

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre/July-December 2024

Volumen/Volume 13

Número/Issue 2

Iberoamerican Journal of Development Studies



Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors in chief

Beatriz Rodríguez Soria, Área de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Defensa, España

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

Consejo de editores/Associate editors

Alejandra Boni Aristizábal, INGENIO (CSIC-Universidad Politécnica de Valencia), España

Almudena Cortés Maisonave, Departamento de Antropología Social y Psicología Social, Universidad Complutense de Madrid, España

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

Begoña Gutiérrez Nieto, Centre for European Research on Microfinance (CERMI), Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

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

Elena Mut Montalvã, Departament de Treball Social i Serveis Socials, Facultat de Ciències Socials, Institut Universitari d'Estudis de les Dones (IUED), Universitat de València, España

Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España

Fernando García Quero, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Granada (Campus de Melilla), España

Javier Arellano Yanguas, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto, España

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

María José González Ordovás, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España

María Luz Ortega Carpio, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de Loyola, Córdoba, España

Maricruz Lacalle Calderón, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid, España

Patricia Eugenia Almaguer Kalixto, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España

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

Sergio Belda Miquel, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València, 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

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

Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido

Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido

Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Violeta Orlovic-Lovren, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Gestora de la revista/Journal manager

Constantina Gutiérrez, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

Universidad de Zaragoza. Cátedra de Solidaridad y Ciudadanía Global [<https://catedras.unizar.es/catedra/catedra-de-solidaridad-y-ciudadania-global>], financiada por **Diputación Provincial de Zaragoza**

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

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

RIED/IJDS

<https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ried/index>

DOI: 10.26754/ojs_ried/22542035

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

6/20

**La cibercandidatura política
de la inteligencia artificial
y su impacto en los sistemas
democráticos de los Estados**
The political cybercandidacy
of artificial intelligence
and its impact on the democratic
systems of the States

Juan Carlos ALMACHE-BARREIRO
y José J. ALBERT-MÁRQUEZ

22/46

**Contribuciones de la teoría social
latinoamericana a la agenda
de la comunicación y la cultura
en la Unesco (1970-2015)**
Latin American Social
Theory's contributions to the
communication and culture agenda
at UNESCO (1970-2015)

Fernando GIL VILLA y Giulia RIBEIRO BARÃO

48/67

**The rise and fall of the Bank
of the South: challenges in Latin
American post-neoliberal regionalism**
Ascenso y caída del Banco del Sur:
desafíos del regionalismo
posneoliberal latinoamericano

Tiago Soares NOGARA

68/91

**Los límites del enfoque
mainstream para estudiar
el impacto de la tecnología en el
mercado laboral: la ecuación
de reemplazo y las capacidades de
adopción como factores clave**
The limits of the mainstream
approach to studying the impact
of technology on the labor market:
the replacement equation and
adoption capabilities as key factors

Sebastián FERNÁNDEZ-FRANCO
y Juan M. GRAÑA

92/118

**Migración, desarrollo
y condicionalidad:
marcos políticos y narrativos**
Migration, development,
and conditionality:
policy and narrative frameworks

Augusto DELKÁDER-PALACIOS

120/148

**Youth's tolerance of corruption:
exploring the influence
of sensitivity to monetary inequity
and sociodemographic factors**
Tolerancia de los jóvenes
a la corrupción: explorando
la influencia de la sensibilidad
a la inequidad monetaria
y de factores sociodemográficos

Mario F. GUTIÉRREZ-ROMERO, Juan J. GIRALDO-HUERTAS,
Santiago ALONSO-DÍAZ, María IBARRA-BARAJAS,
Mariana MORENO-SIERRA, Sofía ROMERO-MORA
y María Juliana RUBIANO-QUINTERO

150/177

**Development cooperation facing
the challenge of global aging:
a critical analysis**

La cooperación al desarrollo
ante el desafío del envejecimiento global:
un análisis crítico

