the impact are not providing a unique and definitive answer. Such impacts are also difficult to be evaluated because a simple comparison, for instance, of individuals before and after the project, is biased by a series of factors which can concur to change their personal socio-economic situation. Moreover, in his paper and the references within, it appears that, while the electrification allows a reduction of solid fossil fuels for lighting, the cooking behavior, relying on contaminating and toxic fuels, is apparently not affected. Electricity is seen mostly as an additional source of energy, rather than a clean alternative. Moreover, we note that in the literature much focused is posed on incomes and expenditures for separate, but very little is explored regarding quality of life and effective annual saving power. The theoretical reasons for positive impacts are several: reduction of health problems due to less ker-

osene consumption, increase of income, women empowerment, enhancement of education. However, in the few cases where such impacts were addressed, there is little evidence for them. This issue needs to be addressed in future works if data coming from a proper evaluation and monitoring phase are available. We also note, however, that data are often not disclosed, thus it is difficult to have an independent, objective and complete study of the impact for a given project. This is especially true when the private sector is involved, and data about consumption and prices are strictly confidential. In our case, we are not in possess of the data and the resources to carry a long-term monitoring but that should be implemented and should be a crucial part of the project management.

Another important issue is related to the tariff, which, besides guaranteeing the covering of O&M costs and (in case of private capital investment) the pay-back to investors, should be affordable, agreed with a well-informed community before the project, and regulated by the dedicated national agencies. Moreover, training and hiring local personnel for the O&M has a direct impact, and, in case of a private management, should also guarantee wages decent enough to improve often difficult living conditions of the local population. During the implementation phase, there should be training activities directed to a responsible consumption (*e.g.*, which electrical devices can be afforded and bought, how much they consume) and to the new ideas for a diversification of new small-scale (bars or hairdressers) and medium-scale businesses (mills or ice machines). In this sense, given the very high unemployment rate and the low purchase power, the wages should not merely adapt to the market labor price (often very low and biased by lack of jobs, spread poverty and illegal activities), but should meet the sustainable development objective, contributing to it on a small-scale level.

5 References

- AEREC Programme (2014). Minigrid policy toolkit: policy and business framework for successful Minigrid roll-outs, EUEI PDF.
- ALVES L, MICANGELI A, DA GRAÇA CARVALHO M, GUALBERTI G (2009). Electricity privatizations in Sahel: A U-turn? *Energy Policy* 37(11):4189-4207.
- ARRAMBIDE I, ZUBIA I, AZURZA O (2012). Rural electrification based on renewable energies, a review. International Conference on Renewable Energies and Power Quality, Santiago de Compostela.
- BARRON M, TORERO M (2014). Household Electrification: Short-Term Effects with Long-Term Implications. Mimeo. Department of Agricultural and Resource Economics. University of California, Berkeley.
- BERNARD T, TORERO M (2009). Social Interaction Effects and Connection to Electricity: Experimental Evidence from Rural Ethiopia. Mimeo, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- BOCCI E, MONETI M, DI CARLO A, MICANGELI A, VILLARINI M (2014). State of art of small scale solar powered ORC systems: A review of the different typologies and technology perspectives. *Energy Procedia* 45:257-267.

- BOCCI E, MICHELANGELI E, MICANGELI A, VILLARINI M, NASO V, RICCI M (2015). Experimental Tests of Solar Collectors Prototypes Systems. *Energy Procedia* 82:744-751.
- CATALDO M, MICANGELI A (2013). Micro Hydro in Emergency Situations: A Sustainable Energy Solution at La Realidad (Chiapas, Mexico). *Handbook of Sustainable Engineering*:163-179.
- CDIAC DATA (2014). <http://cdiac.ess-dive.lbl.gov/trends/emis/top2014.tot>, accessed October 15, 2017.
- CEPAL CENTROÁMERICA (2014). Estadísticas de producción del subsector eléctrico, pp. 41-44.
- DELL'ERA A, ZUCCARI F, SANTIANGELIA A, FIORIA C, MICANGELI A, ORECCHINI F (2013). Energy optimization and layout of a membrane-free OSEC system for the hypochlorite self-production in Developing Countries. *Energy Conversion and Management* 75:446-452.
- DI CARLO A, BOCCI E, MICANGELI A, NASO V, SISINNI M (2013). Hydrogen-Rich gas production by sorption enhanced steam reforming of wood gas containing TAR over a commercial Ni catalyst and calcined dolomite as CO₂ sorbent. *Energies* 6(7):3167-3181.
- ESPOSTO S, MICANGELI A (2010). Post-earthquake rehabilitation of the rural water systems in Kashmir's Jehlum Valley. *Disasters* 34(3):684-694.
- EVANGELISTI S, SBORDONE D, MICANGELI A (2013). Solar Thermal Energy. In: *Encyclopedia of Environmental Management*.
- FERRARA V, MICANGELI A, URIBE L, PIETRELLI A (2015). Efficient energy harvesting for Microbial Fuel Cell dedicated to Wireless Sensor Network. AISEM Annual Conference.
- FIHA (FUNDACIÓN HONDUREÑA DE INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA) (2009). Guía metodológica para el establecimiento de microcentrales en áreas rurales. Hondupress Litografía.
- GREGO S, ESPOSTO S, MICANGELI A (2013). Sustainable Rehabilitation of Water Infrastructures in Southern Iraq After the Second Gulf War. In: *Handbook of Sustainable Engineering*, pp. 211-245.
- HARVEY A, BROWN A, HETTIARACHI P, INVERSIN A. (1993). Micro-Hydro design manual: A guide to small scale power schemes Practical Action Publishing Ltd. Warwickshire CV23 9QZ, UK.
- HOMER ENERGY. <http://www.homerenergy.com>, accessed May 5, 2017.
- IANNUZZO N, ESPOSTO S, MICANGELI A (2013). Chlorine self-production plant solution for effluent water to be used in irrigation in Gaza strip. In: *Handbook of Sustainable Engineering*, pp. 117-136.
- IEG (2008). The welfare impact of rural electrification: a reassessment of cost and benefits. The World Bank, Washington, D.C., 2008.
- KURDGELASHVILI L, TAMINIAU J, BYRNE J (2012). Social Change to Avert Further Climate Change: defining the scale of change and principles to guide a new strategy. In: *Energy and environment*.
- LILIENTHAL P, GILMANN P, LAMBERT T (2006). Micropower System Modelling with Homer. In: *Integration of Alternative Sources of Energy*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- MICANGELI A, ESPOSTO S, GREGO S (2004a). Water purification in the Middle East crisis: A survey on WTP and CU in Basrah (Iraq) area within a research and development program. *Desalination* 165:73-79.
- MICANGELI A, ESPOSTO S, GREGO S (2004b). Sustainable water treatment and chlorine production in emergency conditions in South Iraq. In: *Desalination*, pp. 123-132.
- MICANGELI A, FREY S, MANCINI F (2012). Sustainable approach to providing hygiene in poor, arid regions. Field experience in the Western Sahara forgotten crisis. *Journal of Sustainable Water and Environmental Systems* 4(1):73-77.
- MICANGELI A, FERRARA V, RAFFI A, PIETRELLI A (2014a). Wireless sensor network powered by a terrestrial microbial fuel cell as a sustainable land monitoring energy system. *Sustainability* 6(10):7263-7275.
- MICANGELI A, NASO V, MICHELANGELI E, DI MARIO L, GAMBINO V (2014b). A Sustainable and Resilient Housing Model for Indigenous Populations of the Mosquitia Region (Honduras). *Sustainability* 6(8):4931-4948.

- MICANGELI A, NASO V, MICHELANGELI E, MATRISCIANO A, FARIOLI F, BELFIORE NP (2014c). Attitudes toward sustainability and green economy issues related to some students learning their characteristics: A preliminary study. *Sustainability* 6(6):3484-3503.
- MICANGELI A, DEL CITTO R, KIVA IN, SANTORI SG, GAMBINO V, KIPLAGAT J, VIGANÒ D, FIORITI D, POLI D (2017). Energy Production Analysis and Optimization of Mini-Grid in Remote Areas: The Case Study of Habaswein, Kenya. *Energies* 10:2041.
- MICHELANGELI E, NASO V, MICANGELI A (2013). Sustainability after the thermal energy supply in emergency situations: The case study of Abruzzi Earthquake (Italy). *Sustainability* 5(8):3513-3525.
- MICHELANGELI E, NASO V, IANNUZZO N, MICANGELI A (2013). The Potential in Water Supply and Sanitation Services of the On Site Production of Sodium Hypochlorite (OSEC) Driven by PV Solar Source. *Journal of Sustainable Development of Energy*:311-325.
- MICHELANGELI E, RICCI M, SCIUBBA E, MICANGELI A (2014). Exergy-Based Analysis of an Isolated Honduras Community. ASME 2014 International Mechanical Engineering Congress and Exposition.
- MINISTRY OF ENERGY AND MINERAL DEVELOPMENT (2014). *Statistical Abstract 2014*. Ministry of Energy and Mineral Development, Kampala, 2014.
- NASA. <https://eosweb.larc.nasa.gov/sse/>, accessed August 8, 2017.
- NOUBONDIEU DEUSSOM BS, MICANGELI A, BOCCI E, MICHELANGELI E (2017). Water Purification Process in Remote Areas A More Sustainable Way Using OSEC Technology and An Off Grid Photovoltaic Plant. Application in Cameroon West Region – Haut Nkam Division Locality of Bankondji 2017. *International Journal of Engineering & Technical Research* 4.
- ORECCHINI F, MICANGELI A, POLLINI I, SANTIANGELI A, DEL CAMPO L, ZUCCARI F (2002). Comparison Between Simea and Seneca Methods for Social Impact Analysis of Energy Systems. In: *New and Renewable Technologies for Sustainable Development*, pp. 73-84.
- TEN-PALOMARES M (2016). Energy for Freedom: reflections for a critical analysis of rural electrification projects. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 5(2):140-159.
- TORERO M (2015). Impact of Rural Electrification. MPRA 61425.
- VECCHIONE L, MONETI M, COCCHI S, VILLARINI M, MICANGELI A (2013). Parametric experimental tests of steam gasification of pine wood in a fluidized bed reactor. *Journal of Agricultural Engineering* 44 (s2).
- WORLD DATA BANK. <http://data.worldbank.org>, accessed July 21, 2017.

European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020

Filipe Eduardo Miranda FERREIRA
filipe.emf@gmail.com
CAPP-ISCSP
Lisbon University (Portugal)

João Ricardo CATARINO
jcatarino@iscsp.ulisboa.pt
CAPP-ISCSP
Lisbon University (Portugal)

El desarrollo territorial europeo y el enfoque basado en el lugar: la dimensión presupuestaria de Portugal 2020

AbstractResumen

- 1. Introduction**
- 2. Methodology**
- 3. Territorialisation of Public Policies**
- 4. From the classic paradigm of Regional Policies to European Place based Policies**
- 5. Cohesion Policy for the programming cycle for the period 2014-2020: The Portugal 2020 Partnership Agreement**
 - 5.1. The Budgetary Dimension of Portugal 2020 – the case study**
 - 5.2. Place based policies: theoretical formulation and practical implementation in Portugal 2020**
- 6. Concluding Remarks**
- 7. References**
 - 7.1. Bibliography**
 - 7.2. Databases**
- 8. Acknowledgments**

European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020

Filipe Eduardo Miranda FERREIRA
filipe.emf@gmail.com
CAPP-ISCSP
Lisbon University (Portugal)

João Ricardo CATARINO
jcatarino@iscsp.ulisboa.pt
CAPP-ISCSP
Lisbon University (Portugal)

El desarrollo territorial europeo y el enfoque basado en el lugar: la dimensión presupuestaria de Portugal 2020

Citar como/Cite as:

Ferreira FEM, Catarino JC (2018). European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):114-136. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.267

Abstract

Territory has been taken as one of the main dimensions of the process of formulation and implementation of public policies. This article is based on the concept of public policy territorialisation as stated by the IFDR (2010) when referring to the place based approach as the new international paradigm of regional policies. This study aims to describe the possible benefits of these policies in the face of previous regional development European policies (OECD 2009, p. 50) and assess, based on the Portuguese case, if there is an effective correspondence between the theoretical framework of place based policies, as they are formulated (Barca 2009), and the actual implementation of territorial instruments, in the case of Portugal 2020, by mobilizing the budgetary dimension.

This study is relevant because the place based policies are changing the formulation mode of territorial development policies in many countries and regions, so it is important to understand associated benefits and risks. In this study, we describe these advantages and elaborate an analysis of the effective correspondence between the formulation and its practical implementation in the European Union, by analysing the Portuguese case (Portugal 2020), from the viewpoint of resources allocated. Naturally, at the heart of European concerns, is the fight against regional imbalances without losing sight of the difficult task of maintaining the financial sustainability of the European budget and achieve fiscal consolidation, particularly in a context of global crisis (Catarino & Alcario 2016, Catarino 2015, Catarino & Fonseca 2013).

It was found that the place based instruments identified in the Portugal 2020 represent 11 % (EUR 2 billion to EUR 18 billion) of regionalized funds and 7.6 % (EUR 2 billion to EUR 26 billion) of the total received by Portugal. It is concluded that there is no correspondence between the place based formulation of the current territorial development policies cycle of the European Union for the period 2014-2020 and its effective implementation of Portugal 2020. This confirms the hypothesis that there is a dysfunction between theory and practice, not validating the advantages referenced in the scientific literature about the place based policies.

Keywords: European regional policy, cohesion policy, place based approach, Portugal 2020.

Resumen

El territorio se ha asumido como una de las principales dimensiones del proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En este estudio se parte del concepto de territorialización de políticas públicas, como el enunciado por el Instituto para el Financiamiento y Desarrollo Regional (IFDR 2010) al referirse al enfoque basado en el lugar como el nuevo paradigma internacional de las

políticas de desarrollo regional. El estudio tiene como objetivo describir los posibles beneficios de estas políticas frente a las europeas de desarrollo regional previstas (OCDE 2009, p. 50) y evaluar, basándose en el caso portugués, si existe una correspondencia efectiva entre el marco teórico de las políticas basadas en el lugar, tal como se formulan (Barca 2009), y la implementación real de los instrumentos territoriales, en el caso de Portugal 2020, movilizando la dimensión presupuestaria.

Este estudio es relevante porque las políticas basadas en el lugar están alterando el modo de formulación de las políticas de desarrollo territorial en muchos países y regiones, por lo que es importante percibir las ventajas y los riesgos asociados. En este estudio describimos estas ventajas y se lleva a cabo el análisis de la correspondencia efectiva entre la formulación y su aplicación práctica en la Unión Europea, tomando como ejemplo el caso portugués (Portugal 2020), desde el punto de vista de los recursos asignados. Naturalmente, en el centro de las preocupaciones europeas se encuentra la lucha contra los desequilibrios territoriales, sin perder de vista la difícil tarea de mantener la sostenibilidad financiera del presupuesto europeo y alcanzar la consolidación presupuestaria, sobre todo en un contexto de crisis global (Catarino y Alcario 2016, Catarino 2015, Catarino y Fonseca 2013).

Se constató que los instrumentos de carácter local identificados en Portugal 2020 representan el 11 % (2000 en 18 000 millones de euros) de los fondos regionales y el 7,6 % (2000 en 26 000 millones de euros) del total recibido por Portugal. Y se concluyó que no existe correspondencia entre la formulación *place based* del actual ciclo de políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea para el período 2014-2020 y su aplicación efectiva en Portugal 2020. Se confirma la hipótesis de que existe una disfunción entre la teoría y la práctica, lo que no valida las ventajas referenciadas en la producción científica acerca de las *place based policies*.

En este trabajo, se presentan y analizan dos casos de electrificación rural mediante el uso de HOMER PRO. Se aplican criterios de evaluación técnica y económica para estudiar la viabilidad de una microhidroeléctrica en El Díptamo (Honduras), así como de una planta híbrida compuesta de matrices de módulos fotovoltaicos, generadores diésel y baterías de flujo, en una pequeña isla ubicada en el lago Victoria. Para ambos casos, mostramos los resultados de los estudios de las cargas diarias y anuales, de los recursos disponibles en el área y la evaluación económica de la configuración de las plantas elegidas.

Palabras clave: política regional europea, política de cohesión, política basada en el lugar, Portugal 2020.

1 Introduction

The territorialisation of public policies of development in the European Union (EU) is based on a new programming cycle for the period of 2014-2000, and partially on the referencing of place based policies as the new paradigm of regional policies. The EU, via European Commission, has signed Partnership Agreements¹ with several member-states, defining the programming principles establishing the economic, social and territorial development policies to be promoted. Said programming principles are aligned with the goals of the Smart, Sustained and Inclusive Growth, continuing the so-called Europe 2020 strategy (Acordo de Parceria 2020 2014). In the scope of its Partnership Agreement with the EU, Portugal has set its thematic goals to promote growth and employment creation, as well as all required interventions to fulfil said goals, and the accomplishments and outcomes expected with such financing. As consequence, Portugal is receiving 26 billion euros until 2020.

1 The Partnership Agreement between Portugal and the European Commission includes the action field encompassed by five European Structural and Investment Funds (ERDF, Cohesion Fund, ESF, EAFRD, and EMFF), and defines the programming principles establishing the economic, social and territorial development policy to promote in Portugal between 2014 and 2020. *Source:* Acordo de Parceria 2020 (2014).

Place based policies are deemed the «new regional paradigm», standing out due to their focus on regional performance improvement, namely by mobilizing local and exogenous players, replacing the former paradigm based on a logic of sectorial implementation, conditional to administratively established territorial divisions (OCDE 2011, p. 34). This new paradigm is further guided by the non-discrimination principle, as all other European policies encompassed by the community integration progress framework (Catariño & Diogo 2015, Catarino 2011).

In this sense, authors like Barca, McCann, and Rodríguez-Pose (2012, p. 135) state that its dissemination was made through reports of international organizations like the Organization for Economic Co-operation and Development (2009), the EU (2009) and Corporación Andina de Fomento (CAF 2010).

In the scope of the dissemination of this new approach, Mourato (2013, p. 166) mentions that, also at the level of European policy-making, we are facing a change of paradigm, going from a sectorial approach to the current approach, in which place based policies are deemed pivotal for territorial development processes.

In this regard, monitoring and assessing the European Structural and Investment Funds (ESIF)² in Portugal becomes more relevant, particularly in relation to issues concerning the process of territorialisation of public policies (IGFSE 2013).

In Portugal, the new programming cycle is materialized by Portugal 2020, with this being the *Partnership Agreement* established between the Portuguese State and the European Commission, combining the ESIF, and the definition of the programming principles establishing the economic, social and territorial development policies between 2014 and 2020 (Acordo de Parceria 2020 2014).

We will focus on the territorial dimension of Portugal 2020, pursuing a contribution for the scientific questioning regarding the budgetary dimension of the process of territorialisation of public policies. We will try to address the problem of learning if there is (or there isn't) a correspondence between the place based formulations of the current community programming cycle, for the period 2014-2020, by focusing on the case study of the implementation of Portugal 2020, by means of budgetary dimension mobilization.

If the outcome is positive, it will confirm the hypothesis of the relevance and centrality of the place based approach in formulating and implementing territorialized policy instruments in the scope of this study, illustrated by Portugal 2020, as well as the materialization of the regional policy paradigm change.

In the event the outcome is negative, the hypothesis of dysfunction between its theoretical formulation and practical implementation is confirmed, therefore not validating the advantages mentioned in scientific studies about place based policies, and «re-

2 European Structural and Investment Funds (ESIF): European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), Cohesion Fund (CF), European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). *Source*: Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of December 17th, 2013.

vealing the budgetary dimension as a critical factor for the implementation of place based public policies of territorial development».

Based on the mentioned context, this study initially focuses on the issue of public policy territorialisation. Then, it characterizes the emergence of place based policies as a new regional policy paradigm, by comparing it with the former paradigm. Next, we address the Cohesion Policy of the EU and the new programming cycle for the period of 2014-2020, both at the EU and national policymaking level, focusing on the Territorial Development Strategies identified therein. Subsequently, we address the budgetary dimension of Portugal 2020, and then discuss the correspondence between the place based approach and Portugal 2020, confirming if the study hypothesis is observed. It is also identified two different but complementary frameworks that can potentially explain the results observed. Lastly, in the concluding part, we suggest potential research lines that may add value to the scientific area of Public Policies.

2 Methodology

This study focuses on assessing if there is an effective correspondence between the theoretical formulation of place based policies, for the current programming cycle of EU development policies for the period of 2014-2000, and its practical implementation, having the goal of assessing the actual correspondence between the theoretical base and the empirical dimension of such policy.

The budgetary dimension of the implementation of Portugal 2020 territorial instruments is used as a case study to find tangible results. For such purpose, we will perform an analytical analysis and revision of the relevant literature concerning this subject, which will be used to carry out the conceptualization of the territorialisation of Public Policies and determine its relevance for the issue of the articulation between territorial dimension and its implementation.

To characterize the rationale of place based policies, and the former European regional policy paradigm, in addition to the analysis and revision of the relevant scientific literature, we have analysed official strategy reports and documentation from organizations like OECD (*Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth* 2009 and *Regional Outlook: Building resilient regions for stronger economies* 2011) and the EU (Barca Report – An Agenda for a Reformed Cohesion Policy 2009).

The characterization of the relation between the place based approach and the EU Programming Cycle 2014-2020 is made mainly by analysing EU documents, reports and official strategies, being complemented by the scientific literature. The assessment concerning

the correspondence between the theoretical speech of place based policies and budgetary dimension of Portugal 2020, is made by reviewing the scientific literature and analysing official documents.

3 Territorialisation of Public Policies

The IFDR —Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (Institute for Regional Financing and Development)— defines «the territorialisation of Public Policies in Portugal» as «the formulation and implementation of programmes and projects with a relevant territorial impact, whose intervention priorities are defined depending on the strategic frameworks formulated for the target-territory, and whose elaboration relies on the involvement of institutions and players related to such territory» (IFDR 2010, p. 11). The IFDR mentions four structuring elements:

- The existence of a pertinent territory.
- Programmes and projects with impact in said territory.
- The existence of strategic frameworks elaborated for the pertinent territory.
- The creation of formal or informal processes involving local players.

In this conceptual context, the report «Territorialização das Políticas Públicas» (Territorialisation of Public Policies) (IFDR 2010) considers the existence of a distinction between the «territorialisation of public policies» and the «territorial impacts of public policies». For a public policy to be deemed territorialized, it is not enough to consider that the investments or actions which embody said policy have a relevant territorial impact. For the Institute (IFDR 2010), this necessarily requires the existence of a specific strategy conceived based on the territory or involving it, or at least prepared in function of a prospective analysis, with a higher or lower degree of involvement of said territory, for instance, the macroeconomic stabilization policies or macroeconomic policies with an anti-cyclic profile, as their territorial impacts are independent of the goals established with their creation and accomplishment.

Lastly, the IGFSE —Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (Institute for Management of the European Social Fund)—³ (IGFSE 2013) considers the territorialisation of public policies to be a pivotal element in the effective management of economic and social development processes, and that the monitoring and assessment of the European funds of 2007-2013, allow to conclude that there is margin for progress in regard to its territorialisation. This interpretation shows the relevance and pertinence of the study of this issue, in a moment in which the initial stage of the process of im-

3 IGFSE, I.P., is the body in charge for ensuring national management of the European Social Fund, being responsible for the physical and financial coordination and monitorization, exercise of competences set for the certification and paying authorities, and auditing operations supported by the ESF. Source: www.igfse.pt.

plementation of a new programming cycle for the period 2014-2020 in Portugal is currently in course.

This study is therefore integrated in this structuring analytical context of potential conceptualization of the Territorialisation of Public Policies. Based on the definition given by the IFRD (2010), we will use this analytical reference as a framework for the analysis of the allocation strategy for budgetary resources in relation to the centrality of Portugal 2020 place based approach, in order to conclude if there is an effective correspondence between the theoretical formulation of the regional European development policy territorialisation and its effective implementation, in the view of allocated resources.

4 From the classic paradigm of Regional Policies to European Place based Policies

By referencing the features of the European Regional Policy at its beginning stage, Esteban, Rodríguez, Moreno and Altuzarra (2009, p. 160) interpret this policy as having been elaborated as a financial solidarity policy focused on reducing economic disparities between different regions of the European Community.

In this line of thought, said authors strongly highlight the redistributive nature of this policy, with the less favoured regions being subject to the allocation of resources coming from the more developed regions.

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD 2009, p. 50) corroborates this thought, highlighting the redistributive nature of financial transfers, with these being followed by major public investment programmes, and states that, during the 70s and 80s of the 20th century, the existence of several shocks and changes in world economy led to the emergence of a context, characterized by the geographic concentration of high unemployment levels, which made the regional policies to have to address these new realities.

The OECD (2009, p. 50) highlights the conflict between regional policy goals in the 50s and 60s and its inability to address the issues arising in following decades. Esteban, Rodríguez, Moreno and Altuzarra (2009, p. 169) state that the crisis of the mid 70s and the consequent extended economic restructuring process gave rise to profound revisions of the goals, strategies and instruments of the Regional Policy.