Rosa ROIG y Carmen PINEDA

178/202

**Migraciones inducidas por el cambio climático:
un análisis del marco de asociación
país España-Senegal desde la coherencia
de políticas para el desarrollo**

Climate induced migration:
an analysis of the Spain-Senegal country
partnership framework from the outlook
of policy coherence for development

Alexis CLOQUELL-LOZANO,
Isabel ROYO-RUIZ,
María Isolda PERELLÓ-CARRASCOSA
y Beatriz FELIPE-PÉREZ

205

**ARTÍCULOS PREMIADOS
EN EL VII CONGRESO INTERNACIONAL
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

**VII INTERNATIONAL
CONFERENCE ON DEVELOPMENT
STUDIES AWARDED PAPERS**

206/224

**La integración de la Agenda 2030
en la política turística:
el caso de España**

**IV Premio SEGIB-AECID de investigación
sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica**

Integrating the 2030 Agenda
into tourism policy: the case of Spain
*Recipient of the
IV SEGIB-AECID Award in Research
on Sustainable Development
in Ibero-America*

Diana GÓMEZ-BRUNA, Natalia MILLÁN-ACEVEDO
y María VELASCO-GONZÁLEZ

**Evaluación de impactos
ambientales de la instalación,
funcionamiento y desmantelamiento**

**de un parque fotovoltaico
en La Guajira colombiana**

***Accésit del IV Premio SEGIB-AECID
de investigación sobre Desarrollo
Sostenible en Iberoamérica***

***Environmental impact assessment
of the installation, operation and
dismantling of a photovoltaic park
in the Colombian Guajira***

***IV SEGIB-AECID Secondary
Award in Research on Sustainable
Development in Ibero-America***

**Laura Estefanía GUERRERO-MARTIN,
Camilo Andrés GUERRERO-MARTIN
y Leidy Stefanny CAMACHO-GALINDO**

255
Objetivos
Objectives

259
Normas para los autores
Author Guidelines

La cibercandidatura política de la inteligencia artificial y su impacto en los sistemas democráticos de los Estados

Juan Carlos ALMACHE-BARREIRO
z82albaj@uco.es
Universidad de Córdoba
(España)

José J. ALBERT-MÁRQUEZ
ji1almaj@uco.es
Universidad de Córdoba
(España)

The political cybercandidacy of artificial intelligence and its impact on the democratic systems of the States

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Perspectiva política de los cibercandidatos

2.1. Eficacia del cibercandidato frente al político humano

2.2. Indeterminismo electrónico y efectos en los derechos humanos

3. Conclusiones

4. Bibliografía

La cibercandidatura política de la inteligencia artificial y su impacto en los sistemas democráticos de los Estados

Juan Carlos **ALMACHE-BARREIRO**
z82albaj@uco.es
Universidad de Córdoba
(España)

José J. **ALBERT-MÁRQUEZ**
ji1almaj@uco.es
Universidad de Córdoba
(España)

The political cybercandidacy of artificial intelligence and its impact on the democratic systems of the States

Citar como/cite as:

Almache-Barreiro JC, Albert-Márquez JJ (2024). La cibercandidatura política de la inteligencia artificial y su impacto en los sistemas democráticos de los Estados. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):6-20.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10203

Resumen

Con este documento, se analiza el proyecto jurídico que apunta hacia una eventual tecnocracia algorítmica en un escenario futuro donde las decisiones estatales se vean influidas por la inteligencia artificial (IA), siendo necesario destacar la importancia de un riguroso control que abarque desde la autoevaluación de esta revolución tecnológica en sus procesos de toma de decisiones hasta una auditoría humana de la programación operativa empleada en la construcción de sus algoritmos. El análisis se centra en evaluar cómo esta transformación podría afectar a los sistemas democráticos estatales, garantizando que se mantenga un equilibrio entre la eficiencia de la IA y la integridad democrática, lo que preserva los valores fundamentales de la sociedad. La metodología que he seguido en la elaboración de este trabajo está basada en la aplicación del método histórico (bibliográfico), análisis lógico (desarrollo del tema) y análisis jurídico-comparado (internacional), que permitieron articular los diversos enfoques de los derechos de la humanidad en el concepto de los «cibercandidatos». Como se podrá constatar, en la actualidad, todavía existen desajustes entre el funcionamiento —de carácter autónomo— de la IA y la normativa existente. Esta realidad está condicionando la eventual confianza de los ciudadanos ante un gobierno digital.

Palabras clave: algoritmo, cibernética, democracia, marco legal.

Abstract

This article analyses the legal project that points towards an eventual algorithmic technocracy in a future scenario where state decisions are influenced by artificial intelligence (AI), being necessary to highlight the importance of a rigorous control ranging from the self-evaluation of this technological revolution in its decision-making processes to a human audit of the operational programming used in the construction of its algorithms. The analysis focuses on assessing how this transformation might affect democratic state systems, ensuring that a balance is maintained between the efficiency of AI and democratic integrity, thus preserving the fundamental values of society. The methodology followed in the elaboration of this work is based on the application of the historical method (bibliographical), logical analysis (development of the topic), and comparative legal analysis (international), which allowed us to articulate the various approaches to the rights of humanity in the concept of «cybercandidates». As can be seen, there is still a mismatch between the autonomous functioning of AI and existing regulations. This reality is conditioning the eventual trust of citizens in a digital government.

Keywords: algorithm, cybernetics, democracy, artificial intelligence, algorithm, legal framework.

1 Introducción

Las sociedades avanzan a una velocidad exponencial impulsadas por el desarrollo de las nuevas tecnologías. No obstante, y como quedó demostrado en las elecciones regionales peruanas de 2022, determinados avances basados en la inteligencia artificial (IA) —tan de moda actualmente— pueden provocar efectos indeseados en ámbitos tan sensibles y determinantes como la política (Merino 2022).

Entrando ya en materia y, con objeto de aportar una ortodoxa definición, con la expresión «cibercandidato político», aludimos a un organismo cibernético con la capacidad de comprender y responder en el entorno digital al lenguaje natural de los ciudadanos (Floridi 2014). Este ente digital de la IA posee la habilidad de llevar a cabo acciones automáticas respaldadas por decisiones racionales y objetivas que se derivan de algoritmos transparentes y sometidos a auditorías responsables (Taddeo y Floridi 2018). Su propósito principal es impactar, de manera positiva, en la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar una administración eficiente de los bienes y servicios en el ámbito público (Cath *et al.* 2018).

Desafortunadamente y, aun cuando la presencia de las «cibercandidaturas», en determinados procesos electorales, esté experimentando un aumento significativo, su particular funcionamiento —basado en algoritmos— se escapa frecuentemente del control «humano». Esta ¿indeseada? pero esperable consecuencia nos obliga a reflexionar sobre cuál podría llegar a ser su deriva en los sistemas democráticos de los Estados. Pero ¿cuál «podría ser» su implicación en los sistemas gubernamentales de los Estados?

A continuación, y teniendo en cuenta las limitaciones —en cuanto a extensión— del formato, pretendemos dar respuesta a tan inquietante pregunta. La bibliografía consultada evidencia la parva regulación normativa al respecto y fundamenta nuestras postreras conclusiones.

La profusión de estas —todavía ignotas— candidaturas cibernéticas, en determinados procesos electorales, justifican ampliamente este trabajo.

2 Perspectiva política de los cibercandidatos

Siguiendo a Sánchez *et al.* (2021), la Administración pública puede ser el escenario ideal en el que la IA desarrolle los valores que atesora: equidad, confiabilidad, privacidad, seguridad o responsabilidad, entre otros. Esta revolucionaria idea surge como res-

puesta a la desconfianza que la clase política genera y que arrojó la preocupante cifra de 5,28 (en una escala del 0 al 10) en el año 2021; un resultado mucho más preocupante inclusive que el obtenido en 2020, cuando la crisis sanitaria provocada por el coronavirus hizo caer el indicador hasta el 5,37 (Merino 2022); de este modo, surgió un modelo electoral en el que se apuesta por una mayor neutralidad y cuyos caracteres estarían en mayor sintonía con los próximos desafíos sociales.