The OECD (2009, p. 50) claims that the outcomes were not satisfying, because regional disparities were not significantly reduced, despite the high public investment, and that the insufficiency of the regional policy and its instruments led to an

ample politic and scientific debate about the best way to reduce said disparities.

In an effort to summarize the scientific debate, Camagni and Capello (2014, p. 26) highlighted the existence of an extended discussion regarding the nature of last decade's cohesion policies, and that a paradigm change was observed, going from a predominantly redistributive logic to a developmentalist logic. They further note that this debate originated from the existence of three different types of consideration:

1. The high financial costs, the opportunity costs and the involuntary impacts of the «old» paradigm.
2. The evidence of the poor results of regional policies.
3. The new global context, marked by the imposition, to all countries and regions, of a redefinition of their location patterns, new efficiency, economy and innovation ability standards, and new behaviours in technology, production cycles, information and finance management.

Doucet, Bohme and Zaucha (2014, p. 4) mention that, in the scope of this discussion, there are three different perspectives about the best way to articulate territorial dimension and the development of policies and their respective instruments.

- Spatially blind.
- Spatially targeted.
- Place-based.

When characterizing the first perspective, Doucet, Bohme and Zaucha (2014, p. 4) claim that it does not tell the difference between the several territory typologies and focuses on a homogeneous application of a certain policy at every location. This lacks the territorial dimension of the policymakers at the moment of the creation of said policies and respective implementation instruments. These authors note that this approach could have been implicitly adopted by the Sapir Report (2003) and by the World Development Report made by the World Bank (2009).

In regard to the second perspective, Doucet, Bohme and Zaucha (2014, p. 4) state that it reflects territorial diversity and considers both the existence of asymmetric and interdependent territorial patterns and the attempt made by public players to model their interventions taking into account the several existing territorial features.

In relation to the place based perspective (Doucet, Bohme and Zaucha 2014, p. 4), they state that it was systematized in documents like the Barca Report (2009), and that it was based on a principle that claimed that an equivalence among territories and administrative entities should not exist, and a functional logic considering the holistic nature of development should prevail.

Camagni and Capello (2014, pp. 26-27) state that this interpretation is based both on the exploitation of each territory's specificities and on the identification of territorial advantages.

In this theoretical conceptualization context, it is also worth to note that one of the starting points of the place based policies focuses on the fact that the territorial development process must be based on a participated and deliberative process involving endogenous and exogenous players (Barca, McCann & Rodriguez-Pose 2012, p. 147).

Place based policies, as pointed out by authors like Tomaney (2010), are formulated based on the existence of a development reference which relies on a long-term logic, favouring integrated strategies, able to integrate an extended group of territorial players.

The OECD (2009 and 2011) states that the rationale for the new place based regional approach relies on the principle that growth opportunities exist for every territory and region type, in the context of a sane competition policy, and no longer in the existence of a logic based on the mere redistribution of resources among the regions (Catarino 2001).

Place based policies have become the paradigm to follow in the scope of the public development policies of the UE, starting with the need to fully know and explore a territory's potential growth and to design institutions and investments, not currently available, which will be created by means of a deliberative and participative process involving local and external players (Barca, McCann & Rodriguez-Pose 2012, p. 147).

Lastly, and to summarize, Tomaney (2010, p. 7) has concluded that place based policies are being adopted worldwide as the new paradigm and that:

- Place-based approaches require strengthened local and regional institutions that are able to assess and develop local economic assets in ways that amount to more than «tailoring national policies».
- The active role of local stakeholders is critical to the success of place-based approaches but this places new demands on local business and other bodies to actively shape local policy, rather than merely make demands on State and Federal agencies.
- Successful place-based approaches place the development of human capital and the promotion of innovation at their centre.
- Successful place-based economic development is generally a long-term process.

We will therefore base the explanation of the implementation of place based policies, in the scope of EU policymaking, on this sedimentation of the rationale of this approach and its dissemination as the new paradigm of regional development policies.

	Former Regional Paradigm	New Regional Paradigm
Issue	Regional disparities regarding profit, level of infrastructures and employment	Regional competitiveness deficit and unexplored growth ability
Goals	Compensation for disadvantages concerning the location of less developed regions, equality via balanced regional development	Focus on the mobilization of each territory's potential to promote regional competitiveness
Formulation of Public Policies	Addresses the disadvantages concerning the location of poorer regions, reactive approach	Uses all regions potential, enabling their competitiveness, by means of a strategic and regional programming; proactive approach
Territory Typology	Poorer regions	All regions
Territorial Units	Administrative units	Functional areas
Time Dimension	Short-term	Long-term
Implementation Strategies	Sectorial approaches with a limited number of players	Integrated approach with an extended group of players (Integrated Development Programs)
Approach	One-size-fits-all	Context-specific-approach
Focus	Exogenous investments and financial transfers	Endogenous resources and knowledge
Instruments	Benefits and State Aids	Mix (labour markets, corporate environment, share capital, networks, etc.)
Methodology	Specific Projects	Strategic and programmatic
Players	Central Administration (Top-down)	Several Administration levels and varied social players (Strategic Conciliation)
Evaluation	Ex post	Ex ante, ongoing, ex post

Table 1

Regional Policy Paradigms

Source: adapted from OCDE (2009), Vanthillo and Verhetsel (2012) and Baleiras (2014).

5

Cohesion Policy for the programming cycle for the period 2014-2020: The Portugal 2020 Partnership Agreement

The Eurostat Regional Yearbook 2015 (2015, p. 20) defines the Cohesion Policy of the EU as a policy that focus on investment, growth, employment and territorial co-operation.

For the programming period of 2014-2020, the European Commission has proposed to its member states some significant changes, both in formulation and implementation of the cohesion policy, and also stated that, in the scope of the legislative package framing the cohesion policy of the EU for said programming period, those changes focused on the following aspects (CE 2011, p. 1.):

- Alignment of cohesion policy priorities with Europe 2020.
- Compensation for good performances.
- Support integrated programming.
- Focus on results.
- Reinforcement of territorial cohesion.
- Execution simplification.

The European Commission (2011, p. 11) claims that the Cohesion Policy is an *instrument* for the fulfilment of Europe 2020.

According to the new focus of the territorial development policy of the EU, in order to improve the effectiveness of community expenditure, and reach better outcomes, the Commission's proposal encompasses a *Common Strategic Framework (CSF)* for all regional policy funds. Said framework must ensure goals lead to investment priorities, providing the programming process with a strategic direction therefore facilitating the sectorial and territorial coordination of interventions (CE 2011, p. 3).

Based on the CSF, the Commission proposed the signing of a *Partnership Agreement* with each member state, which consists in a document prepared by the member states with the participation of the country's main economic and social agents.

Said agreement must include member state's strategy, and its priorities and measures regarding the use of CSF funds, in order to effectively accomplish Europe 2020 goals.

In a national context, Portugal 2020 is the *Partnership Agreement* signed between the Portuguese State and the EU, and includes the action of the ESIF which set the programming principles establishing the economic, social and territorial development policy between 2014 and 2020.

The European Commission (2014, p. 2) states that the Portugal 2020 Partnership Agreement:

Is a framework document that should set out clear political commitments to the strategic goals to address the key challenges identified by the Europe 2020 strategy. It should define a framework for achieving the maximum European value added of the ESI Funds' investments in Portugal for 2014-2020 by addressing the bottlenecks hampering growth and by pursuing an ambitious development strategy enabling enhanced competitiveness of the Portuguese economy and reducing regional disparities.

Portugal 2020 programming principles are aligned with the Smart, Sustainable and Inclusive Growth, continuing Europe 2020 strategy. Portugal 2020 programming, according to the Partnership Agreement (2014), is organized in four thematic fields and two transverse fields. The former are: *i*) competitiveness and internationalization, *ii*) social inclusion and employment, *iii*) human capital and sustainability and effectiveness in resource usage. The latter are: *i*) reformed Public Administration and *ii*) territorialisation of interventions.

Regarding the configuration of Portugal 2020 operational structures, and according to the Partnership Agreement (Portugal 2020), said configuration will be made through 16 Operational Programmes, plus Co-operation Programmes. The issue of Europe 2020 territorial dimension reinforcement and subsequent territorialisation of the interventions made in the scope of the Cohesion Policy of the EU is essential for the logical comprehension of this Partnership Agreement's structure.

In this context, the principle of *subsidiarity*,⁴ as identified in the Partnership Agreement, is very relevant in the design and structuring of territorial programming instruments, as it enhances the use of a territorial scale of intervention as one of the mechanisms imprinting higher degree of rationality and efficiency in policy integration and community fund application.

By highlighting the relevance and pertinence of territorial approaches, the 2020 Partnership Agreement (2014) identifies the NUTS III scale⁵ as the privileged level for the establishment of coordination and articulation relations between the players of several territorial levels.

The existence of these strategies, focused on a high territorial policy coherence, has developed with the elaboration of the Integrated Territorial Development Strategies (ITDS) made by the so-called Intermunicipal Entities (Metropolitan Areas and Intermunicipal Communities included in Law no. 75/2013).⁶ Such strategies are strategic references, ensuring coherence with sub-regional or local interventions, and with strategies defined at the level of the respective NUTS II. The formulation of these strategies relied on the participation of several territorial players, from public players to private and 3rd sector players.

This new reality has led to the introduction of new public policy instruments which operationalize the ITDS. In the scope of the ITDS implementation, the 2020 Partnership Agreement (2014) and

- 4 Subsidiarity Principle: applied to the EU context, the principle of subsidiarity is a regulatory criterion for the exercise of competences with are not exclusive of the EU. It therefore excludes Union's intervention whenever a matter may be regulated in an effective way by the member states at the central, regional or local level, and grants the Union with legitimacy to exercise its powers whenever the goals of an action cannot be satisfyingly accomplished by the member states, and the Union's action can add value. *Source:* Fichas Técnicas sobre a União Europeia (2015), http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.2.pdf.
- 5 Nomenclature of Units for Territorial Statistics. *Source:* NUTS 2013: as novas unidades territoriais para fins estatísticos, Instituto Nacional de Estatística (2015).
- 6 Established the legal framework of local autarchies, approves intermunicipal entity statutes, established the legal framework of competence transfer from the State to local autarchies and intermunicipal entities, and approved the legal framework of autarchic associativism. *Source:* Law 75/2013, 12th September.

Centro 2020 Operational Programme (2015) identify the following instruments:

- Integrated Territorial Investments (ITI), materialized by the Territorial Development and Cohesion Pacts (TDCP).
- Community-based Local Development (CLD), materialized by the Local Development Strategies (LDS).
- Integrated Actions for Sustainable Urban Development (IASUD), based on an autonomous guideline for regional operational programmes.

Regarding the characterization of ITI, DG Regio (2015a) states that these are a new instrument introduced by the EU for the current community programming cycle with the goal of formulating territorial strategies, within a logic of multi-fund financing, which promote a more place based intervention approach.

In relation to the characterization of the CLD, the European Commission (2014, p. 2) states that this is a specific tool that can be used at the sub-regional level and which complements other local development support instruments. The CLDs can mobilize and engage local communities in contributing for the fulfilment of Europe 2020 goals and promoting the principle of territorial cohesion.

In respect to the IASUD, the 2020 Partnership Agreement (2014, p. 311) states that said actions are destined to carry on the Sustainable Development strategies, considering the relevance of urban systems in growth, employment, competitiveness, and innovation dynamization, and additionally in the sustainability and promotion of the quality of life.

5.1. The Budgetary Dimension of Portugal 2020 – the case study

The European Commission (2016) notes that the ESIF of the EU rely on budget of 454 billion euros, for the period of 2014-2016. AD&C (2015) and Eurostat (2015) mention that budget allocation regarding the Cohesion Policy represents about 1/3 of the EU budget for said period. The definition of regional categories and respective operational co-financing rates is likewise conditional to the GDP *per capita*, still prioritizing resource allocation for regions with a GDP *per capita* below the 75 % average of the EU (Table 2).

Region Typology (2014-2020)	GDPpc EU 27	% Co-financing
Less Developed	< 75 %	75 to 85 %
In Transition	Between 75 and 90 %	60 %
More Developed	> 90 %	50 %

Table 2

Cohesion Policy Region Typologies

Source: own elaboration based on Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 (2014).

This regional characterization, depending on region's GDP *per capita*, results in a budgetary framing that makes a positive discrimination of co-financing rates of funds provided by the European Cohesion Policy in function of the respective region typology, favouring regions with lower GDP *per capita*.

Regarding fund distribution by the member states, Eurostat (2015) states that Portugal receives 6.1 % of the total budget, standing behind Poland (22 %), Italy (9.3 %) and Spain (8.1 %), Romania (6.5 %) and Hungary (6.2 %).

The 2020 Partnership Agreement (2014) established between Portugal and the EU combines the action of the five ESIF (ERDF, CF, ESF, EAFRD and EMFF) through which the country will be provided with 26 billion euros until 2020. Regarding this issue, the European Commission (2016) claims that «Portugal, through 16 national and regional programmes, benefits from ESIF funding of EUR 25.8 billion representing an average of EUR 2474 per person over the period 2014-2020».

In respect to the intersection between fund typology and territorial dimension, the ESIF attached to Portugal 2020 are divided in funds liable to be regionalized or not (Table 3).

Funds Liable to Be Regionalized	Amount (Million Euros)	Funds not Liable to Be Regionalized	Amount (Million Euros)
European Fund for Regional Development (ERDF)	10.777	Cohesion Fund (CF)	2.862
European Social Fund (ESF)	7.543	European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	393
		European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	4.052
		Youth Employment Initiative (YEI)	322
TOTAL	18.320	TOTAL	7.629

Table 3

Fund Typology and Territorial Dimension

Source: own elaboration, adapted from AD&C (2015).

As to the analysis of the budgetary dimensions of Territorial Development strategies, AD&C (2015) states that about 2 billion euros were made available for these strategies. Lastly, in the scope of a more fragmented analysis of those two billion euros allocated

to these policy instruments, and according to data provided by the EU Funding Bulletin (AD&C 2015):

- 1 045 742 million euros allocated to ITI.
- 796 666 million euros allocated to IASUD.
- 280 760 million euros allocated to CLD projects.

5.2. Place based policies: theoretical formulation and practical implementation in Portugal 2020

In regard to the analytical referencing identifying place based policies as very important to fulfil the process of territorialisation of public policies and, at the same time, as the base to a new framework, at the level of EU policymaking, with the budgetary dimension of Portugal 2020, it is important to note that:

- The Cohesion Policy of the EU already represents more than one third of community budget.
- Portugal belongs to a group of countries with higher ESIF transfers receiving around 26 billion euros until 2020.
- From these 26 billion euros, 18 billion euros are liable to be regionalized and about 8 billion euros are not.
- From the 18 billion liable to be regionalized, 2 billion are allocated to Territorial Development Strategies.

Territorial Development Strategies including policy instruments like ITI, CLD and IASUD can also be deemed place based instruments as regarded in reports from international (OCDE 2009, Barca 2009) and national (IFDR 2010) organizations.

We are referring, in particular, to the concept of Territorialisation of Public Policies (IFDR 2010) identifying as essential conditions: the existence of a pertinent territory, programmes and projects with impact in said territory, the existence of strategic frameworks elaborated for the pertinent territory, and the creation of formal or informal processes involving local players.

Portugal 2020 instruments	Dimension «Territory»	Dimension «Programmes and Projects with impact in the Territory»	Dimension «Strategic Framework made for the Territory»	Dimension «Formal or informal participation processes involving local players»
ITI	X	X	X	x
CLD	X	X	X	x
IASUD	X	X	X	x

Table 4

Intersection between Portugal 2020 Policy instruments and the Dimensions of Territorialisation of Public Policies (IFDR 2010)

Source: own elaboration based on IDFR references (2010).

It is worth to highlight the fact that all these conditions are *simultaneously* observed, therefore qualifying policy instruments like the ITI, CLD, and the IASUD as place based policies (Table 4).

For this EU programming cycle, and in relation to the articulation with territorial dimension, the European Commission (2015) has introduced new and improved implementation mechanisms for the policies formulated at EU level, namely by combining several EU funds.

DG Regio (2015b, p. 4) corroborates the thought that the role of both the ESIF and the new territorial instruments are relevant for the implementation of the place based approach.

With the instruments suited for the referred theoretical mobilization already identified, it is important to observe their real budgetary dimension in the current programming cycle for the period 2014-2020, in the scope of the case study. In this sense, and according to available data, this research has ascertained that these place based instruments (ITI, CLD and IASUD) allocate about 2 billion of the overall funds available for Portugal until 2020, therefore representing 11 % of the funds liable to be regionalized (18 billion euros) and 7.6 % of the national total (26 billion euros).

When comparing this numbers with the existing EU strategic documents, we can conclude that there is a dysfunction between the theoretical policy formulation of European and national institutions' official speech and the implementation of Portugal 2020, given that the allocation of budgetary resources did not keep up with the place based approach rhetoric, as referenced for the current community programming cycle.

By mentioning the place based approach as a more effective and efficient way to implement economic development processes based on the combination of a set of dimensions stated by us in Table 1, Barca (2009) simultaneously highlighted two issues:

- The inability of the classical regional policy paradigm to respond to challenges imposed by globalization.
- Assumption of the new place based policies paradigm as the most effective and efficient way to implement economic development processes, being that the Cohesion Policy of the EU must be based on this approach.

In the scope of Portugal 2020 implementation and according to data, there is not a significant fund allocation to place based policy instruments, which may reflect an important dysfunction between the theoretical and practical references.

But, in our point of view, there is another dysfunction between the theoretical references and EU *praxis*. This was addressed by Barca, McCann, and Rodriguez-Pose (2012, p. 149), who underlined the impossibility of the implementation of a place based territorial

development policy exclusively based on convergence criteria, giving the Cohesion Policy of the EU as an example.

The analysis of the structure of Portugal 2020 is also relevant to this discussion, as it is based on Regional and Sectorial Operational Programmes (Acordo de Parceria 2020 2014), which do not represent an innovation when compared to former Community Support Framework. Following this line of thought, Barca, McCann, and Rodriguez-Pose (2012) stated that the existence of rigid typologies based on the regional GDPpc (Table 2) in regard to regions liable to be funded, is not aligned with the place based approach, as it advocates that, at the level of its theoretical formulation, the existence of functional areas to the detriment of administrative units (Table 1), as referenced by the current Cohesion Policy of the EU.

Lastly, we note that Barca (2009) considers the place based approaches to effectively and efficiently change policies, operational instruments and that the territorialisation of public policies, in the scope of ESIF implementation, is essential for the effective management of economic development processes (IGFSE 2013).

In this scope, the referred theoretical studies consider the place based policies as the most effective and efficient way to manage development processes. By comparing the place based narrative, as the new regional policy paradigm, with the budgetary allocation for territorial instruments, it is important to note that:

- Or the EU and respective member states are not effectively and efficiently implementing their development policies, which could be deemed a problem.
- Or the theoretical studies about place based policies and subsequent inclusion in the EU speech must face their practical limitations and consequent impossibility of being pivotal in regard to the implementation of EU development processes.

This effective limitation regarding the budgetary weight of the place based policy instruments as suggested by the analysed case—Portugal— data allow us to address an essential issue for the EU policymaking: to assess if place based policies are truly the most effective and efficient reference for the formulation and implementation of development processes at the EU level.

The fact that there is no correspondence between the theoretical grounds of the place based policies and its empirical dimension, in the context of Portugal 2020 implementation, reinforces the correctness and pertinence of the scientific debate on the real and effective centrality of the territorial dimension in international development processes.

This mismatch between the theoretical formulation of place-based policies and their implementation of the scope of the Portugal 2020 Partnership Agreement can be the subject of a analysis

that is based on the scientific mobilization of two distinct frameworks which we believe are interconnected.

The first one is anchored in the trajectory and history of implementation of EU funds in Portugal since its accession to the then European Economic Community (EEC) in 1986.

The second framework is based on the very formulation and structuring of the Portugal 2020 Partnership Agreement.

Regarding the first framework, authors such as Baleiras (2014), Costa (2016) and Marques (2017) articulate arguments regarding the importance of the Portuguese trajectory of the implementation of EU funds. It derives from these understandings the anchoring of historical and institutional analytical dimensions as explanatory factors.

Baleiras (2014) argues that Portugal is in a phase of transition between paradigms of regional policy (2014, p. 20) and argues for the existence of a set of 10 barriers that prevent the full implementation of public development policies in Portugal, with a strong impact on the implementation and implementation of EU funds in Portugal:

1. Difficulties in the public understanding of cross-cutting issues.
2. Cross-cutting issues and vertical governance.
3. Territorial disarticulation of public policies.
4. Strategy.
5. Regional development policy and use of structural funds.
6. Habits of «rent-seeking».
7. Proportionality and representation of minorities.
8. Lack of trust between agents.
9. Regional Aspirations and Status of regional entities (CCDR).⁷
10. Demography, desertification and development.

Costa (2016) refers the Portuguese trajectory of the implementation of EU funds since the first Community Support Framework. As a constant in this trajectory, the author identifies the existence of a sectoral implementation logic that makes difficult the existence of a territorial rational in the national strategy of allocation of financial resources as well as their coordination. It is noted that the sectoral implementation logic is the mainstream approach of national authorities regarding EU funds.

Marques (2017) conceptualizes the implementation of three decades of community funds in Portugal and refers to the existence of a logic of fragmentation that has hindered the existence of a true territorial dimension in the implementation of EU funds and refers to Barca (2009) emphasizing the need for a strategic dimension as a means of enhancing the territorial dimension of Cohesion Policy.

It should also be stressed that within the evaluation structure of the last EU programming cycle in Portugal, the Final Report of

7 CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Regional Coordination and Development Commission.

the Global Evaluation Study on the Implementation of the NSRF⁸ 2007-2013 (2010) points out that there was a reinforcement of the sectoral approach which corresponded to a decrease in the importance of territorial dimension.

Regarding the explanation of the second framework, Ferreira and Seixas (2017) conceptualize an argument that resides in the existence of a neo-institutional logic of implementation of the Agreement of Portugal 2020 partnership. These authors identify the existence of a mismatch between the place-based relational nature and the formulation of policy instruments that are implemented in function of a state-based institutional logic based on a set of bureaucratic and sectoral logics.

Ferreira and Seixas (2017) identify the following arguments as explanatory of the hypothesis that supports the logic of implementation of Portugal 2020 as neo-institutional and not as place-based:

1. Existence of a new glossary of territorial development established in top-down form.
2. Absence of a real effort to disseminate this new glossary.
3. Mastery of this new glossary by networks of experts and policymakers.
4. Existence of territorial statistical entities (NUTS) that do not correspond to established sociopolitical identities.
5. Creation of territorial entities managing EU funds (intermunicipal entities).

We consider that both approaches are potentially explanatory of the mismatch we have identified and referenced in this article and that together have the ability to give a broad and capable explanation to the phenomenon under analysis.

The mobilization of an explanatory framework based in historical and institutional factors could better observed and properly validated in the scope of a scientific study that can be translated in the development of a better understanding of EU and Portugal territorial public policies.

6 Concluding Remarks

This new public development policy paradigm had a significant impact on the reality of EU policymaking, being particularly relevant in the formulation and implementation of the new community programming cycle for the period 2014-2020. As observed in Table 1, the place based policies show a number of features distinguishing them from the former regional policy paradigm, and these are incorporated in the design of the new community programming cycle for the period 2014-2020.

8 NSRF – National Strategic Reference Framework.

The implementation of this new programming cycle in Portugal was made by means of the Portugal 2020 Partnership Agreement, which encompasses the ESIF, and defines the programming principles establishing the economic, social and territorial development policy between 2014 and 2020 for Portugal. As to its territorial dimension, the structure and operational logic of the Partnership Agreement (2014) reflects all priorities and fund allocations set for the Cohesion Policy.

This context of alignment with community funds should be used as the foundation to interpret territorial policy instruments based on a place based approach:

- ITI.
- CLD.
- IASUD.

These are the policy instruments to be mobilized by the players implementing territorial development processes, using the new European regional policy paradigm —the place based policies— as theoretical foundations.

In the view of ascertaining the centrality of said approach, in this study we have mobilized the budgetary dimension of Portugal 2020, our case study, focusing on place based territorial instrument analysis. After analysing all official data available at the time, and answering at the research question raised, we can conclude that there is no correspondence between the theoretical formulation of the place based policies of the current community programming cycle for the period 2014-2020 and the practical implementation of Portugal 2020.

Data suggest the confirmation of the hypothesis of a dysfunction between the theory on which the place based approach is based, and the practice, therefore, not validating the change of paradigm referenced by the observed official reports and scientific studies.

The non-existence of an effective correspondence between the theoretical grounds of the place based policies and its empirical dimension, in the context of European policymaking, raises some questions regarding its applicability as the dominant paradigm in the field of public policies of territorial development in other geographical locations.

In this respect, results suggest that future formulation of place based policies by other world states or economic regions, where the reduction of regional development disparities is required, must consider all conceptual and implementation fragilities of this policies in the EU.