Según exponen Waldow y Germán (2020), «la inteligencia artificial y los robots están entre nosotros, afectando nuestras vidas [...], despertando la posibilidad de que reemplacen trabajos y, por lo tanto, eliminen los diferentes niveles profesionales, conduciendo a la pérdida real del contacto humano» (p. 146). De sus palabras podemos extraer que resulta inminente la entrada de una clase política electrónica en el proceso electoral.

Los medios utilizados para que la clase política transmita sus proyectos son diversos, aumentando su alcance y complejidad cuando hablamos del ciberespacio.¹ Esta convergencia política y tecnológica se manifiesta en dos direcciones: una vertical, que va desde las instituciones gubernamentales hasta los ciudadanos y viceversa, y otra horizontal, que se materializa en redes interconectadas entre actores políticos.

Por ejemplo, estas dinámicas incluyen estrategias de comunicación diversificadas destinadas a objetivos políticos, la recepción de mensajes por parte de actores no políticos (a menudo, facilitada por algoritmos de IA) y la diseminación de información sobre entidades políticas y sus acciones a través de diversas plataformas digitales y medios de comunicación. Estas actividades transversales han trascendido las fronteras convencionales entre lo físico y lo digital, forjando una nueva realidad humano-virtual que está remodelando los cimientos de los sistemas democráticos contemporáneos.

Tras identificar las campañas electorales como motores para estimular a potenciales votantes, estas desencadenan una competencia entre las distintas candidaturas y desempeñan un rol crucial en el proceso democrático, al enfocarse en influir en la toma de decisiones del electorado mediante el análisis de vastos conjuntos de datos y la implementación de estrategias informativas persuasivas. Sin embargo, cuando estas actividades se desarrollan en un entorno virtual, con la intervención de la IA, se convierten en un fenómeno que, tal como ilustra Girardi (2019), constantemente reconfigura de forma conjunta las ideas, emociones e impulsos de los usuarios.

No obstante, dicha estrategia digital podría tener incidencia en derechos fundamentales tales como la libertad y la intimidad personal, debido a la falta de control de la información expuesta en internet por y para los ciudadanos; no obstante, y como aduce

1 Definición de «ciberespacio» (*cyberspace*), término acuñado por William Gibson en su novela *Neuromante* y referido al mundo real o artificial generado mediante la conexión a internet, recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/ciberespacio>, acceso 13 de diciembre de 2022.

Castellanos (2020), una de las ventajas de un «cibercandidato» es que sería incorruptible, pues no sería susceptible de aceptar sobornos, ya que dicha dosis de desvalor humano sería incompatible con directrices y diseños algorítmicos, siempre y cuando estos se encuentren técnica y responsablemente auditados, lo cual instituye una ventaja sobre los políticos humanos. Sin embargo, es relevante estar atento al diseño algorítmico pues, al ser generado por un operador virtual, surge la interrogante: «Al ser programada por el hombre, ¿gozaría el cibercandidato de una decisión digital incontestable?».

En diciembre de 2017, y por cuarta vez, Vladímir Putin proclamó su candidatura para las elecciones presidenciales rusas de 2018, mas en esta oportunidad un postulante inédito emergió en escena: su nombre, Alissa; un aspirante gubernativo presentado por el magnate tecnológico de dicho país Zaripov (2017). Su precandidatura presidencial fue apoyada por aproximadamente ochenta mil ciudadanos rusos, tratándose de un sistema de IA que opera como los asistentes de los teléfonos celulares bajo el concepto de «precandidato presidencial no humano». Aun así, este pretendiente cibernético no llegó formalmente a los comicios de dicho país; no obstante, su propuesta materializó lo que, hasta el momento, solo se había planeado de manera teórica: la entrada real de la IA en la política.

Múltiples motivos avalaban la candidatura de la IA:

1. Soluciones bien pensadas, basadas en la lógica y en la honestidad, y no en las emociones.
2. Rapidez en el análisis de la información obtenida, pues la IA analiza la información más rápido que los humanos.
3. Plena y total disponibilidad las 24 horas del día, los 365 días del año.
4. Conectividad virtual múltiple a través de una aplicación, pues esta IA puede hablar con millones de ciudadanos potencialmente votantes al día y cohesionar dicha información, materializando las decisiones que benefician a la mayoría.
5. Recolección y procesamiento de información de todos los votantes e información pública de gobernanza para construir una mejor nación; en este punto, resulta relevante aquí reiterar que la IA permite el análisis y procesamiento de grandes volúmenes de información, con clara incidencia en el progreso social de las últimas décadas (López M 2019).

Previamente, y en este mismo escenario, la IA Watson² había creado una propuesta para las presidenciables 2016 en Estados Unidos de Norteamérica, utilizando un lenguaje natural para comunicarse con los seres humanos, basado en la precisión de respuesta y en la velocidad que aporta en su capacidad de análisis probabilístico. Otro ejemplo al respecto lo tenemos en Nueva Zelanda,

2 Watson, un ordenador con 2880 núcleos de procesador y 15 terabytes de *random access memory* (RAM), opera a 80 teraflops (80 billones de operaciones por segundo) y está basado en la arquitectura multiprocesador POWER7 de IBM. Pero, según Antonio Orbe, experto en sistemas cognitivos de IBM España, «lo más novedoso de este ordenador es su *software*, con cientos de algoritmos que compiten entre sí para encontrar la mejor respuesta», recuperado de <https://www.agenciasinc.es/Reportajes/Watson-el-ordenador-que-queria-ser-el-mejor-de-la-clase>, acceso 13 de diciembre de 2022.

donde un sistema de *chatbot* llamado Sam realizó campañas para las elecciones de 2020 (Barral 2019), que se comunicaba con los ciudadanos a través de internet y, con sus comentarios, buscaba recopilar información de las opiniones, descontentos y aportes.

Como ha quedado demostrado, el candidato virtual, a diferencia del humano, no solo se caracteriza por su incorruptibilidad, sino que, además, lo supera ampliamente en cuanto a su operatividad ejecutiva.

De este modo, la representación electrónica de los «cibercandidatos» se erige como un medio que aproxima las inquietudes compartidas por el electorado, actuando como el vínculo esencial para la optimización de las opiniones y necesidades que constituyen una fuente auténtica y valiosa de información. Esta información no solo es crucial para el diseño de estrategias electorales, sino también para la toma de decisiones en la gestión pública. En última instancia, con este enfoque, se promueve un entorno democrático genuino, en contraposición a las influencias del poder personal o autoritario, así como a las actitudes psicológicas que suelen manifestarse en los políticos humanos y, finalmente, en las Administraciones gubernamentales.

Teniendo en cuenta los relevantes efectos que pueden dimanar de la implantación de la IA, la Unión Europea ha dispuesto una serie de recomendaciones:

Deben considerarse de alto riesgo ciertos sistemas de IA destinados a la administración de justicia y los procesos democráticos, dado que pueden tener efectos potencialmente importantes para la democracia, el Estado de Derecho, las libertades individuales y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial considerando así a los procesos democráticos de IA como de Alto Riesgo.³

Este escenario permite crear la oportunidad para que un político virtual genere una atmósfera de compromiso social en la implementación de su gobierno electrónico, lo que va a suponer la necesidad de contar con un marco normativo transnacional. Por ello, es preciso que el cibercandidato genere un discurso virtual de la unidad de la sociedad, en lugar de promover una fuerte inclinación hacia el control total del país (Attili y Salazar 2022); es decir, si bien la regulación jurídica es uno de los elementos principales frente a esta nueva realidad, se hace igualmente necesario un enfoque integral que incluya la regulación efectiva y la participación ciudadana como mecanismos para lograr una optimización de bienes y servicios públicos.