In this paper it is identified two different frameworks that can explain the identified mismatch between the theoretical grounds of the place based approach and its implementation in Portugal. These two frameworks that rely in the mobilization of historical and

institutional factors can be observed as possible explanations and should be deepened in future studies. Bearing in mind this lack of correspondence between the theoretical references and the observed *praxis*, we think that it would be interesting to address, in subsequent studies, the issue of knowing if the place based policies are, in fact, the most effective and efficient reference for the formulation and implementation of development processes in the EU.

In this regard, and considering our analysis, we think that it would be relevant to perform studies comparing the territorial dimensions of each Partnership Agreement made with the several member states, and the EU's own bodies, based in the mobilization of historical and institutional factors.

7 References

7.1. Bibliography

- ACORDO DE PARCERIA 2020 (2014). Acordo de Parceria Portugal 2014-2020.
- AD&C (2015). Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia 2.
- BALEIRAS R (2014). Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais. CFP.
- BARCA F (2009). Relatório Barca – Uma Agenda para a Reforma da Política de Coesão.
- BARCA F, MCCANN P, RODRIGUEZ-POSE A (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. Vol. 52 1:134-152.
- CAF (2010). Desarrollo Local: Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Corporacion Andina de Fomento, Caracas.
- CAMAGNI R, CAPELLO R (2010). Macroeconomic and territorial policies for regional competitiveness: an EU perspective. *Regional Science Policy & Practice*:1-19.
- CAMAGNI R, CAPELLO R (2014). Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy & Practice*. Vol. 7 1:27-49.
- CAPELLO R (2007). A forecasting territorial model of regional growth: The MASST model. *Ann Reg Sci*:2-3.
- CATARINO JR (2011). Portugal: 25 anos de integração comunitária – Questões e Desafios, 25 anos de União europeia – 125 reflexões. En: VVAA. 25 anos de União europeia – 125 reflexões. Almedina, Coimbra.
- CATARINO JR (2015). Desequilíbrios Territoriais e sua Compensação através da Política Pública Tributária – Direito Internacional. *Revista Direito à Sustentabilidade – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. UNIOESTE*. Vol. 1 2.
- CATARINO JR, ALCARIO RM (2016). Consolidação orçamental nas economias em crise: o contributo da despesa fiscal em Portugal entre 2011 e 2014. *Revista NEJ – Novos Estudos Jurídicos – Univali* 21 (August).
- CATARINO JR, DIOGO S (2015). O Princípio da Não Discriminação Fiscal em Espaços de Integração Económica: O Caso Português no Processo Europeu. *Revista Brasileira de Estudos Políticos da Universidade Federal de Minas Gerais* 110.
- CATARINO JR, FONSECA J (2013). Sustentabilidade Financeira e Orçamental em contexto de crise global numa Europa de moeda única. *Revista SEQUÊNCIA – Estudos Jurídicos e Políticos do Programa de Pós Graduação em Direito da UFSC Universidade Federal de Santa Catarina*. Vol. 34 67 (December).
- CE (2011). Política de Coesão 2014-2020 – Investir no Crescimento e em Empregos.

- CE (2012). Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020. Brussels.
- CE (2014). Observations on the Partnership Agreement with Portugal. Part I.
- CE (2015). Comunicação da Comissão: Investir no emprego e no crescimento – maximizar o contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
- CE (2016). Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
- CENTRO2020 (2015). Abordagens Territoriais: Uma análise aplicada ao Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020.
- COSTA, JS (2016). Cinco décadas de políticas de desenvolvimento regional em Portugal. *Boletim regional, urbano e ambiental*:73.81 (June 14th).
- DG REGIO (2015a). Scenarios for Integrated Territorial Investments. European Commission, Brussels.
- DG REGIO (2015b). Territorial Agenda 2020 put in practice.
- DOUCET P, BOHME K, ZAUCHA J (2014). EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development, Debate article*.
- EC (2012). Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020. Brussels.
- EC (2014). Community-led Local Development. European Commission, Brussels.
- ESTEBAN M, RODRIGUEZ A, MORENO J, ALTUZARRA A (2009). La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas. *Investigaciones Regionales* 14:157-184.
- EUROSTAT (2015). Eurostat Regional Yearbook 2015.
- FEDAJEV A, NIKOLIC R (2012). The Concepts, Methods and Measurement of EU Regional Development. *Economics Management Information Technology*. Vol. 1 1:48-57.
- FERREIRA F, SEIXAS PC (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização. *urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Vol. 9 3:487-499 (December).
- GARCILAZO JE, MARTINS JO, THOMPSON W (2010). VOX CEPR's Policy Portal – Research-based policy analysis and commentary from leading economists. Obtido em 24 de Maio de 2016, de Why policies may need to be place-based in order to be people-centred. <http://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred> (November 20).
- IGFSE (2013). Os pressupostos do Acordo de Parceria. IGFSE.
- INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (IFDR) (2010). A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal.
- MARQUES A (2017). Três décadas de fundos comunitários em Portugal. *Competitividade: As oportunidades perdidas. Relações Internacionais*:39-54 (March).
- MOURATO J (2013). The functional gap: a reflection on the limits to institutional capital. *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT, Porto, pp. 166-177.
- OBSERVATÓRIO DE QREN (2010). Avaliação Global da Implementação do QREN (2007-2013) – Relatório Final. 30 de Agosto de 2010. Observatório do QREN, Lisboa.
- OCDE (2009). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2009). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris.
- OCDE (2011). *Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*. OCDE, Paris.
- TOMANEY J (2010). Place-based approaches to regional development: Global trends and Australian implications. Australian Business Foundation.
- TUOKI I (2013). People-Based versus Place-Based Policies: The 2009 World Development Report. *Local Economy* 28:1-6.
- UE (2011). Agenda Territorial da União Europeia 2020.
- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2011). Agenda Territorial da União Europeia para 2020. Godollo, Hungria: documento aprovado durante a Reunião Informal de Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial da União Europeia, A19 de Maio 2011.
- VANTHILLO T, VERHETSEL A (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium).

7.2. Databases

Cohesion Policy Databases, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

8 Acknowledgments

This work was supported by Portuguese national funds through FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, under project «UID/CPO/00713/2013».

Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas

Victoria PELLICER-SIFRES
vicpelsi@ingenio.upv.es
INGENIO [CSIC-UPV]
Universitat Politècnica de València
(España)

A broader understanding of fuel poverty from capability approach: towards a characterization built from the bottom-up

ResumenAbstract

1. Introducción

2. Elementos teóricos

2.1. Elementos teóricos de la bibliografía sobre pobreza energética: nomenclatura, causas y consecuencias

2.2. Elementos teóricos del enfoque de capacidades: capacidades, funcionamientos, factores de conversión, estructura y agencia

3. Metodología

4. Análisis y discusión de resultados

4.1. Evolucionando en la nomenclatura y los elementos centrales

4.2. Causas: avanzando hacia factores más estructurales

4.3. Consecuencias: de pasar frío a no vivir una vida digna

4.4. Propuesta de tres traslaciones: avanzando en la definición

5. Conclusiones

6. Bibliografía

Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas

Victoria **PELLICER-SIFRES**
vicpelsi@ingenio.upv.es
INGENIO [CSIC-UPV]
Universitat Politècnica de València
(España)

A broader understanding of fuel poverty from capability approach: towards a characterization built from the bottom-up

Citar como/Cite as:

Pellicer-Sifres V (2018). Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):138-163.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.295

Resumen

Con este artículo se busca contribuir a una mejor comprensión de la pobreza energética e incluir la visión de las personas afectadas. Para ello, utilizando el enfoque de capacidades y tras un trabajo de campo cualitativo, proponemos un marco conceptual para reinterpretar y redefinir la pobreza energética, de manera que *i)* sea vinculada con cuestiones de justicia social y vulnerabilidad; *ii)* se amplíe el espectro de causas y se vinculen con cuestiones personales, sociales, medioambientales y estructurales; *iii)* se comprendan las consecuencias, como la privación de una serie de capacidades, funcionamientos y agencia que impiden a las personas vivir la vida que valoran. Avanzar hacia esta comprensión más amplia resulta relevante, como paso previo para diseñar políticas más efectivas y alineadas con las percepciones y aspiraciones de las personas que sufren pobreza energética.

Palabras clave: pobreza energética, enfoque de capacidades, visión desde la base, agencia, justicia energética.

Abstract

This paper seeks to contribute to a better understanding of fuel poverty, and to include the vision of people who are suffering the problem. To do this, using the capability approach and a qualitative fieldwork, we propose a conceptual framework to rethink and redefine the phenomenon, in order to: *i)* link the problem with social justice and with vulnerability; *ii)* broaden the spectrum of causes and link them with personal, social, environmental and structural issues; *iii)* understand the consequences as the deprivation of a series of capabilities, operations and agency that prevent people from living the life they value. Moving towards this broader understanding is relevant, as the first step to design more effective policies aligned with the perceptions and aspirations of people in fuel poverty.

Keywords: fuel poverty, capability approach, bottom-up experience, agency, energy justice.

1 Introducción

La preocupación por la pobreza energética está recientemente ganando atención en las esferas de la Academia, la política y la indignación social a lo largo de los distintos países de Europa (Bouzarovski 2014). En mayor o menor medida, todos miran y toman como referencia el trabajo que se viene realizando desde hace más de veinticinco años en el Reino Unido donde, a lo largo del tiempo, se ha ido desarrollando investigación al respecto acerca de su definición (Moore 2012, Thomson *et al.* 2016), de su medición (Hills 2012, Liddell *et al.* 2012), de las implicaciones en el día a día de las personas (Anderson *et al.* 2012, Brunner *et al.* 2012), del impacto en su salud (Ormandy y Ezratty 2012, Gilbertson *et al.* 2012) y de las políticas para combatirla (Bouzarovski *et al.* 2012, Teller-Elsberg *et al.* 2016).

No obstante, a pesar de que ampliamente se ha demostrado cuáles son las consecuencias de la pobreza energética en la vida de las personas, no son muchos los estudios que la vinculen con un problema de injusticia social (encontramos las más claras referencias en la creciente bibliografía sobre «Justicia Energética», liderada por Walker y Day 2012, Sovacool y Dworkin 2015). Tampoco es fácil encontrar estudios que reflexionen sobre sus causas, entendiéndolas desde una perspectiva más compleja y sistémica. De igual manera, existen relativamente pocas investigaciones que aborden la pobreza energética desde análisis cualitativos donde se conceptualice el fenómeno desde la perspectiva de las personas que sufren el problema (Middlemiss y Gillard 2015).

Por todo ello, nuestro punto de partida en este artículo es sugerir que la manera actual en la que se está interpretando la pobreza energética es limitada, pues no se aborda o visibiliza aspectos fundamentales de su naturaleza: por un lado, la conceptualización actual no evidencia explícitamente que se trate de un problema complejo de injusticia social causado, en gran medida, por cuestiones estructurales; por otro lado, tampoco se construye en torno a un trabajo cualitativo que recoja directamente las percepciones y aspiraciones de las personas en situación de pobreza energética. Consideramos que explorar cómo se concibe la pobreza energética desde la perspectiva de las personas que sufren el problema es relevante para comprender la complejidad del fenómeno con mayor profundidad y con más matices, como paso previo y necesario para poder diseñar políticas efectivas para combatir el problema.

Para ello, en el epígrafe 2 tomamos como marco conceptual el enfoque de capacidades, liderado por el economista y filósofo Amartya Sen (1993, 1999, 2002) y posteriormente por la filósofa Marta Nussbaum (2000, 2003, 2006) y un amplio abanico de investigadores (Alkire 2002, Robeyns 2005, Crocker 2008). Este enfoque pone

en el centro de cualquier fin y proceso la expansión de las capacidades y la agencia de las personas. Ha tenido gran relevancia e impacto en la evaluación de procesos de desarrollo y ha sido ampliamente utilizado en el ámbito de la pobreza. Claros ejemplos de ellos son el conocido Índice de Desarrollo Humano y los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹ ambos inspirados en este enfoque.

Siendo que el objetivo de esta investigación es avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno —al conectarlo con la cuestión de la justicia social e incluir la visión de las personas que sufren el problema—, consideramos que este constituye un marco apropiado por su propia razón de ser: poner en el centro a las personas, a sus aspiraciones y a la ampliación de sus libertades, con el fin de promover y respetar valores básicos e intrínsecos de justicia social.

En el epígrafe 3 explicamos la metodología del trabajo de campo desarrollado, con el que se recoge la realidad de la pobreza energética en la ciudad de Valencia, en España. Se basa en entrevistas semiestructuradas, observación participante y revisión documental. Consideramos que el caso de estudio es relevante puesto que: *a)* el fenómeno se empezó a visibilizar en España hace relativamente poco (a partir de 2012) y no existe todavía mucha reflexión al respecto; *b)* en general, se están tomando los mismos discursos de Reino Unido e Irlanda, de manera acrítica; *c)* existen también, no obstante, casos en los que los marcos de abordaje del fenómeno han tomado un cariz más crítico, fruto del momento de indignación ciudadana y de crisis social, económica y política (Tirado Herrero y Jiménez Meneses 2016); *d)* puesto que aún se está construyendo el concepto en el imaginario colectivo de la sociedad española, este puede resultar un momento clave para contribuir a que el fenómeno de la pobreza energética se comprenda de una manera más amplia y compleja.

En el epígrafe 4 tomamos como referencia los elementos del enfoque de capacidades presentados en el marco teórico para comprender, de manera más amplia, el fenómeno de la pobreza energética, desde la perspectiva de las personas que sufren el problema. Tras este análisis, proponemos un marco conceptual con el que se sugiere evolucionar en tres aspectos en relación con la manera convencional de entender la pobreza energética: *a)* modificar su nomenclatura y los elementos centrales de la definición, *b)* leer las causas desde una visión más crítica y estructural y *c)* caracterizar las consecuencias de una manera más amplia que recoja las aspiraciones de las personas que sufren el problema.

Fruto de todo ello, proponemos una nueva definición con la que se reinterprete el fenómeno de manera más completa y compleja. Finalmente, en el epígrafe 5 cerramos el artículo con las conclusiones.

1 Véase, por ejemplo, PNUD (2011), centrado en los desafíos globales de sostenibilidad y equidad.

2 Elementos teóricos

2.1. Elementos teóricos de la bibliografía sobre pobreza energética: nomenclatura, causas y consecuencias

Relatamos en este epígrafe cuáles son los principales debates en relación con cómo se está definiendo la pobreza energética, cuáles se están remarcando que son sus causas, cuáles sus consecuencias y cuáles están siendo las principales medidas que se están tomando para combatirla.

La pobreza energética (PE) fue *definida* por primera vez por Brenda Boardman (1991) en el Reino Unido como la «incapacidad [para un hogar] de obtener una cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10 % de la renta disponible». Desde el principio se excluyó del análisis los costes de un hogar en energía destinada a otros usos como, por ejemplo, el transporte. Basándose en esta primera aproximación, en 2001 en el Reino Unido se planteó una «estrategia de pobreza energética», en la cual se vinculaba dicho umbral de gasto con un régimen de temperatura adecuado según la Organización Mundial de la Salud (OMS). La definición entonces se amplió a «incapacidad [para un hogar] de satisfacer [en el hogar] un régimen térmico de la vivienda adecuado (21 °C en la sala de estar y 18 °C en el resto de estancias, propuesto por la Organización Mundial de la Salud) a una cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10 % de la renta disponible» (BERR 2001). La anterior definición, planteada en clave de temperatura/ingresos, ha evolucionado a lo largo de los años hasta llegar a hablar, en lugar de temperatura, de servicios energéticos: «La pobreza energética ocurre cuando un hogar no puede pagar los costes de los más básicos servicios energéticos, para proveerse de calefacción, iluminación, cocina y uso de electrodomésticos» (Boardman 2010).

A pesar de la evolución en los últimos años de la nomenclatura y definición de la pobreza energética, en la gran mayoría de los casos, los conceptos clave en torno a los que se formula siguen siendo la baja temperatura, los bajos ingresos del hogar o los servicios energéticos insuficientes.

Aunque son escasos los estudios que abordan la pobreza energética desde un posicionamiento normativo más firme, sí existen algunos estudios, como los de Sovacool y Dworkin (2015) y Walker y Day (2012), en los que se plantean, de manera explícita, que la pobreza energética es un problema de injusticia social. Esta idea es fruto de una propuesta teórica más amplia en la que se define el marco conceptual para la «justicia energética». Walker y Day (2012) lideraron esta rama de la bibliografía y definieron la «injusticia energética» como un problema complejo que implica una injus-

ticia no únicamente distributiva —¿quién tiene qué?—, sino también de reconocimiento —injusticia como falta de reconocimiento de las diferencias, necesidades específicas y vulnerabilidades de determinados colectivos— y de procedimiento —injusticia como acceso desigual a la información y a la participación real en procesos de toma de decisión—. Sovacool y Dworkin (2015) desarrollaron unos criterios² como marco de referencia para tomar decisiones desde una perspectiva de justicia energética. La edición especial en la revista *Local Environment*, coordinada por Hall *et al.* (2013), aglutinó las principales conexiones entre energía y equidad, justicia y vulnerabilidad. Desde entonces, en nuevos estudios se han desarrollado dichas conexiones (Heffron *et al.* 2015, McCauley *et al.* 2013), para una revisión de la bibliografía (Jenkins *et al.* 2016).

Este artículo parte de esta última corriente de la bibliografía sobre justicia energética y, en concreto, del artículo seminal de Day *et al.* (2016), en el que se inicia el debate para utilizar el enfoque de capacidades para una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza energética.

En relación con las *causas*, en la bibliografía dominante se identifica la combinación de tres factores principales: *a)* disposición de bajos ingresos, *b)* incremento en los precios de la energía, *c)* residencia en viviendas con baja calidad de eficiencia energética. Estas tres causas fueron inicialmente propuestas por Boardman (1991), ampliamente aceptadas por el resto de académicos, como se demuestra en la primera edición especial sobre pobreza energética publicada en *Energy Policy* (Boardman 2012), y fueron relativamente poco debatidas o cuestionadas a medida que la investigación ha ido avanzando, como se puede apreciar en la reciente edición especial de la revista *Indoor and Built Environment* (Ambrose y Marchand 2017). No obstante, algunos estudios sí han contribuido a añadir, además, otros factores adicionales, como el hecho de requerir necesidades energéticas por encima de la media; por ejemplo, debido a la densidad de habitantes del hogar (Bouzarovski y Cauvain 2016) o por enfermedad (Snell *et al.* 2015). Otros factores adicionales que han sido nombrados en la bibliografía han sido la cuestión de no disponer de ahorros y de vivir en régimen de alquiler, hecho que limita a las personas a realizar mejoras energéticas en su vivienda (Ambrose 2015, Boardman 2010), o practicar hábitos poco eficientes por desconocimiento sobre el tema (Love y Cooper 2015). Por ello, consideramos que la combinación de las tres causas expuestas, a pesar de ser las más ampliamente utilizada, es en gran medida limitada, puesto que no visibiliza otras cuestiones que también generan pobreza energética.

Para completar la definición de las causas, consideramos que la propuesta de Bouzarovski y Petrova (2015) es un buen punto de partida; por ello, será la que tomaremos como orientación para entender mejor, desde la perspectiva de las personas, las causas que provocan pobreza energética. En esta propuesta se plantean

- 2 Su propuesta es que la justicia energética se debe garantizar en función de los siguientes criterios: disponibilidad, accesibilidad, proceso justo, transparencia y rendición de cuentas, sostenibilidad, equidad intergeneracional, equidad intrageneracional y responsabilidad.

seis factores, entre los que se engloban las tres causas anteriores y, además, se añaden nuevas. Son: *a)* accesibilidad al recurso limitada; *b)* baja capacidad de pago, debida a altos precios de la energía y bajos ingresos, lo cual limita también la inversión en nuevas infraestructuras energéticas; *c)* baja flexibilidad, entendida como la capacidad de pasar de un servicio de provisión energético a otro apropiado para las necesidades del hogar; *d)* baja eficiencia energética, lo cual conlleva alta pérdida de energía útil en el hogar durante el proceso de conversión; *e)* necesidades, que suponen un desequilibrio entre los requerimientos energéticos en el hogar y los servicios de los que se dispone; a su vez, estas necesidades están moldeadas por razones sociales, culturales, económicas o de salud, y *f)* prácticas no eficientes, debido a la falta de conocimiento de programas de apoyo o maneras de utilizar la energía de manera más eficiente.

Cabe remarcar que estos seis factores no son únicamente cuestiones internas al hogar, sino también (y principalmente) causas originadas por elementos externos a él.

En relación con las *consecuencias*, y basándose en el trabajo de numerosos estudios (Liddell 2012, Tirado Herrero *et al.* 2016, Liddell y Morris 2010), las consecuencias de la pobreza energética se presentan agrupadas en las siguientes:

- i.* Riesgos e impactos sobre la salud física (problemas respiratorios, utilización de fuentes energéticas auxiliares con riesgo de accidente, incendio o envenenamiento debido al monóxido de carbono).
- ii.* Riesgos e impactos sobre la salud mental: ansiedad, aislamiento, exclusión social o pérdida de autoestima.
- iii.* Degradación de las viviendas.
- iv.* Acumulación de deuda excesiva (el pago de facturas elevadas de suministro energético limita el poder enfrentarse a otras necesidades como son la comida y el transporte).
- v.* Mayores emisiones de CO₂.

En el siguiente subepígrafe, presentamos los elementos principales del enfoque de capacidades en los que nos basaremos para conocer la perspectiva de las personas que sufren pobreza energética, con el fin de avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno.

2.2. Elementos teóricos del enfoque de capacidades: capacidades, funcionamientos, factores de conversión, estructura y agencia

El enfoque de capacidades conforma un amplio marco normativo para la evaluación y la valoración del bienestar individual y de las convenciones sociales, el diseño de políticas y las propuestas sobre cambio social en la sociedad (Robeyns 2005, p. 93). El enfo-

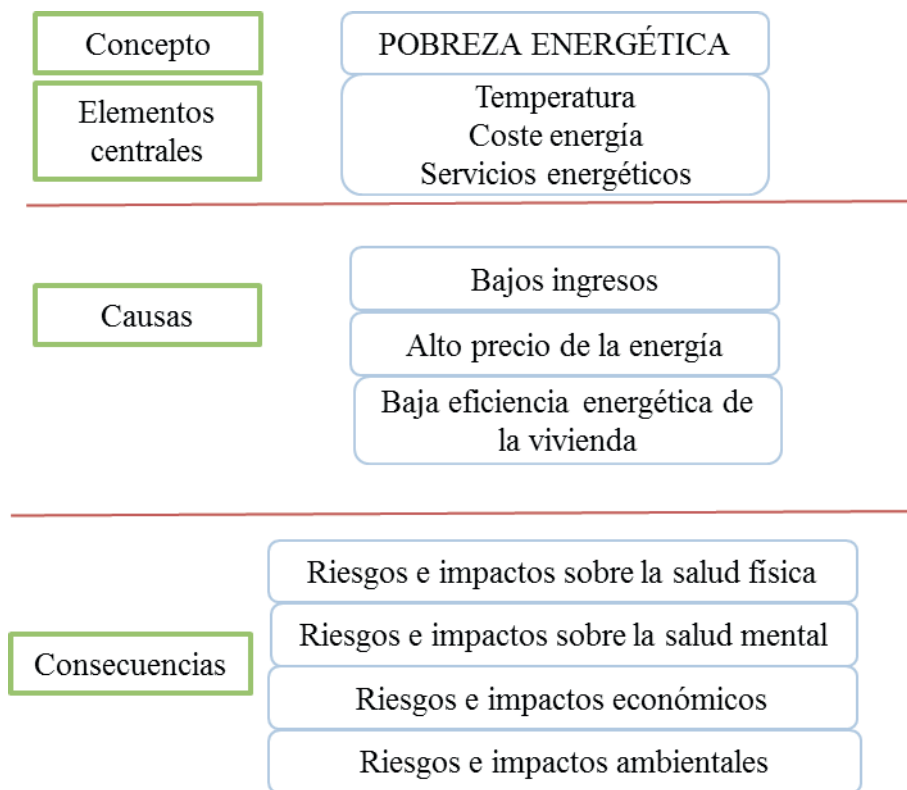


Figura 1

Conceptualización convencional sobre la pobreza energética

Fuente: elaboración propia basada en revisión de la bibliografía.

que de capacidades en sí mismo no constituye una teoría que explique la pobreza, la desigualdad o el bienestar, sino que, más bien, ofrece una herramienta y un marco para conceptualizar y evaluar tales fenómenos.

De los elementos nucleares en torno a los cuales se construye el enfoque (Robeyns 2016), tomamos, en primer lugar, la idea de capacidades y funcionamientos.

Las *capacidades* se caracterizan como el conjunto de libertades de las que gozan los individuos para llevar la vida que tienen razones para valorar (Sen 1993), para hacer aquello que quieren hacer y para ser las personas que quieren ser (Robeyns 2005). Los *funcionamientos* son los estados de existencia y las acciones que una persona consigue o realiza a lo largo de su vida: «las cosas que logra hacer o ser». Los funcionamientos pueden ser actividades (como leer o escribir), estados físicos (como estar bien alimentado o sano), situaciones mentales (como estar contento) o funcionamientos sociales (como estar integrado en la sociedad). Por tanto, las capacidades son entendidas como las oportunidades o las libertades reales que una persona tiene para lograr los funcionamientos que valora. Según Sen, el desarrollo se entiende como la ampliación de dichas capacidades, lo cual contrasta con el foco de otros enfoques

filosóficos, cuyo énfasis se pone en promover la felicidad, los ingresos, los gastos o el consumo.