2.1. Eficacia del cibercandidato frente al político humano

La transformación global impulsada por la adopción de las tecnologías 4.0 se ha desarrollado desde dos perspectivas interconectadas: por un lado, la implementación de esta ha servido como

3 Considerando 40 y artículo 6, apartado 2, de la Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de IA (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión.

estrategia para optimizar la eficiencia en sectores de producción y servicios, pero también ha planteado preocupaciones en cuanto a la erosión de los derechos laborales. Esta preocupación se basa en la necesidad de revisar las expectativas y estrategias de producción a largo plazo, ya que existe la posibilidad de que las personas sean sustituidas por entidades digitales y máquinas, como ha señalado Aguilera (2019). Este cambio se ajusta a una transición hacia la prestación de servicios y productos digitales; un proceso que, según Pacheco-Méndez (2017), se considera un aspecto natural de la modernización electrónica y está impulsado por desarrollos económicos y sociales.

No se debe pasar por alto el impacto significativo que la pandemia de COVID-19 tuvo en la adopción generalizada de nuevas tecnologías. Durante el período de confinamiento físico a nivel mundial debido a la pandemia, tanto las empresas como los ciudadanos con acceso a internet se encontraron inmersos en un entorno digital que ha perdurado en el tiempo. Esta situación ha llevado a una amplia adaptación a las estrategias digitales, las cuales ahora desempeñan un papel fundamental en el ámbito electoral, especialmente en relación con el uso extendido de internet, tal como señala Innerarity, al sostener que «los tres elementos que modificarán la política de este siglo son los sistemas cada vez más inteligentes, una tecnología más integrada y una sociedad más cuantificada» (2019, p. 1), lo que permite vislumbrar la penetración política de la IA en las sociedades, frente al embrionario accionamiento físico del candidato humano.

Pero ¿cómo se regula la actividad política y/o gubernamental en la virtualidad? Queda claro que el problema no se relaciona con el alcance hacia los ciudadanos, sino con la deficiente regularización al respecto, dejando abierta la posibilidad de emplearla incorrectamente. Ejemplo de aquello es la campaña de Donald Trump para las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, cuando su equipo de campaña hizo un uso generalizado o intensivo de algoritmos basados en *big data* para crear contenido personalizado para su público objetivo.

Son ejemplos de esto la proliferación de afirmaciones los bombardeos de blogs, páginas y publicaciones que condicionaron la percepción de los usuarios (Balkin 2016). Sin embargo y actualmente, cuando la exposición informativa electrónica ha calado profundamente en la sociedad, constituye un asunto para resolver la identificación de la información realmente transparente, debido al desbordamiento informático que excede virtualmente a la capacidad de procesamiento cognitivo de las personas; por lo tanto, no basta con realizar debates políticos: es necesario aclarar la imagen de los candidatos, la potencial fiabilidad de los algoritmos de los cibercandidatos y cómo se resolverán sus propuestas para la Administración pública y el bien social (Jobin et al. 2019).⁴

4 Documental de Netflix: *El gran hackeo* (*The Great Hack*, 2019), *la historia de Kaiser*, que versa sobre la antigua directora de la empresa Cambridge Analytica, la misma que se hizo con los datos privados de 87 millones de perfiles de Facebook antes de las elecciones presidenciales de Estados Unidos, lo que provocó uno de los mayores escándalos sobre el tema del análisis predictivo que esboza Cayón (2020) como la combinación de técnicas de *big data*, aprendizaje automático y estadística, cuya finalidad es la extracción de determinados patrones de conducta, lo que confirma la mediatización informativa configurada para los electores y, con ello, una coaccionada reducción de sus libertades electivas.

Resulta destacable, como precedente a lo anteriormente citado, lo acaecido durante la segunda campaña del entonces presidente estadounidense Barack Obama en 2012, donde se contactó a los ciudadanos de manera específica, recopilando la mayor cantidad de datos posible y enviando a cada persona un mensaje particularizado consonante con sus perfiles, a fin de persuadirlo con información reducida a los intereses políticos del configurador electrónico, lo que ocasionó un sometimiento cognitivo e irreflexivo, debido a la aglutinación de información sesgada en un tiempo limitado, imposible de procesar para el ser humano.