Robeyns (2016, p. 406) explica que, *a priori*, las capacidades y los funcionamientos se conciben desde una valoración moralmente neutral. Ante ello, remarca la importancia de que sean las propias personas quienes los evalúen. No obstante, puesto que no todos los funcionamientos poseen necesariamente un valor positivo, Robeyns remarca que debemos también permitir conceptualmente la idea de la existencia de «malos funcionamientos».

Aplicando estos dos conceptos al caso de la pobreza energética, y en aras de profundizar en la comprensión del fenómeno desde la perspectiva de las personas que lo sufren, nos preguntamos: *i)* ¿cuáles son las capacidades que las personas valoran y de las que están siendo privadas a causa de la pobreza energética? y *ii)* ¿a qué «malos funcionamientos» les está conduciendo la situación de pobreza energética?

La segunda idea nuclear del enfoque de capacidades que tomamos en consideración son los *factores de conversión*. El enfoque de capacidades sugiere que las personas cuentan con distintas habilidades para convertir los recursos en capacidades y funcionamientos. Estas habilidades están construidas, influidas o modeladas por los factores de conversión, que pueden ser personales (por ejemplo, el género, el estatus, la raza, la inteligencia, las habilidades personales, etc.); sociales (por ejemplo, las políticas públicas, las normas, los roles de género, las jerarquías sociales, las relaciones de poder, etc.) y medioambientales (por ejemplo, el clima o las condiciones geográficas). Además de estos factores de conversión individuales y de la historia personal y psicológica individual, también influyen las *cuestiones estructurales*, que son aquellas que no resultan propias de los individuos sino del contexto social (como las instituciones, las normas sociales y legales, el comportamiento y las características de otras personas, etcétera).

Para avanzar en la comprensión de la pobreza energética desde el punto de vista de las personas que sufren el problema, necesitamos conocer cómo la pobreza energética influye en su set de capacidades (sus libertades reales) y en sus decisiones para convertirlas o no en funcionamientos. Para ello, necesitamos información acerca de sus factores de conversión y de los elementos de la estructura social. Por ello, la tercera pregunta que nos planteamos a lo largo de la investigación es: *iii)* ¿cuáles son los factores de conversión y los elementos de la estructura que generan o acentúan el problema de la pobreza energética?

Por último, el tercer elemento nuclear que tomamos del enfoque de capacidades es la idea de expansión de la *agencia*. Se refiere a cómo las personas pueden modelar sus propias vidas en función de los fines que desean, en lugar de ser simplemente modeladas en cómo pensar y vivir (Walker y Unterhalter 2007). Ade-

más, se refiere no solo a determinar la propia vida sino también a producir cambios en el mundo (Crocker 2008), a alcanzar objetivos de cambio hacia modelos más justos y sostenibles más allá del propio bienestar individual. Si únicamente el bienestar fuese lo importante, entonces no se estaría prestando atención a quién decide qué es y qué no es importante o al proceso a través del cual dichas decisiones han sido tomadas (Crocker y Robeyns 2010, p. 75). Con el concepto de agencia, por tanto, Sen (1999, p. 281) considera a las «personas o grupos [...] como participantes activos del cambio, en lugar de ser receptores de instrucciones pasivos y dóciles». Con ello, Sen crea el espacio conceptual para que se pueda considerar que las personas persiguen no únicamente su propio interés, sino también objetivos altruistas. En este diálogo entre agencia y bienestar, por un lado, Drèze y Sen (2002, p. 288) remarcan que, «sin libertad de agencia —la libertad de actuar como ciudadanos que importan y cuyas voces cuentan—, las personas corren el riesgo de vivir como siervos bien alimentados, bien vestidos y bien entretenidos», mientras que, por otro lado, Crocker y Robeyns (2010, p. 86) afirman que, «sin un adecuado nivel de bienestar, libertad y logros, las personas son incapaces de realizar todo su potencial como agentes».

Considerar cómo la idea de agencia está o no presente en las personas en situación de pobreza energética contribuye a avanzar hacia la comprensión del fenómeno desde su perspectiva. Por ello, la cuarta pregunta que nos planteamos en esta investigación es: *iv) ¿en qué medida la pobreza energética afecta a la agencia en las personas que sufren el problema?*

Consideramos que explorar el set de capacidades, los funcionamientos, los factores de conversión, la estructura social y la agencia en las personas que sufren pobreza energética nos resultan de utilidad para avanzar hacia una mayor comprensión de la pobreza energética, desde la perspectiva de las personas que sufren el problema.

3 Metodología

La epistemología que orienta el presente trabajo es interpretativista, a través de la cual se asume que «la realidad no puede ser solamente observada, sino que debe ser interpretada» (Corbetta 2007). Con esta elección, se ha realizado una aproximación a la realidad estudiada para tratar de desvelar el significado que la pobreza energética les supone a las personas afectadas por este fenómeno en el caso de Valencia (España). La investigación tiene una vocación exploratoria, no orientada a obtener generalizaciones o explicaciones, sino a contribuir a entender con más profundidad la realidad del fenómeno.

Los métodos utilizados fueron la revisión de información secundaria y la investigación empírica basada en la observación participante y en la entrevista semiestructurada.

El análisis de la información secundaria abordó webs de colectivos sociales que trabajan en España en temas de pobreza energética, informes de investigación, documentos legislativos sobre políticas y normativas contra la pobreza energética, iniciativas para combatirla (de ámbito tanto municipal como estatal) y principales documentales, noticias y artículos sobre pobreza entre 2014 y 2016.

La observación participante se basó en la participación por parte de la autora, desde 2014 hasta 2016, en colectivos sociales que trabajan por la erradicación de la pobreza energética, desde la incidencia política hasta la asistencia directa. Las evidencias empíricas tomadas durante el trabajo de campo fueron recogidas bajo el formato de notas o apuntes (en modo de cuaderno de bitácora) y, posteriormente, sistematizadas y analizadas. Las entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas fueron 19, distribuidas de la siguiente manera: 10 entrevistas a personas en situación de pobreza energética, con perfiles diversos detallados en la tabla 1. Con ello se aspiraba a comprender la pobreza energética desde la perspectiva de las personas que sufren el problema. Además, para comprender con mayor profundidad el contexto, las políticas existentes y los servicios a los que las personas nos hacían referencia en sus entrevistas, en paralelo se realizaron otras nueve entrevistas: cinco a personas expertas en el ámbito de la pobreza energética en España y cuatro a cargos políticos municipales (dos responsables del área de energía y medio ambiente y dos responsables del área de servicios sociales).

La utilización de los tres métodos fue útil en dos sentidos: en primer lugar, para reenfocar la mirada a medida que se iba desarrollando el trabajo de campo (por ejemplo, el análisis documental contribuyó a definir la muestra de iniciativas en las que realizar observación participante, a la vez que fue útil para centrar las preguntas sobre intervenciones y soluciones propuestas por la Administración pública); en segundo lugar, fue útil para triangular algunas evidencias o percepciones con la finalidad de garantizar la validez de los resultados.

Para el análisis de las entrevistas, se empleó el *software* ATLAS.ti®, que nos facilitó relacionar los contenidos de las entrevistas con las definiciones, las causas y las consecuencias a la pobreza energética. Para ello, se utilizó un sistema de categorías y subcategorías, algunas creadas previamente y otras que fueron surgiendo a medida que se avanzaba en el análisis. De esta manera, los contenidos de las entrevistas fueron agrupados por categorías y se establecieron, a su vez, conexiones entre estas.

N.º de entrevista	Perfil de los hogares entrevistados, en situación de pobreza energética
1	Hogar de tres miembros: madre, padre e hijo (ocho años). Los dos adultos en situación de desempleo desde hace siete años
2	Hogar de tres miembros: madre, padre e hijo (once años). Padre incapacitado para trabajar desde hace diez años, con un subsidio de 395 euros/mes. Madre sin empleo
3	Hogar de tres miembros: madre y dos hijos (mellizos de ocho años). Madre sin empleo desde hace un mes y actualmente con subsidio de desempleo. Hasta entonces, con empleo de 30 horas semanales remunerado con 560 euros/mes
4	Hogar de cuatro miembros: madre, padre, dos hijas (once y quince años). Madre embarazada de siete meses. Familia de origen rumano. Ambos adultos en situación de desempleo desde hace cuatro meses, uno de ellos con subsidio mínimo (426 euros/mes)
5	Hogar de dos miembros: madre e hijo (quince años). Familia de origen colombiano. Madre con trabajo de una hora/día.
6	Hogar de dos miembros: madre (ochenta y cinco años) e hijo. Hijo incapacitado para trabajar, con subsidio. Madre con pensión mínima (ingresos totales alrededor de 600 euros/mes)
7	Hogar de tres miembros: madre, padre e hija (de seis meses). Hogar de origen boliviano. Padre con trabajos informales
8	Hogar de cuatro miembros: madre, padre e hijas (de ocho y doce años). Madre con trabajo informal (500 euros/mes) y padre en situación de desempleo
9	Hogar de dos miembros: dos mujeres de más de sesenta años. Sin trabajo remunerado ni cobrando ningún subsidio
10	Hogar de tres miembros: madre y dos hijos (cinco y ocho años). Madre sin empleo desde hace tres meses y actualmente con subsidio de desempleo

Tabla 1

Perfiles de los hogares entrevistados

4 Análisis y discusión de resultados

En este análisis exploramos el caso desde el enfoque de capacidades (2.2), con el propósito de avanzar hacia una mayor comprensión y vincularlo a una cuestión de injusticia social; a tal efecto, se incluye la perspectiva de las personas que sufren pobreza energética. Ello nos permitirá presentar una conceptualización del fenómeno que va más allá de los conceptos «clásicos» presentados en el subepígrafe 2.1.

4.1. Evolucionando en la nomenclatura y los elementos centrales

Una de las primeras evidencias con las que nos encontramos a lo largo de la investigación fue el hecho de que no todas las personas que, *a priori*, se encontraban en situación de pobreza energética se sentían cómodas bajo esta etiqueta, puesto que la propia palabra «pobreza» llevaba embebida, en la mayoría de las ocasiones, un marcado carácter estigmatizante. Por un lado, a algunas personas entrevistadas —principalmente, aquellas que se encontraban en situación de exclusión social más aguda— no les preocupaba especialmente que se les considerase en situación de pobreza:

A mí, mira, no me da vergüenza de nada. ¿Pobreza? Pues pobreza, pues sí, la verdad (E.4).

¿Pobreza energética? ¡Lo que tenemos es pobreza de todo! (E.9).

Sin embargo, por otro lado, otras personas, a pesar de encontrarse en situación de imposibilidad o dificultad de poder satisfacer sus necesidades energéticas, no se sentían representadas por el concepto de «pobreza energética»:

Pobreza energética..., en definitiva, pobreza..., suena feo, muy feo [...]. Lo de pobreza energética es que no nos gusta reconocerlo. Vulnerabilidad sí que estaría yo más de acuerdo. Define mejor la situación del grupo, o de mi entorno. Yo creo que vulnerabilidad es impresionante la que hay en general (E.3).

Ello nos invitó a pensar que el motivo podía ser el de no querer formar parte de un determinado grupo, por las connotaciones sociales y personales que ello implicaba. Este fue un matiz importante, puesto que permitió diferenciar dos tipos de colectivos:

- Personas que se encontraban en situación de exclusión social desde hacía un largo período de tiempo.
- Aquellas que habían pasado recientemente a encontrarse en situación de vulnerabilidad energética, debido a cambios sobrevenidos en una serie de factores. En los últimos años se habían visto con dificultades para hacer frente a los suministros energéticos, por factores sobrevenidos (pérdida de trabajo, nacimiento de un nuevo miembro de la familia o reagrupación familiar por motivos de desempleo, subida drástica o progresiva del precio de la electricidad o del gas, etcétera).

Especialmente para el segundo colectivo, que respondía al prototipo de clase que ha entrado recientemente en una espiral de empobrecimiento, tenía sentido hablar de «vulnerabilidad», lo cual permitía apelar a la idea de que se trata de un fenómeno dinámico, del que «se entra y se sale» con mayor frecuencia que en otras dimensiones de la pobreza (como, por ejemplo, la pobreza económica). En la mayoría de los casos conocidos tras la observación participante y en cinco de los nueve casos entrevistados, este no había sido un problema habitual del hogar desde siempre, sino que

se habían visto en dicha situación en las últimas etapas por factores sobrevenidos.

Esto tiene, a su vez, implicaciones para el diseño de las políticas públicas (qué discursos manejan o dónde y con qué lenguaje se difunden las ayudas sociales). En el caso de estudio, encontramos que existía un programa de ayudas para el pago de dos facturas energéticas titulado «ayudas para pobreza energética». Las entrevistas desvelaron que no estaba acudiendo un determinado grupo de personas (con dificultades reales para hacer frente a sus facturas energéticas) por el mero hecho de no sentirse etiquetadas como «pobres energéticos».

En términos del enfoque de capacidades, se puede afirmar que, en estos casos, desempeñan un rol relevante los factores de conversión social referentes a las jerarquías sociales, así como unas políticas públicas que no se formulan teniendo en cuenta la existencia de dicha jerarquía y normas sociales. Ello supone una barrera para que personas que están sufriendo el problema lo admitan, lo hagan visible y puedan acceder a opciones para combatirlo.

Las personas entrevistadas sí explicaban que la pobreza energética les impedía llevar una vida digna. Su justificación se basaba en ejemplos de mayor complejidad (explicados más detalladamente en el subepígrafe 4.2) que iban más allá de la baja temperatura de su hogar o la dificultad de pagar los servicios energéticos. Aunque no de manera literal, en sus discursos sí vinculaban la pobreza energética con una cuestión de injusticia social. Esta última idea estuvo más presente en los discursos de políticos/as y expertos/as con mayor conciencia social, así como en aquellas personas que demostraron tener más agencia y sentir menos culpa, ya que estaban convencidas de que el problema resulta estructural.

4.2. Causas: avanzando hacia factores más estructurales

A lo largo del estudio de caso comprobamos que, más allá de las tres causas convencionales (bajos ingresos, altos precios de la energía y baja eficiencia energética de la vivienda), emergieron además otros factores que clasificamos en virtud de las seis causas propuestas por Bouzarovski y Petrova (2015) (entre las que se incluyen las tres causas convencionales y, además, se añaden nuevas) —accesibilidad al recurso, baja capacidad de pago, baja flexibilidad, baja eficiencia energética, necesidades y prácticas—. Identificarlos a través de la realidad de las personas que sufren pobreza energética nos facilitó una comprensión más amplia de dichas causas que pueden impulsar al hogar a entrar en situación de vulnerabilidad energética y, a la vez, nos ayudó a visibilizar su vínculo con cuestiones tanto propias de las personas (factores de conversión personales) como externas (factores de conversión so-

ciales y medioambientales) y estructurales. Presentamos a continuación dicho análisis.

En relación con la categoría de *accesibilidad al recurso*, se vio que, generalmente, el problema no residía tanto en dificultades para acceder a él (sería el caso de lugares aislados donde no alcanzase el tendido eléctrico) sino en la desconexión forzada de dicho recurso. Por tal motivo, una cuestión que se manifestó importante en el problema de la pobreza energética, como su causa generadora, fue la relativa a la *facilidad de desconexión del recurso*, principalmente en el caso de la electricidad. Vinculado a esta causa, a lo largo de las entrevistas se destacó el hecho de que las principales compañías energéticas eran muy estrictas en los plazos que requerían para el pago de las facturas, sin hacer excepciones o modificar el protocolo para aquellos hogares con dificultades especiales. También se enfatizó la presencia de amenazas que sufrían las personas por parte de las compañías eléctricas, y cómo ello se traducía en un sentimiento de ansiedad y miedo. Además, el hecho de que, para cortar la luz, no fuese necesario acceder al interior del hogar (el corte se realizaba en los contadores, los cuales se ubican en espacios comunitarios) suponía que la gente priorizaba el pago del recibo de la electricidad, aunque ello implicase dejar de pagar otros servicios, como el gas, el agua, el alquiler o la alimentación digna. También los elevados precios que suponía la reconexión al suministro, en el caso de la electricidad, se manifestaron como un elemento añadido de presión para priorizar el pago del recibo de la electricidad:

Como el gas no lo pueden cortar si yo no estoy en casa, pues no les dejo entrar en casa; nunca abro la puerta. Dejo de pagar esa factura y pago la de la luz y así evito el corte y, sobre todo, el sobrecoste de volverme a conectar (E.5).

En varias situaciones en las que el corte ya había tenido lugar, algunas personas optaron por la opción de la conexión ilegal, aunque este hecho les suponía, para algunas, un conflicto moral.

El factor *disponer de baja capacidad de pago* nos evidenció la multidimensionalidad y la complejidad con que la pobreza energética se enraizaba con otras dificultades, ya que no disponer de capacidad de pago suficiente para cubrir los recibos energéticos derivaba, a su vez, en otros problemas como tener que elegir entre pagar el recibo de uno u otro suministro (verse ante la dificultad de priorizar suministros básicos, como el agua o la vivienda); entrar en espirales de endeudamiento progresivo; tener que pedir ayuda, bien a través de las organizaciones sociales, bien a través de algún familiar o amigo, y sufrir la preocupación y la angustia de que el problema se repitiese constantemente todos los meses («La luz no te da un respiro» [E.1]). A la opinión compartida del elevado precio del recurso —si se tiene en cuenta de que se trata de un bien básico— se le añadía constantemente la denuncia generalizada de que

también eran elevados los precios de cualquier gestión relacionada con dicho servicio (reconexión o intereses de demora):

Cada vez debes más dinero; cada vez los intereses son mayores. Si te cortan la luz, tienes que pagar luego el reenganche, que es carísimo y, entonces, aún debes más... Es una espiral sin salida, una bola que se hace grande y grande (E.7).

El factor de *baja flexibilidad* (entendida como la dificultad para cambiar su situación energética a otra de mayor calidad) fue otra de las cuestiones que dificultaba a las personas en situaciones de pobreza energética tomar medidas para salir de ella. Algunas de las causas identificadas fueron en viviendas de alquiler, por la falta de voluntad por parte de la persona propietaria para cambiar electrodomésticos a otros más eficientes o para modificar titularidades de contratos o tarifas; por la falta de capacidad de pago para poder hacer frente a mejoras orientadas a disminuir el consumo o el coste; por la imposibilidad de optar por fuentes de energía autosuficientes, como la solar fotovoltaica, debido a la complejidad de las regulaciones actuales, y por el inexistente apoyo financiero para optar a ello.

Como refuerzo de los discursos teóricos, en las entrevistas realizadas se manifestaron expresamente las dificultades añadidas que suponía el hecho de vivir en una vivienda con *bajos índices de eficiencia energética*:

La casa es muy antigua, de esas de techos altos... y, vamos, está que se cae [...]. Tiene las ventanas en muy mal estado: son de madera, tienen agujeros y no cierran bien. En invierno pasamos mucho frío (E.2).

Asimismo, se evidenció que esta causa va más allá de tal y como se concibe en los discursos convencionales, cuyo foco se pone en la eficiencia energética de la vivienda. Las evidencias mostraron que el problema no se limitaba únicamente a la cuestión de la envolvente de la vivienda, sino que, en muchas de estas situaciones, los electrodomésticos de los que se disponía eran electrodomésticos antiguos o económicos, con bajas prestaciones de eficiencia energética y, por tanto, altos consumos: frigoríficos antiguos, televisores de tubo, hornillos eléctricos en casos de cortes de suministro de gas, calefactores de aire, etcétera.

El trabajo de campo realizado evidenció también la existencia de multitud de realidades y *necesidades especiales* en el seno de cada hogar, que debían ser tenidas en cuenta como posibles vectores generadores de pobreza energética. Algunos ejemplos de estas necesidades especiales —que, a su vez, se traducían en causas que generaban vulnerabilidad energética— podían ser: un miembro del hogar que requería un aparato especial de respiración asistida durante la noche, un hogar numeroso o con niños/as, un hogar compuesto por personas de distintos núcleos familiares (pisos compartidos) con hábitos y horarios de consumo distintos o un hogar

donde todos sus miembros estaban en paro y, por tanto, pasaban la mayor parte del día en casa:

Mi madre está enferma y hace treinta años que no sale prácticamente de casa... Ella se pone la tele; sí, está todo el día encendida..., pero es que, claro, no tiene otra cosa... Si ya le quito eso, ¿qué le queda? Pero una pregunta: eso ¿gasta mucho? Es de las teles esas antiguas (E.6).

De igual manera, a lo largo de toda la investigación se constató que unas *prácticas energéticas* poco eficientes aumentaban considerablemente la vulnerabilidad del hogar, y se vio que ello era debido al desconocimiento generalizado sobre educación energética. Algunos ejemplos fueron: no entender los conceptos de la factura, no conocer ni saber planificar sus propios patrones de consumo y los de su hogar, desconocer las posibles ayudas como el bono social, rechazar el pago de servicios por desconocimiento o miedo a la estigmatización, etc. Las prácticas agresivas de algunas compañías energéticas, como quitar el contador sin previo aviso o cortar la luz en invierno, también generaron situaciones de vulnerabilidad.

Todo ello puede ser entendido como parte de las *prácticas sociales asociadas con el consumo de energía*, las cuales están embebidas en la configuración material, tecnológica y relacional del lugar y el momento temporal determinado (Walker 2015). Como Shove y Walker (2014) plantean, las prácticas sociales estarían modelando las demandas energéticas en el hogar y estarían influyendo en lo que se considera necesario (por ejemplo, disponer de Internet), normal (por ejemplo, tener un televisor o aceptar que la compañía energética no preste facilidades para entender los conceptos de las facturas ni las opciones para minimizar su importe) o estigmatizante (por ejemplo, dormir con animales para pasar menos frío o mandar a tus hijos a ducharse a casa de la vecina).

Explorar el contexto social y los factores de conversión sociales, personales y medioambientales ha sido útil para desvelar las evidencias que se acaban de presentar, las cuales ayudan a matizar y completar las seis causas principales.

Como factores de conversión sociales destacan, principalmente, las políticas insuficientes e inadecuadas, que permiten los plazos estrictos e inflexibles para el corte de suministro; el elevado precio de las gestiones; la desprotección del consumidor vulnerable frente al casero/a o las políticas para promover inversiones en eficiencia energética, que resultan incompatibles con la realidad de las personas en situación de pobreza energética.

El análisis de los factores de conversión personales ha permitido identificar la importancia del estatus social de la persona que sufre el problema: por ejemplo, si es alguien que, hasta el momento, había estado socialmente ubicado en una clase media-alta, tiene menos habilidades para manejarse dentro del sistema de ayudas sociales, pero tiene más facilidad para apoyarse económicamente en sus redes sociales o para encontrar un empleo que reduzca su

vulnerabilidad. La capacidad de razonamiento lógico y de procesamiento de la información influye, a su vez, en las opciones para comprender las facturas energéticas, saber realizar los trámites para contratar servicios más económicos o planificarse los consumos bajo criterios de eficiencia.

En el caso de estudio, explorar los factores de conversión medioambientales nos permite entender que, al tratarse de una zona de clima mediterráneo tradicionalmente calurosa, el parque de viviendas está compuesto, en general, por edificios con bajo aislante térmico, fríos en invierno y calurosos en verano, hecho que acentúa una de las seis causas («baja eficiencia energética»).

Finalmente, el análisis de la estructura (o contexto social) ha identificado, además, otros elementos externos que han sido evidenciados como causas relevantes del problema de la pobreza energética. Aunque sobrepasa el objeto de este artículo, brevemente se pueden citar algunas causas propias del modelo energético español, como la complejidad del mercado eléctrico, los altos precios de la energía o la dificultad de promover fuentes de energía autónomas. Se deducen, además, otras causas de calado estructural que van más allá del modelo energético, como lo son el alto índice de desempleo; la mercantilización de otros bienes, como el agua, el gas o la vivienda; la baja calidad energética del parque de viviendas, o los estigmas sociales y culturales que bloquean a las personas al borde de la pobreza energética y los arrastran a ocultar y, por ende, enraizar su problema.

4.3. Consecuencias: de pasar frío a no vivir una vida digna

A lo largo del análisis, se identificaron las consecuencias de la pobreza energética y se comprobó que tiene sentido englobarlas bajo la constatación de que la pobreza energética impedía a las personas llevar una vida digna que merezca la pena ser vivida, puesto que *i)* les suponía la privación de una serie de capacidades, *ii)* las impulsaba a realizar funcionamientos no deseables y *iii)* limitaba su agencia.

La *privación de una serie de capacidades* se explica en la medida en la que el hecho de hacer frente a los elevados costes de la energía (pese a los inmensos esfuerzos en reducir al máximo el consumo energético) restaba recursos para poder expandir capacidades como, por ejemplo, tener una vida saludable; disfrutar de un hogar digno; frenar el empeoramiento de enfermedades crónicas (asma, artritis, reumatismo o cardiovasculares); poder cocinar y alimentarse correctamente; seguir los ritmos de estudio sin dificultad; no tener dificultades para costear la compra de medicamentos o incluso mantener tratamientos que supongan conexión a la luz, o gozar de seguridad en el hogar, lo que minimiza el riesgo de incendios o electrocuciones:

Hemos ido a visitar a gente y, más de una vez, nos hemos encontrado casas donde se les ha cogido fuego, y tienen la cocina quemada o parte de alguna habitación..., porque utilizan hornillos de esos de gas viejos o velas (entrevista a una trabajadora social).

Asimismo, algunas personas destacaban también la privación de capacidades como afiliación y vivir en comunidad, pues manifestaban pudor ante el caso de que algún conocido entrase en su casa y descubriese la situación en la que vive. Ello pone de manifiesto una de las mayores barreras del problema: su invisibilidad, por tratarse de un fenómeno eminentemente doméstico y que, además, está afectando a población que, con anterioridad a la crisis, se había considerado en situación de exclusión social. Con ello, se reforzaban las sensaciones de ansiedad, de estigma, de aislamiento y de depresión.

Esta privación de capacidades los obligaba a adaptarse a nuevos hábitos o, dicho en términos del enfoque de capacidades, a realizar *funcionamientos* no deseables. En la mayoría de los casos, estos giraban en torno a reducir el consumo o a aprender a vivir sin él: por ejemplo, no encender nunca las luces o utilizar linternas; ducharse con agua fría, en casa de familiares y amigos o en instalaciones municipales; estar fuera de la casa la mayor parte del tiempo; ir por la casa con mantas; dormir varias personas o incluso con los animales domésticos en una cama para pasar menos frío, o encender velas y braseros, que son peligrosos y contaminantes. Junto a estas, se adoptaban también estrategias para disminuir los gastos económicos, como conectarse a la luz de manera ilegal, no pagar otros recibos como el alquiler o el agua o dejar de disfrutar del ocio que se valora.

La mayoría de las evidencias nos mostraban que las personas en situación de pobreza energética entraban, en general, en un estado de aislamiento y ansiedad que les dificultaba actuar y generar un cambio en su situación. En otras palabras, les limitaba la expansión de su *agencia*:

Es que, cuando le pasa a un amigo, tú haces lo que haga falta, mueves cielo y tierra y te indignas..., pero, cuando te pasa a ti, te bloqueas. No sabes qué hacer. ¿Cómo he llegado aquí? Y te quedas ahí en casa parada y a oscuras, sin hacer nada, pensando que es culpa tuya (E.10).

Contribuían a limitar esta agencia sentimientos generados por la situación de pobreza energética, como la ansiedad o el miedo (por la llegada del próximo recibo, por abrir la puerta por si vienen a cortar el agua, por descolgar el teléfono por si la llamada es para reclamar la deuda) o como la culpa y la vergüenza (por no poder pagar los recibos, por no poder proporcionarles a los hijos una alimentación equilibrada, por pedir a las compañías eléctricas un fraccionamiento de los pagos o por acudir a los servicios sociales o a entidades para pedir apoyo). Entre las personas que eran más conscientes de que la problemática resulta sistémica, los sentimientos que emergen son de enfado, rabia e indignación, primero

hacia las compañías energéticas por los precios encarecidos y la falta de simplicidad de las facturas eléctricas y, después, hacia las instituciones públicas por la falta de soluciones aterrizadas a las realidades diferenciadas de cada persona.

En cualquier caso, ninguna de las personas entrevistadas reconoció que participase en iniciativas de denuncia o incidencia política ni apenas se encontraron personas en situación de pobreza energética a lo largo de la observación participante en espacios de movilización ciudadana. Únicamente se reconocieron discursos más críticos (que cuestionaban las causas estructurales del sistema que las han empujado a la situación de pobreza energética) en aquellas personas que, a su vez, estaban vinculadas, de alguna manera, al tejido asociativo de la ciudad. Ello nos lleva a pensar que, como en otros aspectos, también en el caso de pobreza energética la agencia se refuerza a través de la participación ciudadana. El bajo nivel de bienestar por la privación de capacidades enumeradas, así como los sentimientos de bloqueo, ansiedad, miedo, vergüenza y culpa, dificultan esta implicación.

Algunas de estas consecuencias podrían verse solucionadas aumentando los recursos económicos. No obstante, el enfoque de capacidades nos permite desvelar un espectro más amplio de privación de capacidades y agencia, lo cual nos hace poner en valor la necesidad de promover —además de recursos económicos— otras cuestiones fundamentales como la libertad de participación y los canales adecuados para ella o la promoción de normas sociales y hábitos que impliquen corresponsabilidad y permitan dignificar a personas en situación de pobreza energética.

4.4. Propuesta de tres traslaciones: avanzando en la definición

El análisis realizado nos permite proponer una evolución de la manera actual como se está comprendiendo la pobreza energética (figura 1). Esta nueva propuesta de conceptualización, recogida en la figura 2, ubica el problema como una cuestión de injusticia social y está construida en función de las visiones y percepciones de las personas que sufren el problema. Sugerimos, en primer lugar, pasar de hablar de pobreza energética a vulnerabilidad energética y enfatizar la idea de que se trata de una injusticia social que impide a las personas llevar una vida digna.³ En segundo lugar, se amplía la perspectiva de las causas que generan la situación de vulnerabilidad energética, lo que refuerza el argumento de que, más allá de las causas individuales de los hogares (factores de conversión personales), existen también factores sociales, medioambientales y causas estructurales profundas sobre las que se sostiene el fenómeno. Finalmente, se agrupan las consecuencias de la pobreza energética bajo una visión centrada en la expansión de las capacidades, funcionamientos y agencia de las personas.

3 De esta manera, tal y como se ha explicado en el epígrafe 2.1, asumimos las propuestas de autores como Sovacool y Dworkin (2015), Walker y Day (2012) o Bouzarovski y Petrova (2015) y contribuimos a la corriente de la bibliografía que ya actualmente está conectando la vulnerabilidad energética con cuestiones de justicia.

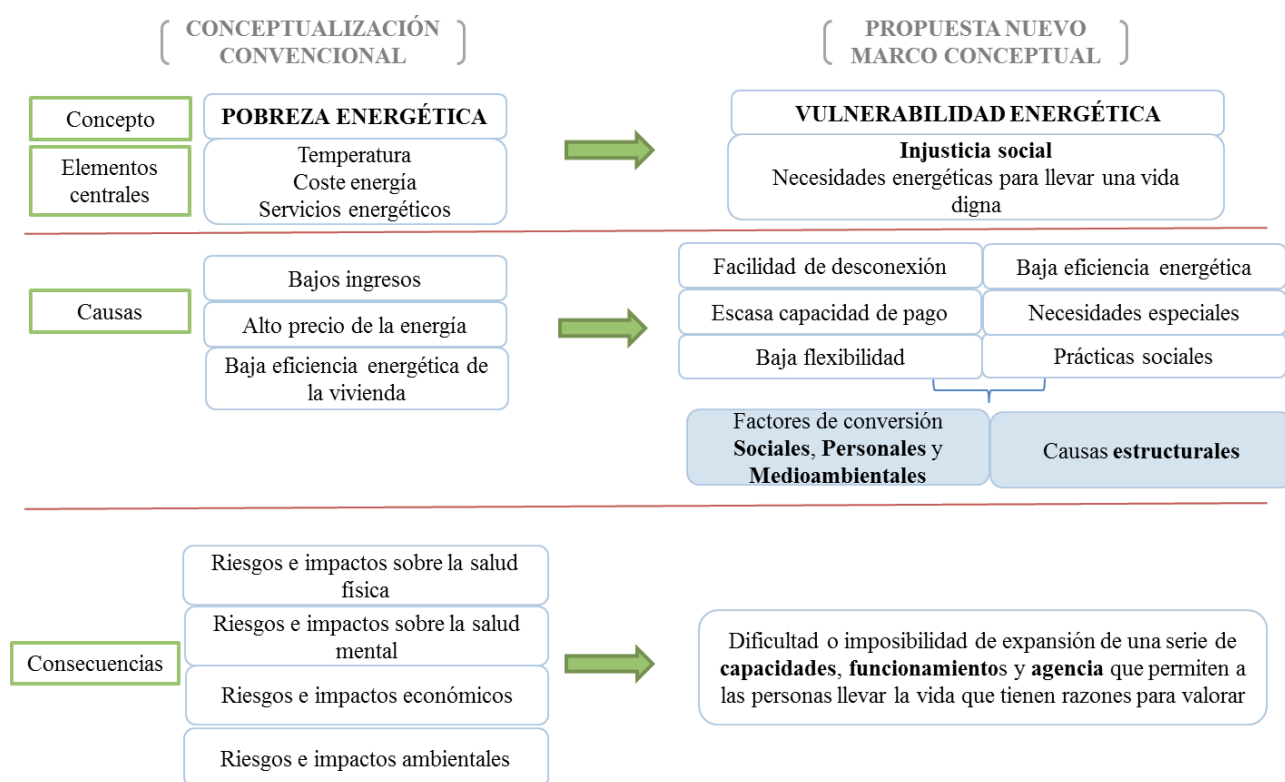


Figura 2

Propuesta para transitar hacia un marco de análisis de la vulnerabilidad energética, basado en el enfoque de capacidades
Fuente: elaboración propia.

En la figura 3 se resumen las evidencias encontradas tras la aplicación al caso de estudio del marco conceptual propuesto.

Lo expuesto anteriormente nos demuestra que la pobreza energética es una realidad compleja que va más allá de la incapacidad de pagar los recibos energéticos y de pasar frío o calor, pues impide a las personas desarrollar una vida plena y digna. Por todo ello, creemos que es relevante avanzar hacia una definición que visualice estas cuestiones y, de esa manera, reconocer su importancia pues, siguiendo a Day *et al.* (2016, p. 261), «diferentes definiciones de pobreza energética implican diferentes asunciones de cuáles son sus causas y, como consecuencia, ello conlleva diferentes políticas y medidas de intervención».

Una potencial propuesta⁴ para reinterpretar el fenómeno desde una mirada más amplia podría ser la siguiente:

Se entiende por vulnerabilidad energética la dificultad de disfrutar de los servicios energéticos necesarios que permitan a las personas vivir una vida digna y que merezca la pena ser vivida. Se trata de una cuestión de injusticia social, modelada por factores sociales, personales y medioambientales (como las políticas, las jerarquías y los círculos sociales, la edad, las habilidades personales, las necesidades energéticas especiales o la climatología) que, en gran parte, está provocada por causas derivadas del modelo energético (como los elevados costes, la estricta regulación de

4 La definición sugerida se concibe como complementaria a las definiciones ya existentes en la bibliografía británica; en concreto, con la definición de vulnerabilidad energética propuesta por Bouzarovski y Petrova (2015) y con la definición de pobreza energética desde el enfoque de capacidades propuesta por Day *et al.* (2016) (ambas explicadas en el subepígrafe 2.1 del presente artículo). Es nuestra intención partir de estas propuestas y contribuir a enriquecerlas con evidencias empíricas del caso español, que confirman la noción de vulnerabilidad energética y la comprensión del fenómeno desde la complejidad que aporta la mirada del enfoque de capacidades.

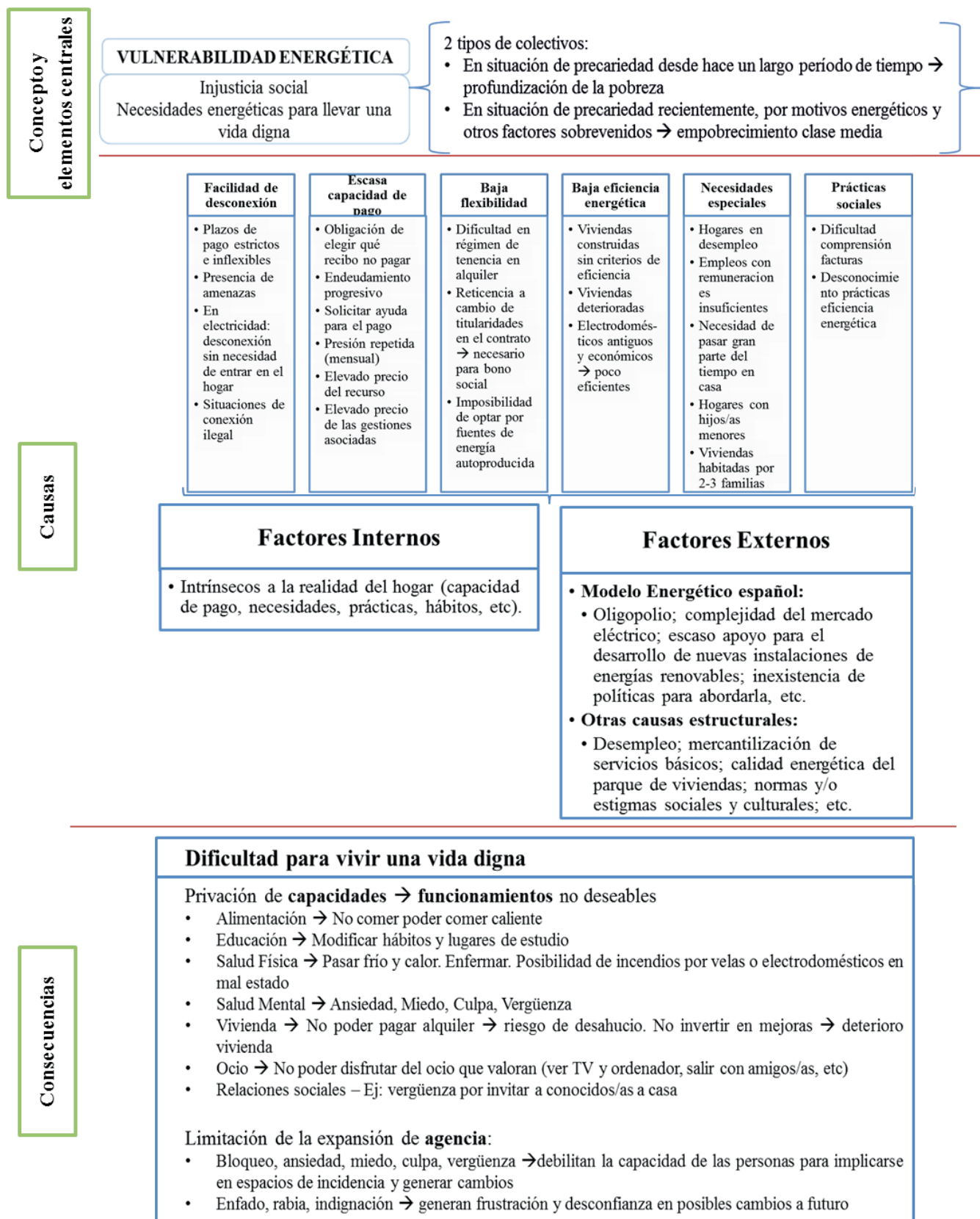


Figura 3
Marco conceptual aplicado al caso de España
Fuente: elaboración propia.

desconexión, la complejidad del mercado o la falta de transparencia), así como del contexto estructural más amplio (como el alto índice de desempleo; la mercantilización de otros bienes como el agua, el gas o la vivienda; la baja calidad energética del parque de viviendas, o los estigmas sociales y culturales).

Aun conscientes de que esta definición, por ser más compleja que las utilizadas hasta el momento, puede ser menos útil para medir o monitorizar la pobreza energética, sí consideramos que es válida y apropiada para avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno y evidenciar, de manera más clara, que se trata de un problema de injusticia social que debe ser abordado de manera prioritaria.

5 Conclusiones

En concreto, este trabajo nos permite avanzar hacia una mejor comprensión del problema de la pobreza energética y ha evolucionado en los términos en los que se define la pobreza energética, en las causas que se le atribuyen y en las consecuencias originadas. Utilizando los elementos centrales del enfoque de capacidades, hemos explorado estas cuestiones desde la perspectiva de las personas que sufren el problema, para respondernos a las preguntas que nos planteábamos acerca de qué consecuencias tenía la pobreza energética en las capacidades, funcionamientos y agencia de las personas, y cuán influyentes eran los factores de conversión y la estructura social. Todo ello nos ha permitido construir un marco conceptual para reinterpretar y redefinir la pobreza energética, de manera que se aborden y visibilicen algunos de los aspectos fundamentales de la pobreza energética.

En primer lugar, nos ha permitido corroborar la idea de que se trata de un problema de injusticia social, más bien identificada con la vulnerabilidad que con la pobreza en sí, pues está afectando también a personas que no se consideran en situación de pobreza «al uso», sino que representan a una clase media vulnerable a entrar en situación de precariedad debido a sus condiciones energéticas. Factores de conversión como las jerarquías, el estatus o las normas sociales contribuyen a invisibilizar esta realidad.

En segundo lugar, nos ha permitido completar, matizar y concretar las causas que la generan, partiendo de que estas son diversas, complejas e interconectadas y van más allá de las tres causas convencionales (bajos ingresos, altos precios de la energía y baja eficiencia energética de la vivienda). A su vez, el análisis visibilizó el vínculo de la pobreza energética con cuestiones tanto propias de las personas (estatus social, edad, necesidades energéticas, inteligencia, habilidades, etc.) como externas (políticas, normas, jerarquías,

climatología, etc.) y estructurales (modelo energético, desempleo, austeridad, crisis, etcétera).

Finalmente, ha contribuido a comprender las consecuencias de la pobreza energética desde la visión de la privación de una serie de capacidades y funcionamientos (relacionadas con la alimentación, la educación, la salud física, la salud mental, la vivienda, el ocio y las relaciones sociales) y la dificultad para ejercer la agencia de las personas.

Consideramos que el ejercicio realizado para comprender con mayor profundidad la complejidad del fenómeno es relevante, como paso previo y necesario para poder diseñar políticas efectivas que respondan a las necesidades y aspiraciones reales de las personas que sufren pobreza energética. Como primera aproximación para dichas recomendaciones políticas, sugerimos dos ideas generales: la primera, animamos a adoptar una narrativa más crítica y politizada, en cuyo centro esté garantizar una vida digna y haga visible las causas estructurales del problema. Ello contribuiría a desplazar el foco de responsabilidad más allá de los hogares, permitiría tener un mayor alcance para apelar y movilizar conciencias (incluso de quienes no se encuentran en situación de pobreza energética) y estaría contribuyendo a un cambio de valores y asunciones. En segundo lugar, recomendamos adoptar un enfoque multidimensional, que implique el diseño de políticas en todas las dimensiones afectadas por la pobreza energética, al incorporar cuestiones no únicamente de salud, sino también de educación, inclusión social o expansión de agencia.

6 Bibliografía

- ALKIRE S (2002). Dimensions of human development. *World Development* 30(2):181-205.
- AMBROSE A, MARCHAND R (2017). The contemporary landscape of fuel poverty research. *Indoor and Built Environment* 26(7):875-878.
- AMBROSE AR (2015). Improving energy efficiency in private rented housing: Why don't landlords act? *Indoor and Built Environment* 24(7):913-924.
- ANDERSON W, WHITE V, FINNEY A (2012). Coping with low incomes and cold homes. *Energy Policy*. Elsevier 49:40-52.
- BERR (2001). *The UK Fuel Poverty Strategy*. Londres.
- BOARDMAN B (1991). *From Cold Homes to Affordable Warmth*. Belhaven Press, Londres.
- BOARDMAN B (2010). *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. Earthscan, Londres.
- BOARDMAN B (2012). Fuel poverty synthesis: Lessons learnt, actions needed. *Energy Policy* 49:143-148.
- BOUZAROVSKI S (2014). Energy poverty in the European Union: Landscapes of vulnerability. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment* 3(3):276-289.
- BOUZAROVSKI S, CAUVAIN J (2016). Spaces of exception: governing fuel poverty in England's multiple occupancy housing sector. *Space and Polity*. Taylor & Francis 20(3):310-329.

- BOUZAROVSKI S, PETROVA S (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research and Social Science*. Elsevier Ltd. 10: 31-40.
- BOUZAROVSKI S, PETROVA S, SARLAMANOVA R (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. *Energy Policy*. Elsevier 49:76-82.
- BRUNNER K, SPITZER M, CHRISTANELL A (2012). Experiencing fuel poverty. Coping strategies of low-income households in Vienna/Austria. *Energy Policy*. Elsevier 49:53-59.
- CORBETTA P (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill, Madrid.
- CROCKER D (2008). *Ethics of global development: agency, capability, and deliberative democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- CROCKER D, ROBEYNS I (2010). *Capability and Agency*. Amartya Sen. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 30-90.
- DAY R, WALKER G, SIMCOCK N (2016). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy*. Elsevier 93:255-264.
- DRÈZE J, SEN A (2002). *India: development and participation*, 2.^a ed. Oxford University Press, Oxford.
- GILBERTSON J, GRIMSLEY M, GREEN G (2012). Psychosocial routes from housing investment to health: Evidence from England's home energy efficiency scheme. *Energy Policy*. Elsevier 49:pp. 122-133.
- HALL SM, HARDS S, BULKELEY H (2013). New approaches to energy: Equity, justice and vulnerability. Introduction to the special issue. *Local Environment* 18(4):413-421.
- HEFFRON RJ, MCCAULEY D, SOVACOOLO BK (2015). Resolving society's energy trilemma through the Energy Justice Metric. *Energy Policy*. Elsevier 87:168-176.
- HILLS J (2012). *Getting the measure of fuel poverty – Final Report of the Fuel Poverty Review: Summary and Recommendations*.
- JENKINS K *et al.* (2016). *Energy Research & Social Science Energy justice: A conceptual review*. Elsevier Ltd. 11:174-182.
- LIDDELL C (2012). Fuel poverty comes of age: Commemorating 21 years of research and policy. *Energy Policy* 49:2-5.
- LIDDELL C, MORRIS C (2010). Fuel poverty and human health: A review of recent evidence. *Energy Policy*. Elsevier 38(6):2987-2997.
- LIDDELL C *et al.* (2012). Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives. *Energy Policy*. Elsevier 49:27-32.
- LOVE J, COOPER AC (2015). From social and technical to socio-technical: Designing integrated research on domestic energy use. *Indoor and Built Environment* 24(7):986-998.
- MCCAULEY D *et al.* (2013). Advancing energy justice: the triumvirate of tenets. *International Energy Law Review* 32(3).
- MIDDLEMISS L, GILLARD R (2015). Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor. *Energy Research and Social Science*. Elsevier Ltd. 6:146-154.
- MOORE R (2012). Definitions of fuel poverty: Implications for policy. *Energy Policy*. Elsevier 49:19-26.
- NUSSBAUM M (1997). *Cultivating Humanity*. Harvard University, Cambridge (MA).
- NUSSBAUM M (2000). *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge (MA).
- NUSSBAUM M (2003). Capabilities As Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics* 9(2-3):33-59.
- NUSSBAUM M (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ORMANDY D, EZRATTY V (2012). Health and thermal comfort: From WHO guidance to housing strategies. *Energy Policy* 49:116-121.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011, sostenibilidad y equidad; un mejor futuro para todos*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf, acceso 12 de marzo de 2017.

- ROBEYNS I (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development* 6(1):93-117.
- ROBEYNS I (2016). Capabiltarianism. *Journal of Human Development and Capabilities* 17(3): 397-414.
- SEN A (1993). Capability and well-being. *The Quality of Life*. Oxford University, Oxford, pp. 30-53.
- SEN A (1999). *Development as Freedom*. Oxford University, Oxford.
- SEN A (2002). Response to Commentaries. *Studies in Comparative International Development* 37(2): 78-86.
- SHOVE E, WALKER G (2014). What is energy for? Social practice and energy demand. *Theory, Culture & Society* 31(5):41-58.
- SNELL C, BEVAN M, THOMSON H (2015). Justice, fuel poverty and disabled people in England. *Energy Research & Social Science*. Elsevier Ltd. 10:123-132.
- SOVACOOOL B, DWORKIN M (2015). Energy justice: Conceptual insights and practical applications. *Applied Energy*. Elsevier Ltd. 142:435-444.
- TELLER-ELSBURG J *et al.* (2016). Fuel poverty, excess winter deaths, and energy costs in Vermont: Burdensome for whom? *Energy Policy*. Elsevier 90:81-91.
- THOMSON H, SNELL C, LIDDELL C (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place & Policy Online*, pp. 5-24.
- TIRADO HERRERO S, JIMÉNEZ MENESES L (2016). Energy poverty, crisis and austerity in Spain. *People, Place and Policy* 10(1):42-56.
- TIRADO HERRERO S *et al.* (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid.
- WALKER G (2015). Beyond Individual Responsibility: Sustainable Practices, Capabilities and the Case for a Rights-Based Politics of Social Change. En: Strengers Y, Maller C (eds.). *Social Practices, Intervention and Sustainability*. Routledge.
- WALKER G, DAY R (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. *Energy Policy*. Elsevier 49:69-75.
- WALKER M, UNTERHALTER E (2007). The capability approach: Its potential for work in education. En: Walker M, Unterhalter E (eds.). *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. Palgrave, Basingstoke.

Why Does Deliberative Community Consultation in Large-Scale Land Acquisitions Fail? A Critical Analysis of Mozambican Experiences

¿Por qué falla la consulta comunitaria deliberativa en las adquisiciones de tierras a gran escala? Un análisis crítico de las experiencias mozambiqueñas

Juliana PORSANI
juporsani@gmail.com
School of Natural Science,
Technology and
Environmental Studies
Södertörn University
(Sweden)

Rickard LALANDER
lalander@yahoo.com
School of Natural Science,
Technology and
Environmental Studies
Södertörn University
(Sweden)

AbstractResumen

- 1. Introduction**
- 2. International and national frameworks on community consultation and their theoretical basis**
- 3. What do we know about the conundrum of community consultations in LSLA in Mozambique?**
- 4. «Those on top give orders, the rest of us obey»: Chinese rice production in the Lower Limpopo Valley**
- 5. Renewing faith in consultations? Suggestions from civil society**
- 6. Conclusion**
- 7. Acknowledgements**
- 8. Bibliography**

Why Does Deliberative Community Consultation in Large-Scale Land Acquisitions Fail? A Critical Analysis of Mozambican Experiences

Juliana PORSANI
juporsani@gmail.com
School of Natural Science,
Technology and
Environmental Studies
Södertörn University
(Sweden)

Rickard LALANDER
lalander@yahoo.com
School of Natural Science,
Technology and
Environmental Studies
Södertörn University
(Sweden)

¿Por qué falla la consulta comunitaria deliberativa en las adquisiciones de tierras a gran escala? Un análisis crítico de las experiencias mozambiqueñas

Citar como/Cite as:

Porsani J, Lalander R (2018). Why Does Deliberative Community Consultation in Large-Scale Land Acquisitions Fail? A Critical Analysis of Mozambican Experiences. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):164-193.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.274

Abstract

Community consultation prior to large-scale land acquisitions (LSLA) is a cornerstone that justifies the portrayal of projects as partnerships or land grabs. This study focuses on one of the countries most targeted by LSLA in the last decade, namely, Mozambique. We examine the legal and theoretical bases that support community consultations and analyse their corresponding everyday practices in Mozambique. The article argues that, although the existence of these participatory forums is inspired by normative ideals of popular deliberation, the prevailing practices in these spaces are diametrically opposed to deliberative foundations and values. As shown in this study, this mismatch between theory that is institutionalized in legal frameworks and practice derives largely from the interplay of hierarchical relations anchored in, *inter alia*, formal and customary ethnically based realms, gender disparities, and livelihood orientations. A core argument of the article is that any attempt to ameliorate these practices must consider critical insights regarding the centrality of enhancing social equality and inclusion in participatory spaces —challenges that are immense in places marked by deep structural inequalities.

Keywords: consultation, deliberative democracy, large-scale land acquisition, land grabbing, land rights, Mozambique.

Resumen

La consulta con la comunidad antes de las adquisiciones de tierras a gran escala (LSLA) conforma la piedra angular sobre la cual se justifica la representación de proyectos como asociaciones o la toma de tierras. Este estudio se centra en uno de los países con más LSLA en la última década, a saber, Mozambique. Examinamos las bases legales y teóricas que apoyan las consultas comunitarias y analizamos sus correspondientes prácticas cotidianas en Mozambique. En el artículo se sostiene que, aunque la existencia de estos foros participativos se inspire en ideales normativos de deliberación popular, las prácticas predominantes en tales espacios se muestran diametralmente opuestas a fundamentos y valores deliberativos. Como se expone en el estudio, este desajuste entre la teoría

institucionalizada en los marcos jurídicos y la práctica deriva, en gran medida, de la interacción de relaciones jerárquicas ancladas en las esferas étnicas formales y consuetudinarias, las disparidades de género y los medios de subsistencia. Un argumento central del artículo es que, en cualquier intento de mejorar dichas prácticas, se han de considerar aspectos críticos relacionados con la mejora de la igualdad social y la inclusión en espacios participativos —desafíos inmensos en lugares marcados por profundas desigualdades estructurales.

Palabras clave: consulta, democracia deliberativa, adquisición de tierras a gran escala, apropiación de tierras, derechos a la tierra, Mozambique.

1 Introduction

The most recent decade has seen an unprecedented number of large-scale land acquisitions (LSLA) in the Global South, particularly in Sub-Saharan Africa, targeting a vast array of sectors (*e.g.*, agriculture, forestry, and mining). Although the majority of projects are of an extractivist character —*i.e.*, involving «the extraction of natural resources, in large volume and intensity, mainly to be exported as raw materials» (Gudynas 2015, p. 13)— and have been historically accompanied by social and environmental costs at the local level, the current wave is considered a potential driver of local development (Von Braun and Meinzen-Dick 2009). Local consultations, through which affected communities may establish dialogue with investors and make gainful decisions about the exchange of their land, are a key enabler of mutually beneficial agreements and have therefore been institutionalized in national and international frameworks.

In Mozambique, one of the countries most frequently targeted by recent LSLA, a World Bank study has estimated that LSLA amounted to 2.67 million hectares between 2004 and 2009 (Deininger & Byerlee 2011, p. 62), whereas data from the Land Matrix (2017) suggest that LSLA accounted for 2.43 million hectares between 2004 and 2014. Considering that approximately 80 % of Mozambique's economically active population is engaged in agriculture, the processes through which large parcels of land are conceded to investors have fundamental implications for the future of rural livelihoods (FAO 2016).

Community consultations seem to be a major (if not the sole) novel aspect in processes of LSLA in Mozambique. No attempts to consult communities were made in colonial Mozambique as Portuguese monocultures partly reliant on coerced African labour evicted smallholders from the most fertile lands (Roesch 1991, pp. 252-253; Bowen 2000, pp. 28-36). Likewise, after independence, the government of the Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), aligned with Soviet ideas, allocated the best lands to state farms and promoted the communalization of agricultural production in a top-down fashion (Bowen 2000, pp. 48-57). Since the liberalization of Mozambique's economy in the late 1980s, new participatory pro-

cedures have emerged, from multi-level elections to local community consultations (Canhanga 2009). The latter are meant to mimic ideal archetypes of deliberative democratic processes that have become increasingly popular in the last three decades, in line with efforts to expand and deepen citizen participation.

Despite an increasing amount of literature on LSLA, no single overarching study has been devoted to analysing consultations. Thus, in the current body of literature, this novel forum for participation is not addressed in a comprehensive way that promotes the understanding of researchers, practitioners, and policy-makers involved in the discussion or the implementation of community consultations. Our study addresses this gap in the literature as it seeks to *a)* identify the everyday practices in consultations between investors and communities in Mozambique and *b)* analyse these practices in relation to their theoretical basis of deliberative decision-making, which is increasingly institutionalized in international and national legislative frameworks.

The research questions that have guided our study are as follows. 1. What are the everyday practices underpinning consultation processes? 2. How do these practices correspond to their legal and theoretical precepts? 3. How do these practices affect the deliberative potential of these forums?

To answer these questions, our study builds on a critical reading of a wide range of secondary material (*i.e.*, previous research, reports, and legal public documents). In addition, we utilize primary material from fieldwork in 2013 and 2017 in the Lower Limpopo Valley, where a Chinese company was in the process of occupying 20,000 hectares of land previously used by smallholders. Fieldwork consisted of 213 structured interviews (the analysis of which is presented in Porsani *et al.* 2017) and a series of semi-structured interviews and focus group discussions upon which this study draws. Semi-structured interviews were conducted with non-governmental organizations, company representatives, and local governmental and traditional authorities. Focus groups were conducted with individuals who had lost or were about to imminently lose land (*i.e.*, who had fields in the area targeted by the investor). To reach persons who had lost land, we relied on a civil society organization that advocated for farmers' land rights (Forum of the Gaza NGOs, or «Fonga»), visited the areas surrounding the newly ploughed Chinese fields, and approached a site where fields had been allocated to some of the affected farmers.

This article is organized as follows. In the next section, we present the international framework and the Mozambican legislation on consultations in LSLA along with the main ideas of and criticism to deliberative theory that inspired these legal frameworks. These theoretical bases are important to the extent that they constitute the normative basis sustaining consultations, establish the

archetype of these encounters, and create particular expectations for them. In the two sections thereafter, we present the way these ideals are expressed in the everyday practices underpinning consultations in Mozambique and analyse their conformance to what is legally required as well as what is posited by, and challenging to, deliberation. We assess these everyday practices based on a vast literature review and our own case study material. Our analysis reveals a multitude of factors that shape consultation processes, in which hierarchical relations between, *inter alia*, formal and customary ethnically based realms along with contextually meaningful social identities such as gender defy the deliberative aspiration of these forums. Our findings reiterate the view of consultations as processes in which formal or substantial exclusion prevails despite their sound theoretical and legal basis. Following our analysis of everyday practices, complexity is added as we present understudied cases in which material or immaterial community gains emanated from consultations and discuss proposals from civil society to improve these unequal encounters. Finally, we conclude by stressing that only critical engagement with the challenges of achieving deliberation in places marked by deep structural inequalities can inform understandings and prospects of LSLA as coercive or consensual processes.

2 International and national frameworks on community consultation and their theoretical basis

Following the most recent global food crisis of 2007-2008, sizeable land acquisitions in the Global South were reported (Grain 2008; Deininger & Byerlee 2011). These land acquisitions are often referred to, particularly by critical voices, as land grabs (Li 2011; Borras *et al.* 2013). Although definitions of land grabbing may vary, they usually allude the land dispossession of inhabitants of the Global South due to national or international investors' purchasing or long-term leasing (usually of 30 to 99 years) of the «best» areas (with regard to irrigation potential, proximity to markets and availability of infrastructure) (Zoomers 2010; Cotula 2011; Deininger 2011).

The first international attempt to instate community consultations prior to LSLA was conducted in 2009 under the «principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources», or PRAI (FAO *et al.* 2009). In 2012, the «voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forest in the context of national food security», or VGGT, were formulated (FAO 2012). More recently, the «principles for responsible investment in agriculture and food systems», or RAI, were approved (CFS 2014).

These principles and guidelines are part of the push for international codes of conduct to govern transnational investments in ways that craft «win-win» development outcomes (Borras & Franco 2010). These instruments extol the promotion of commercial farming as essential to close the productivity gap between African agriculture and the rest of the world where the Green Revolution materialized in addition to the potential of investments to improve local access to capital and technology, create employment, enhance the livelihoods of smallholders and vulnerable groups, promote participation and inclusiveness, and eradicate poverty (FAO *et al.* 2009, pp. 1-2; CFS 2014, pp. 3-4). As highlighted by Borras and Franco, these codes do not question «the variable kinds of development that may be envisioned by communities [...] [but presuppose] a certain vision of successful national capitalist economic development, along with an implicit belief that rural poverty is the result of poor developing countries' failure to follow this particular path» (Borras & Franco 2010, pp. 510-511).

The question is accordingly not *if* but *how* LSLA should occur. Instatement for community consultation does not emerge in a legislative vacuum but builds on broader bodies such as the «Universal Declaration of Human Rights» (UN General Assembly 1948), which affirms that no one shall be arbitrarily deprived of his/her property and that everyone has the right to an adequate standard of living,¹ and, more specifically, the «Indigenous and Tribal Peoples Convention» (ILO 1989), and the «United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» (UN 2007). The latter adjudicate people's right to lands, territories and resources that have been traditionally occupied² along with the centrality of free, prior, and informed consent on matters that affect them.³ Accordingly, the international legal framework enshrines people's right to determine their own priorities for the process of development⁴ and claims that when faced with proposals for extractive activities in their lands, potentially affected peoples should be consulted with the objective of achieving agreement on the sharing of benefits from these activities or, at least, fair compensation for eventual damages.⁵

In a similar vein, the previously mentioned PRAI, VGGT, and RAI instruments proclaim that consultation with communities should occur prior to decision-making, should be organized in a climate of trust, and should comprise ongoing dialogue. Information should be made available on which communities can evaluate the proposal and understand their rights; procedures should be clarified and formulated to minimize elite capture and to allow the manifestation of the voices of vulnerable groups; decisions should be documented in a formal record, and means to monitor and enforce agreements as well as to resolve disputes should be defined (FAO *et al.* 2009;⁶ FAO 2012;⁷ CFS 2014).⁸

The rhetoric of this international framework is in line with Mozambique's land legislation, which has been praised as one of «the most

- 1 Universal Declaration of Human Rights, Articles 17 and 25.
- 2 Indigenous and Tribal Peoples Convention, Articles 14 and 15; United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Article 26.
- 3 Indigenous and Tribal Peoples Convention, Article 16; United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Articles 10, 18, 19, 20, and 32.
- 4 Indigenous and Tribal Peoples Convention, Article 7; United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Articles 3 and 23.
- 5 Indigenous and Tribal Peoples Convention, Articles 6 and 16; United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Articles 10, 19, 20, 28, and 32.
- 6 Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources, Principles 3 and 4.
- 7 Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principles 3B.6, 9.9, and 12.5-12.10.
- 8 Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 9.

promising legal frameworks in Sub-Saharan Africa» (Kloeck-Jenson 2000). Accordingly, the National Policy on Land has attempted to reconcile private investments with the fight against poverty (Mozambican Republic 1995). It specifies that it is the interest of the State to «ensure the rights of the Mozambican people over the land and other natural resources, as well as promote investment and the sustainable and equitable use of these resources»⁹ (Mozambican Republic 1995). To ensure these outcomes, Mozambique's 1997 Land Law (which replaced the previous Land Law of 1979 and its Regulation of 1986) maintained all land, as well as all natural resources, under the ultimate property of the State,¹⁰ but recognized the legality of customary land rights¹¹ and rights over land occupations exceeding ten years (*i.e.*, «good faith occupation»)¹² – conditions that can be attested through verbal testimonies¹³ (Mozambican Republic 1997). These assertions were corroborated by the latest Mozambican Constitution, which reiterated state ownership of all land¹⁴ and the rights acquired through inheritance or occupation¹⁵ (Mozambican Republic 2004). Additionally, the Land Law declared equal land rights for men and women,¹⁶ gender equality that was reaffirmed by the latest Constitution¹⁷ (Mozambican Republic 1997; 2004).

These dual assertions (*i.e.*, that customary forms of land access are valid and that women and men should have equal land rights) are by no means harmonious. Customary land rights vary throughout Mozambique largely due to ethnic traditions. In the southern and central zones, patrilocal residence customs prevail, and land inheritance follows a patrilineal mode; in the north, matrilineal residence customs prevail, and land inheritance follows a matrilineal mode (Vijfhuizen & Waterhouse 2001, pp. 266-269). These differences imply that, despite contextual exceptions, women in the southern zones tend to have weaker control over land, particularly in situations of divorce or widowhood (Vijfhuizen 2001, pp. 89-91).

Notwithstanding this contradiction between the formal and customary systems, the official recognition of customary forms of land access and of gender equality constitutes legal benchmarks that support the understanding of Mozambique's land framework as exemplary in the African context, particularly in terms of safeguarding communities' rights in relation to external investment interests. Consequently, according to the Land Law, men and women – as individuals or collectives—¹⁸ have the right to obtain «land use titles»¹⁹ known as DUATs²⁰ (Mozambican Republic 1997). Although the acquisition of these titles is not a requirement for communities or their members,²¹ they are compulsory for investors who want to secure land access²² (Mozambican Republic 1997).

Specifically, the Land Law determines that the title release to investors is dependent on the approval of the local district administrator, which may be given after consultation with communities to

9 National Policy on Land, Section IV, point 18.

10 Land Law, Article 3.

11 Land Law, Articles 12 and 13.

12 Technical Annex to the Land Law Regulation, Article 1.

13 Land Law, Article 15.

14 Constitution of the Republic, Article 109.

15 Constitution of the Republic, Article 111.

16 Land Law, Article 16.

17 Constitution of the Republic, Article 36.

18 Land Law, Articles 10 and 12.

19 Land Law, Article 16.

20 DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra) literally means the «Right to Use and Benefit from the Land».

21 Land Law, Articles 13 and 14.

22 Land Law, Article 11.

confirm that the requested land has no occupants²³ (Mozambican Republic 1997). The regulation of the Land Law states that, if the land is occupied, common work should be carried out involving different parts (members of the local government, the investor, and the potentially affected local community) with the goal of defining the terms of partnership between the investor and the community²⁴ (Mozambican Republic 1998; 2010a). Recently, three specific procedures were legally instated: consultations should occur in at least two meetings held 30 days apart;²⁵ one copy of the minutes of the consultation should be given to the community;²⁶ and the district administrative authorities should state the consultative procedures to safeguard the effective participation of community members²⁷ (Mozambican Republic 2011). The minutes of the consultations, along with complementary documents (among which is an «exploration plan»),²⁸ should then be submitted to the appropriate state organ,²⁹ which may issue a provisory authorization of two to five years³⁰ (Mozambican Republic 1997; 1998). If the exploration plan is followed (a judgment that should be done by the «Cadastral Services»),³¹ the authorization or DUAT may be extended to 50 years with possible renewal;³² otherwise, it should be revoked³³ (Mozambican Republic 1997; 1998).

According to these regulations, consultations preceding LSLA constitute the forum where communities decide whether to cede land to investors and the terms of eventual concessions. There is, however, one exception to these two scopes: when the government deems the land in question to be of national interest. In such case (according to the Law of Territorial Planning, the Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, and their related regulations and directives), involuntary land expropriation is legally recognized (Mozambican Republic 2007; 2008; 2010b; 2012; 2014). In these circumstances, communities do not hold the right to refuse the project or the ceding of their land. However, they do hold the right to information,³⁴ participation,³⁵ and fair compensation that should enable the establishment of life standards equal to or better than the previous ones³⁶ (Mozambican Republic 2007; 2008; 2010b; 2012; 2014). Consultations in contexts of involuntary land expropriation constitute a central forum where affected communities should be able to discuss and negotiate compensatory measures of their choice³⁷ (Mozambican Republic 2007; 2008; 2014). At least four public consultations should be held³⁸ (Mozambican Republic 2012; 2014).

This Mozambican legal framework is aligned with the international ideals of local participation through consultations as key enablers of consensual outcomes that should be beneficial to all parts involved or, at least, not detrimental to any of these parts. Such correspondence is further substantiated by Mozambique's declared view of consultation as «a very important procedure [...] that brings closer different interests, creates an environment for negotiation,

- 23 Land Law, Article 13.
- 24 Regulation of the Land Law, Article 27, that was further clarified by the decree 43/2010 which modified the Regulation of the Land Law.
- 25 Complementation to the Regulation of the Land Law, Article 1.
- 26 Complementation to the Regulation of the Land Law, Article 2.
- 27 Complementation to the Regulation of the Land Law, Article 6.
- 28 Land Law, Articles 19 and 20; all required documents are specified in the Regulation of the Land Law, Article 24.
- 29 As specified in the Land Law, Article 22.
- 30 Land Law, Article 25; Regulation of the Land Law, Article 28.
- 31 Regulation of the Land Law, Articles 3 and 37.
- 32 Land Law, Articles 17 and 26; Regulation of the Land Law, Article 31.
- 33 Land Law, Article 27; Regulation of the Land Law, Article 32.
- 34 Law of Territorial Planning, Article 21; Regulation of the Law of Territorial Planning, Articles 10, 69 and 71; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Article 14; and Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 2.3. Point 2.1 of the Directive of Expropriation due to Territorial Planning specifically states that prior to expropriation due national interest, the government should issue a public statement specifying the reasons for, and the area affected by, expropriation; and that such statement should be published in the Bulletin of the Republic.
- 35 Law of Territorial Planning, Article 22; Regulation of the Law of Territorial Planning, Article 9; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Articles 4 and 10.
- 36 Law of Territorial Planning, Article 20; Regulation of the Law of Territorial Planning, Article 70; Directive of Expropriation due to Territorial Planning, point 2.2; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Articles 4 and 10; and Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 2.1.
- 37 Law of Territorial Planning, Article 9; Regulation of the Law of Territorial Planning, Article 75; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Articles 13 and 23.
- 38 Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Article 23; Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 4.2.

[and] enables the discussion and impartial analysis of diverse aspects [...]»³⁹ (Mozambican Republic 2014).

The Mozambican and international frameworks' prescriptions for community consultation have not emerged in a theoretical vacuum. On the contrary, they are part of (and institutionalize) ideals of popular deliberation that aim to deepen citizen participation. The deliberative trend that began to gain traction from the 1980s has been propelled not only by the perceived need to create spaces for interaction between different actors (e.g., communities, social movements, national and international non-governmental organizations or NGOs, private enterprises, and formal state structures) but also by growing attention to new modes of decision-making in which individuals can be actively involved rather than passive subjects. These developments are closely linked to growing concerns with the legitimacy of decisions from, as well as the efficiency of, elitist Schumpeterian models of democracy in which «democracy is seen as a competition among elites, with ordinary people having a say only at election times» (Dryzek 2010, p. 23).

The terms «deliberative», «participatory», and «radical» are often used interchangeably by scholars to underscore a normative view of democratic processes in which participants, as equal citizens, reason and engage in a mutually respected debate. As formulated by Cohen and Fung,

citizens should have greater direct roles in public choices or at least engage more deeply with substantive political issues and be assured that officials will be responsive to their concerns and judgements [...] radical democrats emphasize deliberation. Instead of a politics of power and interest, radical democrats favour a more deliberative democracy in which citizens address public problems by reasoning together about how best to solve them —in which no force is at work, as Jürgen Habermas said, «except that of the better argument» (Cohen & Fung 2004, pp. 23-24).

Consequently, inclusion, equality, reason, and commitment to a common good rather than bargaining for self-interest are viewed as the foundations of deliberation. In this sense, popular deliberation is intrinsically linked to the free and equal exposition and appraisal of different views in processes whose outcomes can be deemed legitimate to the extent that «all those subject to them have [had] the right, capacity, and opportunity to participate» in their making (Dryzek 2010, p. 21). In addition to strengthening the legitimacy of decision-making, some deliberative democrats suggest that deliberation, by allowing the appraisal of different perspectives and knowledges, tends to produce better decisions and performs better at solving problems than its alternatives (Bohman 2006; Landemore 2014).

Deliberative processes have been increasingly incorporated in policy- and decision-making throughout the world as preferred best practices underpinning support for decentralization and accounts of political legitimacy (Sass & Dryzek 2014, p. 5; Lalander

39 Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 4.

2016). Nonetheless, as deliberative ideals are institutionalized and enacted, experiences reveal the challenges of ensuring some of the most central fundamentals or requisites of deliberation, namely, inclusion and equality (Gambetta 1998; Parkinson 2006; Karpowitz *et al.* 2009; Sass & Dryzek 2014; Abdullah *et al.* 2016). Accordingly, critical voices note the utopian character of deliberation in the face of inherent power asymmetries within any group and the partiality of forums that inevitably exclude, formally or substantially, the most disenfranchised voices, legitimizing the *status quo* (Sanders 1997; Young 2001). Through this critical lens, deliberative processes stand accused of working in potentially undemocratic ways by «discrediting on seemingly democratic grounds the views of those who are less likely to present their arguments» (Sanders 1997, p. 349).

In the following sections, we will analyse the manifestation of deliberative ideals in the context of LSLA in Mozambique. Based on a literature review and a case study analysis, we scrutinize the everyday practices that prevail around consultations and discuss their correspondence to their legal precepts and deliberative fundamentals.

3 What do we know about the conundrum of community consultations in LSLA in Mozambique?

Before we begin this section, we would like to clarify that our analysis is not restricted to any particular type of project since the legal precept of community consultation is overarching and applicable to any land investment (*e.g.*, related to agriculture, agro-livestock, forestry, and the mining sector).

Although there are examples in which no form of community consultation occurred (Hanlon 2004; Åkesson *et al.* 2009; Matavel *et al.* 2011), in most cases, meetings seem to occur prior to LSLA (Norfolk & Tanner 2007). The practice of holding only one (often short) consultation was widespread until 2011, when a ministerial decree required investors to hold at least two sessions with communities.⁴⁰ These encounters among communities, representatives from the government, and representatives from the company contribute to validating the perception of the legality of land deals in conformance with international and national legal frameworks. Nonetheless, although legislation has made strides in the materialization of meetings, its implementation remains limited by everyday practices that jeopardize deliberation. These practices, schematized in Figure 1, imply that consultations irremediably corroborate land concessions.

40 Complementación to the Regulation of the Land Law, Article 1.

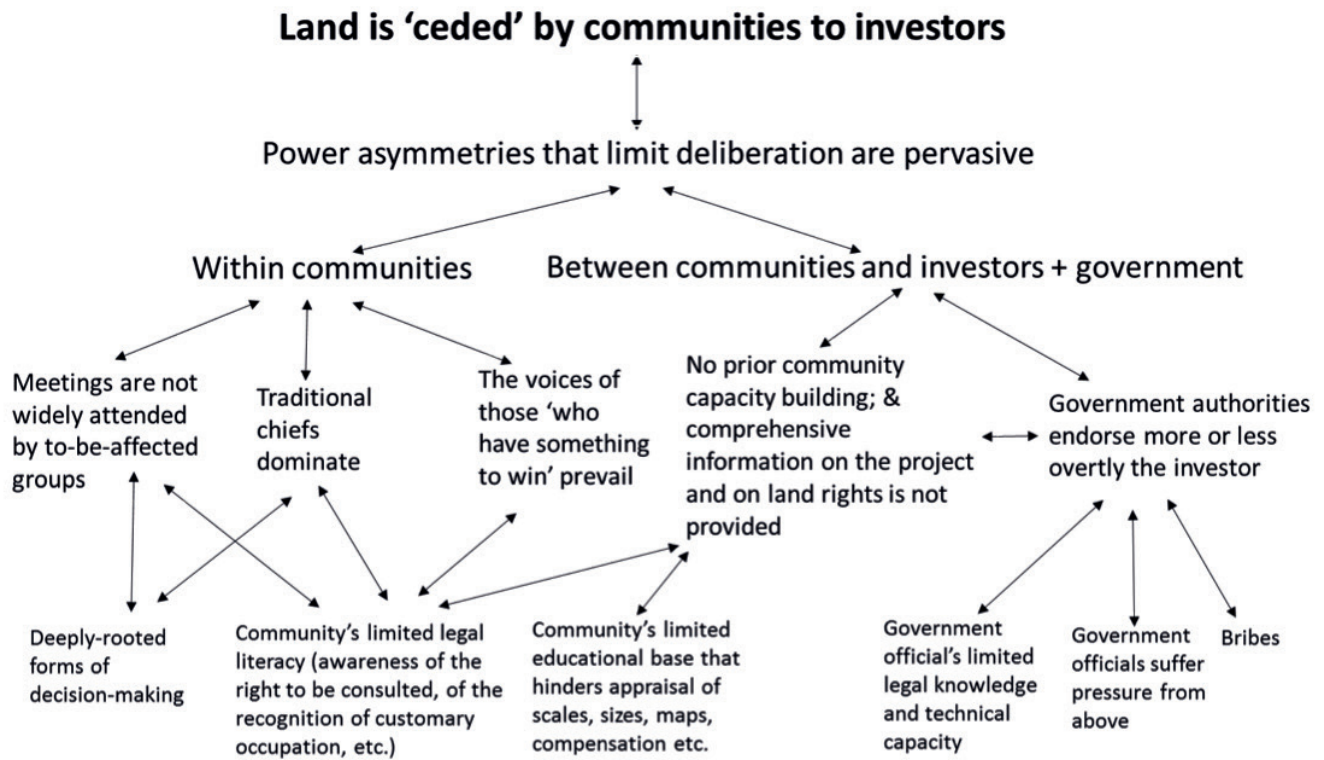


Figure 1

Everyday practices within community consultations that lead to land being ceded to investors

As noted by Tanner & Baleira (2006), the initial meeting often serves to determine a date for the subsequent meeting, which stresses positive aspects such as job creation and infrastructure instead of providing factual information on the project's characteristics and expected impacts (Waterhouse *et al.* 2010; Andrew & Van Vlaenderen 2011). These meetings are held with the main purpose of obtaining corroborative signatures on agreements that are vague and oftentimes contradictory (German *et al.* 2015; Milgroom 2015). This means that as a matter of rule and despite a substantial legal framework on communities' right to information,⁴¹ as an integral part of informed consent, communities rarely know «who the investor is; what the planned investment will be [...]; what land the investor has requested [...]; or how the planned investment will impact the [...] the community» (Knight 2010, p. 140).

The suppression of central project information severely compromises communities' deliberative capacity since one cannot deliberate something that one does not understand. Deliberation thus assumes that individuals have sufficient knowledge about the issues under consideration (Cohen & Fung 2004, p. 27). Access to information and accurate data has been problematized by scholars who are critical of deliberation in inevitably plural communities since inequality of information (and of the ability to process it) tends to

41 Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources, Principle 3; Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principle 12.11; Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 9; Law of Territorial Planning, Article 21; Regulation of the Law of Territorial Planning, Articles 10, 69 and 71; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Article 14; and Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 2.3.

be the rule rather than the exception in decision-making processes (Sanders 1997, pp. 351-354; Przeworski 1998, p. 145).

In theory, and in line with the international framework and Mozambican legislation, in addition to providing affected communities with an understanding of the project, consultations should allow for «effective» and «meaningful» participation of individuals and groups, «negotiation», and «impartial analysis».⁴² Dynamics that limit these processes seem to derive from investors' and governmental authorities' attempts to simplify and speed procedures while complying with traditional forms of decision-making. Accordingly, most (if not all) meetings occur, at least initially, only with the village leadership vested in the figure of the chief and individuals close to him who give their consent without conversing with other community members (Borras *et al.* 2011; Fairbairn 2013).

Despite recognition that consultations should account for existing power imbalances and strive to reduce elite capture,⁴³ the chiefs' prompt approval is often explained in terms of the seizing of private benefits, such as gifts, food, money, favours, and work positions (Baleira & Buquine 2010; Fairbairn 2013). However, there is also evidence that chiefs perceive that they were not given the option of refusing the deal (Milgroom 2015). With the knowledge that investors' plans are endorsed by higher authorities, local chiefs are certainly aware of the relationships at stake and are wary of the eventual implications of their own positioning.

Another way of approaching the lack of direct community engagement is in terms of «who appoints whom» as legitimate decision-makers or, in other words, who is responsible for the selective involvement of particular individuals in consultations. It is often noted that investors accompanied by government officials first address community leaders (Otsuki *et al.* 2017). However, in most cases, this seems to be the result of local chiefs' self-selection since the praxis is that, when different projects arrive in communities, the people who come forward are, as a matter of rule, the chief and his mates (Wragham 2004). The rootedness of this practice in long-standing forms of decision-making exemplifies how «culture meets deliberation» and shapes «the way political actors engage one another» in more or less overt deliberative forms (Sass & Dryzek 2014, p. 20). Decision-making in rural Mozambican communities has been centralized in the figure of the village chief. This feature was strengthened by the colonial system of leadership co-optation through indirect rule and by the reinstated relationship of local authorities with the FRELIMO government (West & Kloock-Jenson 1999; Bowen 2000, pp. 47-49). Exploitative as they may be in some cases (such as when using their privileged position to garner personal benefits), they also serve important roles of community cohesion and conflict resolution that are usually perceived locally as more legitimate than alternatives emanating from the formal governmental realm (West & Kloock-Jenson 1999).

42 Indigenous and Tribal Peoples Convention, Article 6; Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources, Principle 4; Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principles 3B.6, 9.9, and 12; Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 9; Complementación to the Regulation of the Land Law, Article 6; Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, point 4. See also Indigenous and Tribal Peoples Convention, Article 6.

43 Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources, Principle 4.2.2; Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 9.

As a consequence of this intra-community power asymmetry, even when the community as a whole is invited to meetings, the voice of the chief and voices endorsing his words are the voices raised (Otsuki *et al.* 2017). When community members are present, women are usually absent even though their livelihoods are proportionally more dependent on land (Waterhouse *et al.* 2010; Porsani *et al.* 2017). These meetings are generally poorly attended even when the project is expected to affect a large number of people (Tanner & Baleira 2006).

Although the power emanating from the chief's authority seems to be a central factor in the absence of women's and other possibly divergent voices in consultations, it is not the sole reason. In one case, a woman reported that the views of the younger male population who were interested in employment had prevailed (Matavel *et al.* 2011). In general, the voices of those who expect to gain from the land deal predominate (such as tractor drivers and skilled workers), to the detriment of those who are likely to lose from it (such as women, farmers, and charcoal producers) (Waterhouse *et al.* 2010; Hanlon 2011). Furthermore, meetings at which governmental authorities are present tend to be associated with the leading party FRELIMO (Wragham 2004). Thus, non-exclusive social identities or standpoints based on a combination of factors (such as gender, age, ethnicity, livelihood or class, and political inclination) interact to validate some voices while silencing others.

The above practices withstand the specific legal requirement for «consultative procedures to safeguard the effective participation of the community»,⁴⁴ more general premises of equality,⁴⁵ particularly gender equality,⁴⁶ and the expectation that diversity in deliberative processes should be conducive to decisions that are valuable or beneficial to the community as a whole. This epistemic value is usually explained in terms of the wider variety of perspectives that deliberation can account for in comparison to its alternatives (Bohman 2006; Landemore 2014). Nonetheless, the Mozambican experiences of community consultations indicate that intra-community diversity and divergence work against the most disenfranchised parts in a context where deliberative processes fail to include, formally or substantially, the perspectives of all affected groups.

Although deliberative democrats do not deny the existence of self- or group interests, they tend to emphasize the difference between decisions made in private spheres and those made in public spheres and the congruency of rationality with political values (such as fairness, liberty, equal opportunity, public safety, and common good), which leads to public «decisions that are not simply a product of power and interest» (Cohen & Fung 2004, p. 26). As Esterling *et al.* (2015, p. 530) remind us, divergence and disagreement are expected in any deliberative process since, «with no disagreement, reasons need not be offered nor considered». Nonetheless, these processes require that participants «listen to others who do not

44 Complementation to the Regulation of the Land Law, Article 6.

45 Universal Declaration of Human Rights, Article 2; Constitution of the Republic, Article 36.

46 Universal Declaration of Human Rights, Preamble; Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 3; Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principle 3B.4; Land Law, Article 16.

share their beliefs, values or interests, to engage in constructive dialogue, to gain knowledge, and perhaps to be persuaded about the merits of views that differ from their predispositions» (Esterling *et al.* 2015, p. 529).

In a context where diversity is not a neutral attribute but irremediably implies inequalities, the equal treatment of participants in deliberative processes is severely compromised, as the Mozambican experiences indicate. Consultations' formal or substantial exclusion emphasizes the importance of recognizing group-based identities or perspectives and rendering visible intra-community power asymmetries to counteract what scholars critical of deliberative processes consider «a tendency» of deliberation to privilege certain types of agendas, speeches and cultures to the detriment of those already underrepresented, such as women, ethnic minorities, and the poorer (Sanders 1997, p. 349; Parkinson 2006, p. 36).

In addition to power discrepancies within communities, the lack of divergent voices in consultations seem to derive from inequalities between communities and external agents (*i.e.*, investors and governmental authorities) (Peters 2013; German *et al.* 2015). The pervasive lack of education is one of the aspects that contributes to make community members ill equipped to negotiate on an equal footing with the investor (Wily 2011). This unequal basis is exemplified by the affected individuals' inability to grasp the real magnitude of thousands of hectares (Åkesson *et al.* 2009), their low understanding of the worthiness of the ceded land and resources and of the consequences of the project to the existing land uses (Hanlon 2004), and their inability to evaluate the fairness of the deal (Otsuki *et al.* 2017). Unsurprisingly, different cases report that communities easily fall prey to discourses that rely on external technology that is not understood locally, such as geographic mapping and agro-ecological zoning that reveal underutilized spaces (Waterhouse *et al.* 2010).

These difficulties are reinforced by low levels of legal literacy since individuals are often unaware that the Land Law recognizes customary rights and stipulates consultations prior to land concessions (German *et al.* 2015). According to research conducted in Northern Mozambique, only 40 % of the population was cognizant of the legal necessity of consultations (Matavel *et al.* 2011). The international framework recommends that «the State or other relevant parties should inform individuals and communities of their tenure rights, and assist to develop their capacity in consultations and participation, including providing professional assistance»⁴⁷ (FAO 2012). This recommendation is comprehensible since a prerequisite for deliberation is that participants, aware of their rights, are able to critically assess all raised arguments (Parkinson 2006, p. 4). Hence, deliberation is contingent upon the consciousness raising and capacity building of all engaged parties (Lalander 2016). In the absence of these processes, hegemonic discourses lead to strong

47 Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principle 12.9.

argumentative biases (Young 2001), and communication becomes a type of instrumental rhetoric that co-opts participants instead of producing reasonable debate (Parkinson 2006, p. 26).

Adding to communities' weak educational and legislative basis, the alignment between the government and investors contributes to further undermining the potential of forums with deliberative democratic pretensions. As mentioned, chiefs who are wary of the consequences of an oppositional stance may feel compelled to approve projects endorsed by the government. Voice is further jeopardized in meetings when community members perceive the government to be on the side of investors. Borrás *et al.* (2011, p. 227) note that room for community contestation of a project is limited once it appears to enjoy official support. Similarly, Bechtel (2001, p. 9) reports that it is extremely difficult for communities to go against the «combined weight» of investors and the government. Communities' impression that they have no choice but to accept the project is well founded (Milgroom 2015). First, following legislation,⁴⁸ district authorities and officials from the Cadastral Services are typically present in community consultations. However, these government officials often follow instructions from above that entrust them with the task of securing communities' acceptance (Tanner & Baleira 2006; Baleira & Buquine 2010). When implicit coercion is insufficient, authorities may resort to assertions such as the «land belongs to the State» (Åkesson *et al.* 2009, p. 9) or «you may be angry but they [investors] will stay» (Hanlon 2002, p. 22).

The weight of the above statements should not be underestimated. Whereas the legality of customary rights to land was only recognized by the latest 1997 Land Law,⁴⁹ individuals' experiences that reify the conviction that «the land belongs to the State» date back to the colonial period (Roesch 1991, pp. 252-253; Bowen 2000, pp. 28-36). These experiences continued during the decades after independence when the FRELIMO government promoted the involuntary resettlement of communities in an attempt to form communal villages along socialist lines (Bowen 2000, pp. 48-57). Notwithstanding the legal recognition of customary rights, ultimate State ownership of all land has been reaffirmed by the current legislative framework, which allows land expropriation in particular conditions (*i.e.*, when the land is deemed of national interest).⁵⁰

Thus, more or less overt practices and discourses that reproduce *status quo* relations contribute to the creation of zones of influence in which not everything is open to deliberation, not everyone is allowed a voice, and not all arguments are raised and appraised neutrally. It is these influential zones of deliberative settings that critical scholars remind us to be sceptical of (Young 2001). In a lifelike example, Young's characters, the deliberative democrat and the activist, face each other in an unequal relationship in which the former represents the state authority and the latter, the oppositional activist. In an ideal scenario, this liaison would express a constructive

48 Complementation to the Regulation of the Land Law, Article 2.

49 Land Law, Articles 12 and 13.

50 Land Law, Article 3; Law of Territorial Planning and its Regulation; Directive of Expropriation due to Territorial Planning; and Regulation of the Relocation Process due to Economic Activities.

deliberative debate characterized by respect and understanding for one another and with the aim of reaching consensus on a situation to be resolved. However, in real-life settings, the characteristics of the relation and the discursive atmosphere reflect distrust, anger and frustration on behalf of the activist and ignorance and stultification of the other on behalf of the state (Young 2001). As illustrated by Young's tale and the Mozambican examples, achieving a setting in which deliberation can fulfil its promises is, particularly in spaces marked by deep structural inequalities, an immensely challenging quest.

The above dimensions of power asymmetries that affect deliberative settings —within communities and between communities and external agents— are magnified by the inadequate monitoring and enforcement of agreements (Otsuki *et al.* 2017). The existence of means to monitor and enforce agreements is central in the international framework addressing consultations in LSLA.⁵¹ Mozambican legislation ascribes monitoring responsibility to the Cadastral Services.⁵² Nonetheless, in practice, companies have successively broken agreements and failed to keep promises with no or little consequences (German *et al.* 2015). These shortcomings are partly explained by the already mentioned pressure «from above» exerted on local government authorities or civil servants with monitoring responsibilities. Baleira & Buquine (2010, p. 43) report that officials from the Cadastral Services had numerous threats directed at them if they did not obey orders from above, which were often of an illegal character. Inappropriate monitoring can also result from the meagre resources that are devoted to enhancing the adequacy of land transfers and consultations in Mozambique (as illustrated by the limited hiring, training, and allocation of funds to land administrative bodies) (Kloeck-Jenson 2000; Knight 2010). Unsurprisingly, numerous cases report authorities' limited technical capacity and legal knowledge of due administrative procedures for land concessions (Baleira & Buquine 2010; Andrew & Van Vlaenderen 2011).

Even if legitimate and mutually beneficial agreements were reached in consultations, communities would not know how to use (or would not trust) formal ways to hold investors accountable for their promises (Matavel *et al.* 2011). Otsuki *et al.* (2017) note that prohibitive bureaucracy or blunt indifference awaits communities in Mozambique's formal judicial system. Through the lens of deliberation, community members' perception that they have no means to enforce decisions reached in consultations is likely to contribute to deteriorating the credibility of these events, limiting individuals' willingness to spend time in them and demotivating voice. In other words, attending consultations in a context where agreements can easily be broken may be perceived as an initially worthless deal made by or forced upon affected communities.

Overall, power asymmetries and divergences within communities defy the ideals of inclusion and equality leading to impartial con-

51 Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources, Principles 3 and 4; Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, Principle 12.4; Principles for responsible investment in agriculture and food systems, Principle 10.

52 Regulation of the Land Law, Articles 37 and 38.

sensus that reflect what is best for entire communities. Moreover, as meetings with consultative façades corroborate decisions made in advance in closed spaces among companies, government officials and, to varying extents, the local customary authorities, the instrumentality of participation is revealed. This instrumentality feeds on the joint force of investors and government and means that although communities legally have the right to refuse the investment, in practice, the room for community deliberation is minimal or non-existent.

4

«Those on top give orders, the rest of us obey»: Chinese rice production in the Lower Limpopo Valley

The above analysis is reiterated by a recent LSLA in one of Mozambique's most important valleys, the Limpopo Valley. The process that we will describe below shows that practices —that are diametrically opposed to the theoretical and legal bases sustaining consultations— also prevail in central areas located near the capital of Maputo and along one of the country's most vital rivers.

In Lower Limpopo, land previously used by smallholders was ceded by the government to a Chinese company, «Wanbao Africa Agriculture Development LLC» (Wanbao), with virtually no community consultation. The deal was established at the end of 2012, and land occupation within the district of Xai-Xai (located 215 kilometres from the capital Maputo) began in January 2013.

Although most of the affected communities were not addressed by the Chinese company or the public company responsible for the area (E. P. Regadio do Baixo Limpopo or RBL), a meeting was called in the town of Chicumbane in which the local chief informed farmers of the investment plan for the area. Farmers who attended this meeting had fields on the right bank of the Limpopo River in a locality adjacent to the town of Chicumbane, known as «Zaninie». In this occasion, farmers were informed that their fields would be occupied by the Chinese company, but they would be compensated with new parcels in an area known as «Mutropa». The conditions were set and reached the farmers indirectly through the chief. Regardless of the amount of land used by each family in the affected area, the compensatory fields would be 0.25 hectares, which, as a matter of rule, did not cover the lost parcels (see Porsani *et al.* 2017). The company ploughed the new terrain, provided seeds for the farmers' initial planting season, and opened drainage channels since the area was known for suffering from recurrent and long inundations. Only the farmers who attended the meeting in Chicumbane received land in «Mutropa».

The names of the farmers who did not attend the meeting did not enter the compensation register.

In this case, one-way information occurred, but free, prior, and informed community consent did not. In the rest of the affected area located on the right bank of the Limpopo River, there was no communication between the investor or government and communities and/or traditional authorities. Farmers understood the company's intention only when Chinese tractors entered their fields. When farmers addressed the company, they received the reply: «Go speak to your government; they gave us the land» (focus group with women of mixed age, 23 August 2013, Xai-Xai District; see also Porsani *et al.* 2018). By the time the initial fieldwork was conducted seven months into the process, approximately 8,000 of the total approved 20,000 hectares had been ploughed for rice monoculture. Throughout the remaining area, farmers were unaware of the company's plan to expand their operations, although they were fearful: «We do not know about tomorrow, but until now, they have not come here. If they want our land, we will not be able to manage. This is the land we have. God willing, they will stop there!» (woman, 43 years old in focus group with women of mixed age, 3 October 2013, Xai-Xai District).

The reason for this differentiated treatment cannot be affirmed with certainty. One plausible explanation seems to be the government's inability to deliver what farmers considered the only acceptable compensation: land of similar type (*i.e.*, located on the floodable and very fertile valley). As explained by one of the farmers, until the arrival of the Chinese, his field had enabled his wife to feed their family. If the same field could not be regained, he and others like him perceived land equitable to the lost parcels (*i.e.*, of similar sizes and located on the river valley) to be the only acceptable compensation (man, 46 years old in focus group with men of mixed age, 8 August 2013, Xai-Xai District). Given that the investor targeted a large part of the valley that, in contrast to the surrounding higher sandy soils, was the only irrigable area, the possibility of providing satisfactory compensation for farmers was limited. This seemed to discourage government officials from enforcing consultations and subsequent negotiations with affected communities.

Company and government officials alike portrayed the project as a done deal justified by its positive potential to create jobs and transfer technology to progressive local farmers (see Porsani *et al.* 2017) as well as the importance of fulfilling the productive capacity of the valley. When questioned about the unfolding process of land dispossession without consultation or equivalent compensation, Wanbao's representative perceived the government to be responsible for eventual reparations with communities. Thus, according to the investors' view (although they planned and had begun to create jobs and implement a training programme in line

with outgrower schemes of production that could benefit some of those affected), direct compensation should be handled by the government, from whom they had acquired the land (interview with Wanbao representatives, 12 September 2013, Xai-Xai District). In turn, government and RBL officials explained that they «cannot possibly satisfy all parts» and that «some will lose, but it is for the overall benefit of the majority», as one official said in reference to the expected drop in the price of rice following Chinese production (interviews with RBL officials, 30 August 2013 and 11 September 2013, Xai-Xai District; interview with official from agricultural department, 19 September 2013, Xai-Xai District; see also Porsani *et al.* 2017). In this case, the notion that the valley should not serve smallholders' private needs but should serve a greater common good through the large-scale production of rice for national consumption was internalized in the discourse by which formal authorities justified the lack of consultations with affected communities. This case demonstrates that a discourse on «fairness to the country» based on the logics of modernization as an imperative for development can be one of the instruments that enables the disregard of legal precepts.

The above excerpts show that the company and government were aligned to make the project a rapidly concretizing reality. In this context, dissident voices were quickly dismissed as emanating from particular political interests. In response to the allegations of a local NGO (Forum of the Gaza NGOs, or «Fonga») that this LSLA followed illegal routes because it bypassed community consultation, an RBL official contended «This NGO is acting on behalf of the opposition; they only want to "make noise" instead of seeing the country grow» (interview with RBL official, 11 September 2013, Xai-Xai District). Thus, in this case, dissident voices were dismissed and attributed to political rivalry.

Although a sentiment of unfairness seemed to prevail among those who had received previous information from their chief and partial compensation from RBL, they were still less inclined to speak against the process in comparison with farmers who had neither been informed nor compensated. In this context where real choices were not offered and complete land dispossession was an omnipresent risk, partial compensation seemed to serve the purpose of silencing resentment. Discontentment was rife and overt among the latter group, who perceived the process as unjust but legal since, ultimately, individuals were convinced that all land belonged to the State. One of the men explained their situation as follows: «Those on top give orders, [and] the rest of us obey. This is much worse than what forced us to use weapons during the war, but what will we do? The government has decided» (senior man in focus group with men of mixed age, September, 5 2013, Xai-Xai District).

In an attempt to achieve compensatory measures, farmers placed their hopes in the ability of their local chiefs to mediate the matter with formal authorities: «We must listen to our chief. Only he can help. He knows people, and we do not» (women, 45 years old in focus group with women of mixed age, September 10, 2013, Xai-Xai District; see also Porsani & Caretta, under review). In addition, the advocacy work of the NGO Fonga was perceived by farmers as promising.

As of August 2017, no further compensation has been provided to the affected communities. Nonetheless, the area occupied by Wanbao has only expanded to 9,000 hectares (and not to the total acquired 20,000 hectares). It is not evident whether this change in plans derives only from declared financial and infrastructural challenges exacerbated by floods of the Limpopo or due to pressure exerted by the NGO Fonga in coalition with communities.

In this case, it has not been possible to determine whether the land occupied by Wanbao was classified as retaining national interest. The discourse of local authorities on the importance of the region to the country's economy and food security supports the «national interest» thesis. However, if that were the case, along with an official declaration,⁵³ the government should have followed several legal procedures with regard to land expropriation. These procedures comprise the provision of information, the holding of four consultations aimed at reaching an agreement on adequate compensation, and, ultimately, the implementation of measures that allow the affected population to establish life standards equal to or better than their previous ones.⁵⁴ However, if the occupied land was not officially classified as holding «national interest», the company should have engaged directly with the communities to secure their consent and negotiate the terms of the land concession.⁵⁵

This case illustrates the lack of transparency in land deals in Mozambique and the difficulty of navigating their conformance to legal frameworks. Even though the material consequences for the communities are likely the same, the question matters of who, the government or the investor, is the main party responsible for infringing the law. In one of the alternatives, the government is the main violator for not fulfilling the requirements on involuntary land expropriation. In the other alternative, the company is the main violator for illegal expropriation, whereas the government is co-responsible for allowing (and supporting) the process. The central role of the government in both alternatives casts doubt on the capacity and willingness of the Mozambican government to implement sound legislation on community consultation in LSLA.

53 Point 2.1 of the Directive of Expropriation due to Territorial Planning specifically states that prior to expropriation due national interest, the government should issue a public statement specifying the reasons for, and the area affected by, expropriation; and that such statement should be published in the Bulletin of the Republic.

54 Law of Territorial Planning, Articles 20, 21 and 22; Regulation of the Law of Territorial Planning, Articles 9, 10, 69, 70 and 71; Directive of Expropriation due to Territorial Planning, point 2.2; Regulation of Relocation Process due to Economic Activities, Articles 4, 10 and 14; and Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans, points 2.1 and 2.3.

55 Land Law, Article 13; Regulation of the Land Law, Article 27.

5 Renewing faith in consultations? Suggestions from civil society

In our case study and throughout the other experiences analysed by this study, consultations prior to LSLA in Mozambique were either lacking or did not resemble the envisioned forums for deliberative decision-making institutionalized in international and national legal frameworks. The findings from previous studies indicate a vast range of bottlenecks to participation in consultations between investors that apply for land and communities that legally hold the right to these lands (summarized in Figure 1 and analysed in section 3). Our case study reiterates many of these findings and specifically adds new aspects to the discussion, namely: *a)* the weight and instrumentality of hegemonic discourses on the imperative of agricultural modernization and of the prominence of a national good over local necessities in the non-compliance to legislation; *b)* the dismissal of critical voices as detrimental to this national common good (and as emanating from political opposition); and *c)* the difficulties of navigating the legality of land deals in a context where the government is either the violator of the law or the violator's active partner.

The everyday practices discussed here imply that legal frameworks on consultation that institutionalize deliberative ideals fall short of expectations. Consequently, rights on paper do not coincide with rights in practice. Li (2011) notes that the mending of deeply rooted practices must involve the complete reworking of power relations. In the deliberative vein, we are faced with the circular problem that, for popular deliberation to occur in line with what is theoretically (and, in this case, legally) postulated, democratic structures must first be in place. As current structures are left untouched, «participatory exclusions» become apparent —processes in which individuals and groups are excluded from decision-making that affects them through seemingly participatory institutions (Agarwal 2001).

Our findings and analysis may seem daunting to those who believe that LSLA, by consulting affected communities, can form the basis of commonly agreed-upon and mutually beneficial relations. However, to critics of LSLA, these findings are likely unsurprising and may strengthen both their conviction of impossible win-win outcomes from deals marked by discrepant power relations and their conclusion that, due to their back-firing effect, consultations, along with their prescriptive codes, are part of the problem rather than the solution to land dispossession. Although this seems to be the case so far in Mozambique, the outcomes of consultations are likely more nuanced and must be addressed in their complexity.

First, although the majority of cases suggests that consultations sway towards the advantage of investors and local elites, a few reports have noted outcomes from consultations perceived as positive by communities: a community that refused an investor (Hanlon 2011); a community that refused the ceding of approximately two-thirds of a requested area (Mondlane 2011); a community that negotiated with three different investors and chose the one that offered the best deal (Hanlon 2002); a community that established an agreement in which the investor would pay 60 % of the accorded compensation up front (Tanner & Baleira 2006); and a community that ensured regular lease fees through a revenue-sharing plan (Norfolk & Tanner 2007). These outcomes are highly interesting despite being superficially addressed in a handful of grey studies. A clearer understanding of the factors that increase communities' deliberative capacity *vis-à-vis* investors is needed.

The deliberative stand internalized by the international and national frameworks ignores (or at least does not problematize) the implicit Habermasian discernment of deliberation not as stand-alone activities but as resulting from processes in which individuals «become more reflective with reference to cultural traditions and political power, and they exercise this capacity in communicative practice that are eventually institutionalized» (Sass & Dryzek 2014, p. 5). The fact that consultations in Mozambique are immersed in a context largely lacking overt forms of inclusion in decision-making is certainly problematic for the deliberative potential of these created forums. Nonetheless, this does not imply that consultations cannot foment reflective processes. Accordingly, studies have noted that consultations (or even the awareness of their legal necessity) can increase individuals' knowledge, and justice-seeking inclination, which may contribute to new room for *a posteriori* and non-invited participation in diverse forms of contestation (Otsuki *et al.* 2017; Leifsen *et al.* 2017). In Mozambique, Tanner & Baleira (2006) suggest that consultations have fomented a local sense of «self-worth» and of «being noticed», promoted negotiation skills, and contributed to greater cognizance of customary rights to the land. Furthermore, individuals' newfound awareness of the law may allow them to mobilize, fight against or demand compensation from investors (German *et al.* 2015; Milgroom 2015). These outcomes broadly match the general expectation that participation, despite being pervaded by equality gaps, can promote learning and reflective capacity and strengthen the citizenry by «training» them in a central democratic skill (Manin *et al.* 1987, p. 354; Gastil & Dillard 1999). This view substantiates individuals' engagement in public matters as valuable and potentially transformative regardless of the outcomes that are directly related to the cause of the engagement.

Due to faith in potential material or immaterial community gains emanating from consultations, scholars and civil society

organizations have proposed several procedures to improve these unequal encounters. In Mozambique, the most comprehensive attempt from civil society to improve consultations has been the guide published by the NGO Centro Terra Viva (Tankar 2004). This guide recommends that different communication channels should be utilized in the dissemination of project information and the call to consultations, such as oral conversations that take stock of local associations, written announcements fixed in public areas, letters sent to houses, and radio transmissions. It also proposes that minutes from consultations should be standardized to include central elements; the requested area should be walked through by the community; government authorities should clarify land rights; and traditional leaders should be made aware that all individuals who live in or use the requested area must participate in the decision about whether to cede the land.

In addition, Hanlon (2004; 2011) has suggested the use of community organizers in supporting communities before, during and after consultations (*e.g.*, by helping communities to assess the use and value of their resources, to negotiate sources of income through rents or jobs and to monitor compliance with agreements). The potential of these community organizers should not be underestimated. A recent project under the scope of community land delimitation used the opportunity to explain legal aspects of land transfers, and an *a posteriori* analysis reported that throughout all communities reached by this project, leaders and community members alike had acquired a profound awareness of their rights to the land and their right to negotiate and refute investors' proposals (German *et al.* 2015).

When individuals or groups, due to one or several of their social identities, are unable to engage directly in decision-making whose outcomes affect them, one alternative to increase the inclusiveness of these processes could be the use of independent intermediaries, such as Hanlon's (2004) proposed community organizers. These intermediaries could feed upon more covert forms of deliberation that manifest differently in different cultures (see Sass & Dryzek 2014), thereby promoting the indirect engagement of excluded interests through parallel discussion groups in what has been called «affinity group enclaves» (Sunstein 2002; Karpowitz *et al.* 2009; Abdullah *et al.* 2016). In addition to enhancing the space for more feeble voices, since «members of low-status groups are often quiet within heterogeneous bodies» (Sunstein 2002, p. 186), parallel enclave deliberation could contribute to solving a scale problem that is commonly faced in matters that affect large contingents – such as the concession of several thousands of hectares of land in places where livelihoods rely on natural resources in multiple ways. Since guaranteeing the direct voice or the representation of diverse groups in single forums is practically impossible because «not everyone can be attentive to

every issue which affects them, let alone actively participate in their resolution» (Parkinson 2006, p. 8), multiple and inter-related deliberative sites could improve the performance of deliberation by allowing more people to raise and discuss issues as well as the legitimacy of decisions. Furthermore, given the long duration of land concessions (50 years, with possible extensions), these parallel sites could be used to foment discussion on less immediate concerns, such as the project's long-term social and environmental implications, thereby increasing the attention devoted to future generations (see Eckersley 2000). Nonetheless, these suggested practices, like deliberative processes in general, would require time that the Mozambican government, afraid of losing investors' interest, has not been willing to grant (Hanlon 2011).

Recommendations such as those above, which (as illustrated by the practices analysed here and exemplified by the case in the Lower Limpopo) remain largely unaccomplished in practice, would by no means eradicate inequalities within consultations. The complete elimination of inequalities between individuals and groups in any decision-making process is a utopian goal. Plural and antagonist interests pose limits on expectations from consultations and thus on their potential to reconcile the diverse views not only within communities but also between communities and external (usually extractivist) interests. Nonetheless, following these recommendations may enhance the deliberative capacity of less powerful individuals and improve compliance with the existing legal framework. Suggestions of this kind would have to be implemented tentatively in a way that is attentive to the contextual social realities and cognizant that they carry no guarantees of «win-win» outcomes but only the certainty that consultations are backfiring on the most marginalised land-dependent groups and that LSLA, in countries where natural resources such as fertile land and minerals are relatively abundant, will most likely remain on the agenda of policy-makers.

6 Conclusion

In the context of LSLA, the instrument of community consultation has been used as a benchmark that substantiates projects' portrayal as partnerships or land grabs since, in principle, it can enable land-dependent groups to deliberate on their natural resources and livelihoods. This study has focused on Mozambique, a country that has experienced a substantial amount of LSLA.

The everyday practices analysed here have shown that community consultations broadly repeat some critical deliberative vices: treating communities as homogenous natural social entities; using deliberative spaces for the instrumental end of fabricating consent; and ignoring power in its multi-dimensional na-

ture, which places limits on the presumed democratic equivalence of participants. In these encounters, envisioned through ideals of democratic popular deliberation, legal and voluntary frameworks institutionalize the promise of outcomes as valuable to all parties involved. Nonetheless, despite these frameworks, in practice, consultations have been performative spaces in which voices have followed pre-defined scripts and top-down decisions have been legally ratified.

Consequently, outcomes from consultations can be deemed highly illegitimate through the deliberative rationale from which these processes emanate. LSLA in Mozambique can be more accurately described as «land grabs» than as the consensual «partnerships» envisioned by international and national legal frameworks. The everyday practices enabled by ubiquitous power asymmetries imply that the materialization of theoretically and legally sound precepts contradict forecasts of win-win scenarios —which contributes to explain the devastating consequences LSLA have had on communities at the receiving end of the democratization projection, as illustrated by accounts of land deprivation without compensatory alternatives (Porsani *et al.* 2017).

The most critical voices consider binding and unbinding codes to be mechanisms that are appropriated by profit-seeking agents to drive current land dispossession (FIAN 2010). Others, even if they are also critical of the ways LSLA have occurred, state that unclear or unenforceable laws are to blame and that a stronger legislative framework is needed (Åkesson *et al.* 2009; Knight 2010; Wily 2011). Our study has shown that frameworks resting on the ideal of popular deliberative consultations sustain unwitting practices that are diametrically opposed to the foundations of this inspiring doctrine although not uncommon to its manifestation in the real world (Sanders 1997; Young 2001). Nonetheless there is also (meagre) evidence of communities that managed to reach favourable agreements with investors and of consultations that strengthened individuals' knowledge and justice-seeking inclination. The findings and analysis of this study raise the following question: should community consultations be refuted or rescued? Supporting consultations in their current form means supporting highly illegitimate procedures that have daunting outcomes for the rural poor. However, rejecting consultations as a whole is an integral part of the rejection of the current common sense on the instrumental and intrinsic importance of popular deliberation and democracy.

For democrats who are not ready to give up on consultations, we would like to stress two points. First, the debate about whether and how these events can serve as platforms for inclusive decision-making should be informed by local experiences through which contextual obstacles and opportunities are revealed. There is considerable room for the contribution of more case studies to

orient discussion and action. Second, the espousal of community consultation —similar to support for popular deliberation— has tended to overlook the importance of contextual inequalities that pervade created participatory spaces and limit the inclusiveness of less powerful groups. This inclusion is problematic even in societies that rank higher in terms of democratic benchmarks let alone in less democratized neo-liberal regimes where «powerful elites representing structurally dominant social segments have significant influence over political processes and decisions» (Young 2001, p. 677). It is thus crucial that those involved theoretically or practically with community consultations in LSLA engage with the challenges of deliberation in places marked by deep structural inequalities and substantial democratic deficits. In the Mozambican context, we hope our study can be a starting basis for this critical exercise, which we believe is the principal means to inform prospects of LSLA as coercive or consensual.

For scholars concerned with the manifestations of deliberative theory, this study has provided empirical material on the legal institutionalization of deliberation through consultations in the context of LSLA in Mozambique, noted that faith in deliberation through consultations has been instrumental in the support for LSLA as drivers of development (as demonstrated by the rhetoric of international and national legal frameworks), and, most importantly, analysed some of the challenges deliberative ideals face in conforming to complex realities. As stressed by Sass & Dryzek (2014), empirical studies are central since the political and practical relevance and implications of deliberation must be examined from below and anchored in local-level experiences that vary across cultures and places. We hope that this study encourages further empirical analysis of Mozambique and other contexts in which deliberation confronts structural inequalities. We believe that such analyses are fundamental since the future of rural livelihoods depends largely on consultations' observable procedures but also, and most importantly, on the equality and substantial inclusiveness of these novel forums.

7 Acknowledgements

First and foremost, we would like to thank our interviewees. We would also like to thank the Swedish Society for Anthropology and Geography, and the foundation Forskraftstiftelsen Theodor Adelswårds Minne for funding of fieldwork. We are also grateful to Dr. Kari Lehtilä, Dr. Lowe Börjeson, and the two anonymous reviewers for their pertinent comments on an earlier version of this article.

8 Bibliography

- ABDULLAH C, KARPOWITZ CF, RAPHAEL C (2016). Affinity groups, enclave deliberation, and equity. *Journal of Public Deliberation* 12(2):Art. 6.
- AGARWAL B (2001). Participatory exclusions, community forestry, and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework. *World Development* 29(10):1623-1648.
- ÅKESSON G, CALENGO A, TANNER C (2009). It's not a question of doing or not doing it – It's a question of how to do it. Study on community land rights in Niassa province, Mozambique. Urban and Rural Reports, Swedish University of Agricultural Sciences.
- ANDREW M, VAN VLAENDEREN H (2011). Commercial biofuel land deals and environment and social impact assessments in Africa: Three case studies in Mozambique and Sierra Leone. Working Paper 1, The Land Deal Politics Initiative.
- ANSOMS A, WAGEMAKERS I, WALKER MD, MURISON J (2014). Land contestation at the micro scale: Struggles for space in the African marshes. *World Development* 54:243-252.
- BALEIRA S, BUQUINE E (2010). Estudo sobre conflito de interesses na gestão e exploração da terra em Moçambique: Os casos dos distritos de Massinga, Zavalá, Macomia e Mecufi. Rural Association for Mutual Help.
- BECHTEL P (2001). Land law and agricultural development in the Cabo Delgado province of Mozambique and in Swaziland. Paper presented at the SARPN conference on Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa Pretoria (June 4-5).
- BOHMAN J (2006). Deliberative democracy and the epistemic benefits of diversity. *Episteme* 3(3):175-191.
- BORRAS SM, FRANCO J (2010). From threat to opportunity? Problems with the idea of a «code of conduct» for land-grabbing. *Yale Human Rights and Development Journal* 13(2):507-523.
- BORRAS SM, FIG D, SUÁREZ SM (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: Insights from the ProCana case, Mozambique. *Review of African Political Economy* 38(138):215-234.
- BORRAS SM, FRANCO J, WANG C (2013). The challenge of global governance of land grabbing: Changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations* 10(1):161-179.
- BOWEN ML (2000). *The State against the Peasantry: Rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*. University Press of Virginia, London.
- CANHANGA NJV (2009). Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: Brito L, Castel-Branco C, Chichava S, Francisco A (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. IESE, Maputo, pp. 90-117.
- CFS (2014). Principles for responsible investment in agriculture and food systems. <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/rai/en/>, accessed June 20, 2017.
- COHEN J, FUNG A (2004). Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science* 10(4):23-34.
- COTULA L (2011). *Land Deals in Africa: What is in the contracts?* IIED, London.
- DEININGER K (2011). Challenges posed by the new wave of farmland investment. *The Journal of Peasant Studies* (38)2:217-247.
- DEININGER K, BYERLEE D (2011). Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? The World Bank.
- DRYZEK JS (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- ECKERSLEY R (2000). Deliberative democracy, ecological representation, and risk: Towards a democracy of the affected. In: Saward M (ed.). *Democratic Innovation: Deliberation, association, and representation*. Routledge, London, pp. 117-32.
- ESTERLING KM, FUNG A, LEE T (2015). How much disagreement is good for democratic deliberation? *Political Communication* 32(4):529-551.

- FAIRBAIRN M (2013). Indirect dispossession: Domestic power imbalances and foreign access to land in Mozambique. *Development and Change* 44(2):335-356.
- FAO (2012). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>, accessed 20 June 2017.
- FAO (2016). Country fact sheet on food and agriculture policy trends. <http://www.fao.org/3/a-i5931e.pdf>, accessed 29 March 2017.
- FAO, IFAD, UNCTAD, World Bank (2009). Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources. <http://documents.worldbank.org/curated/en/748861468194955010/Principles-for-responsible-agricultural-investment-that-respects-rights-livelihoods-and-resources-extended-version>, accessed June 20, 2017.
- FIAN (2010). Stop Land Grabbing Now! http://www.fian.org/library/publication/stop_land_grabbing_now/, accessed 12 June 2017.
- GAMBETTA D (1998). «Claro!»: An essay on discursive machismo. In: Elster J (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 19-43.
- GASTIL J, DILLARD JP (1999). Increasing political sophistication through public deliberation. *Political Communication* 16(1):3-23.
- GERMAN L, CAVANE E, SITO E A, BRAGA C (2015). Private investment as an engine of rural development: A confrontation of theory and practice for the case of Mozambique. *Land Use Policy* 52:1-14.
- GRAIN (2008). Seized: The 2008 landgrab for food and financial security.
- GUDYNAS E (2015). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Centro de Documentación e Información Bolivia.
- HANLON J (2002). The land debate in Mozambique: Will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development? Research Paper, Oxfam GB.
- HANLON J (2004). Renewed land debate and the «cargo cult» in Mozambique. *Journal of Southern African Studies* 30(3):603-626.
- HANLON J (2011). Mozambique political process bulletin 28, Center for Public Integrity and European Parliamentarians with Africa. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d128132.pdf>, accessed March 29, 2017.
- ILO (1989). *Indigenous and Tribal Peoples Convention* (No. 169).
- KARPOWITZ CF, RAPHAEL C, HAMMOND AS (2009). Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. *Politics & Society* 37(4):576-615.
- KLOECK-JENSON S (2000). Locating the community: Administration of natural resources in Mozambique. Working Paper 32, Land Tenure Center of the University of Wisconsin-Madison.
- KNIGHT RS (2010). Statutory recognition of customary land rights in Africa: An investigation into best practices for lawmaking and implementation. Legislative study 105, FAO.
- LALANDER R (2016). Gendering popular participation: Identity-Politics and radical democracy in Bolivarian Venezuela. In: Korppisari A, Kettunen H (eds.). *Multi-disciplinary Latin American Studies: Festschrift in honor of Martti Pärssinen*. University of Helsinki (Department of World Cultures), Helsinki, pp. 149-174.
- LANDEMORE L (2014). Yes, we can (make it up on volume): Answers to critics. *Critical Review* 26(1-2):184-237.
- LEIFSEN E, SÁNCHEZ-VÁZQUEZ L, REYES MG (2017). Claiming prior consultation, monitoring environmental impact: Counterwork by the use of formal instruments of participatory governance in Ecuador's emerging mining sector. *Third World Quarterly* 38(5):1092-1109.
- LI TM (2011). Centering labor in the land grab debate. *The Journal of Peasant Studies* 38(2):281-298.
- MANIN B, STEIN E, MANSBRIDGE J (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory* 15(3):338-368.

- MATAVEL N, DOLORES S, CABANELAS V (2011). Lords of the land: Preliminary analysis of the phenomenon of land grabbing in Mozambique. *Justiça Ambiental and National Farmer's Union*.
- MILGROOM J (2015). Policy processes of a land grab: At the interface of politics «in the air» and politics «on the ground» in Massingir, Mozambique. *The Journal of Peasant Studies* 42(3-4):585-606.
- MONDLANE D (2011). Portugal mantém interesse de investir em Moçambique. *A Verdade* February 9. <http://www.verdade.co.mz/arquivo/17301-portucel-mantem-interesse-de-investir-em-mocambique>, accessed 29 March 2017.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (1995). National Policy on Land. Resolution 10/95 of October 17.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (1997). Mozambique's Land Law. Law 19/97 of October 1.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (1998). Regulation of the Land Law. Decree 66/98 of December 8.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2000). Technical Annex to the Regulation of the Land Law. Ministerial Diploma 29-A/2000 of March 17.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2004). Constitution of the Republic.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2007). Law of Territorial Planning. Law 19/2007 of July 18.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2008). Regulation of the Law of Territorial Planning. Decree 23/2008 of July 1.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2010a). Alteration to the Regulation of the Land Law. Decree 43/2010 of October 29.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2010b). Directive of Expropriation due to Territorial Planning. Ministerial Diploma 181/2010 of November 3.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2011). Complementation to the Regulation of the Land Law. Ministerial Diploma 158/2011 of June 15.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2012). Regulation of Relocation Process due to Economic Activities. Decree 31/2012 of August 8.
- MOZAMBICAN REPUBLIC (2014). Technical Directive to the Process of Elaboration of Resettlement Plans. Ministerial Diploma 156/2014 of September 19.
- NORFOLK S, TANNER C (2007). Improving tenure security for the rural poor, Mozambique. *Legal Empowerment of the Poor Working Paper 5*, FAO.
- OTSUKI K, ACHÁ D, WIJNHOU D (2017). After the consent: Re-imagining participatory land governance in Massingir, Mozambique. *Geoforum* 83:153-163.
- PARKINSON J (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- PETERS PE (2013). Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa. *The Journal of Peasant Studies* 40(3):537-562.
- PORSANI J, CARETTA MA, LEHTILÄ K (2018). Large-scale land acquisitions aggravate the feminization of poverty: Findings from a case study in Mozambique. *GeoJournal*. <https://doi.org/10.1007/s10708-017-9836-1>
- PORSANI J, BÖRJESON L, LEHTILÄ K (2017). Land concessions and rural livelihoods in Mozambique: The gap between anticipated and real benefits of Chinese investment in the Limpopo Valley. *Journal of Southern African Studies* 43(6): in press.
- PRZEWORSKI A (1998). Deliberation and ideological domination. In: Elster J (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, New York, pp. 140-160.
- ROESCH O (1991). Migrant labour and forced rice production in southern Mozambique: The colonial peasantry of the Lower Limpopo valley. *Journal of Southern African Studies* 17(2):239-270.
- SANDERS LM (1997). Against deliberation. *Political Theory* 25(3):347-376.
- SASS D, DRYZEK JD (2014). Deliberative cultures. *Political Theory* 42(1):3-25.
- SUNSTEIN CR (2002). The law of group polarization. *The Journal of Political Philosophy* 10(2):175-195.
- TANKAR I (2014). *Guião de consultas comunitárias*. Centro Terra Viva.
- TANNER C, BALEIRA S (2006). Mozambique's legal framework for access to natural resources: The impact of new legal rights and community consultations on local livelihoods. *Livelihood Support Programme (LSP) Working Paper 28*, FAO.

- THE LAND MATRIX GLOBAL OBSERVATORY (2007). http://www.landmatrix.org/en/get-the-detail/by-target-country/mozambique/?order_by=&starts_with=M, accessed March 29, 2017.
- UN GENERAL ASSEMBLY (1948). Universal Declaration of Human Rights (217 [III] A).
- UN GENERAL ASSEMBLY (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (61/295).
- VIJFHUIZEN C (2001). Perdendo o control: Género e terra no regadio de Massaca, província de Maputo. In: Waterhouse R, Vijfhuizen C (eds.). *Estratégias das Mulheres, Proveito dos Homens: Género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique*. Eduardo Mondlane University and ActionAid-Moçambique, Maputo, pp. 89-121.
- VIJFHUIZEN C, WATERHOUSE R (2001). Conclusão. In: Waterhouse R, Vijfhuizen C (eds.). *Estratégias das Mulheres, Proveito dos Homens: Género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique*. Eduardo Mondlane University and ActionAid-Moçambique, Maputo, pp. 265-283.
- VON BRAUN J, MEINZEN-DICK R (2009). Land grabbing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities. International Food Policy Research Institute Policy Brief 13.
- WATERHOUSE R, LAURICIANO G, NORFOLK S (2010). Social analysis of selected projects: Large-scale land acquisition for agricultural production, Mozambique. Background study for the World Bank.
- WEST HG, KLOECK-JENSON S (1999). Betwixt and between: «Traditional authority» and democratic decentralization in post-war Mozambique. *African Affairs* 98 (393):455-484.
- WILY LA (2011). «The law is to blame»: The vulnerable status of common property rights in Sub-Saharan Africa. *Development and Change* 42(3):733-757.
- WRAGHAM R (2004). Negotiating meaning and practice in the Zambézia Agricultural Development Project, Mozambique. Doctoral Thesis, London School of Economics and Political Science.
- YOUNG IM (2001). Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory* 29(5):670-690.
- ZOOMERS A (2010). Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land grab. *The Journal of Peasant Studies* 37(2):429-447.

Objetivos

Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c, etc.*, tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación en base a su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10,000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed June 8, 2007.

Review process:

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