En este contexto, Girardi (2019) describe lo que se conoce como un «filtro burbuja», una situación en la que las personas se aíslan del flujo de datos convencional y se limitan únicamente a la información proporcionada por los algoritmos. Esta inmersión en un entorno virtual puede llevar a la formación de un pensamiento subconsciente en el que la información presentada se percibe como tecnológicamente infalible, a pesar del riesgo de que la veracidad de dicha información no esté confirmada.

Sin embargo y actualmente, cuando la exposición informativa electrónica ha calado profundamente en la sociedad, constituye un asunto que resolver la identificación de la información realmente transparente, debido al desbordamiento informático que excede virtualmente a la capacidad de procesamiento cognitivo de las personas; por lo tanto, no basta con realizar debates políticos: es necesario aclarar la imagen de los candidatos, la potencial fiabilidad de los algoritmos de los cibercandidatos y cómo se resolverán sus propuestas para la Administración pública y el bien social. De ahí, la mejor manera de hacerlo es la difusión honesta y transparente que pueda transmitirse a través de los medios políticos (Mena y Apolaya 2022).

Queda claro así que la dinámica disruptiva del cibercandidato frente a la actividad democrática en el ambiente electoral y/o gubernamental genera una novedosa construcción tecnológica de la personalidad, dado el comportamiento digital de la mayoría de los habitantes con acceso a internet (Harari 2018), estimulando las relaciones de carácter interpersonal entre los votantes y el ser informático, permitiendo así alternar la posible opción de un gobierno electrónico para los ciudadanos. Por lo tanto, se argumenta que la eficiencia en la gestión de la información es el factor más importante para la formación digital de la opinión pública (Cath *et al.* 2018), lo cual es fundamental para el funcionamiento adecuado de la democracia y las Administraciones públicas (Taddeo y Floridi 2018).

2.2. Indeterminismo electrónico y efectos en los derechos humanos

Ante esta situación, resulta obligado identificar que, en las campañas virtuales de políticos físicos, se ha visibilizado un inde-

terminismo electrónico que puede conceptuarse como la pérdida de la percepción contrastable de información sensorial emitida a los humanos por las redes electrónicas de datos que, en el caso de este estudio, ha arrojado afectaciones al libre juicio personal del electorado, al manipularse casi, de un modo naturalmente propio a la naturaleza tecnológica de la IA, la personal apreciación informativa del ciudadano.

Por tanto, siendo notable la imposibilidad cognitivo-humana de procesar eficiente y cabalmente los enormes volúmenes de datos en las redes electrónicas que son de consumo mundial y que desbordarían su capacidad de análisis crítico, antes y durante el proceso de decisión electivo, se cristalizaría una presunta apreciación errónea, desencadenante de una posible e incorrecta decisión electoral humana, al carecer —dicho procesamiento digital— de un mecanismo de control de transparencia del contexto de la información entregada.

Según las reflexiones de Urban (2020), estas ponen de manifiesto que la democracia algorítmica presenta una serie de desafíos significativos. Entre estos desafíos, destaca el uso de algoritmos con fines que pueden tener consecuencias negativas, como la manipulación de las opiniones de los ciudadanos con derecho a voto. Lo que resulta especialmente preocupante es que estas consecuencias adversas se derivan de una lógica matemática desprovista de consideraciones éticas.

Este fenómeno se refiere a la abrumadora capacidad de procesamiento de la IA en comparación con la limitada capacidad humana para lidiar con la gran cantidad de información disponible. Origgi (2018) describe esta situación como una «vulnerabilidad cognitiva», que se traduce en la personalización electrónica basada en los datos de los votantes, al tiempo que restringe su acceso a información completa y clara, crucial para tomar decisiones importantes. En resumen, a causa de la alta densidad tecnológica de la IA, se destaca cómo la sobrecarga de información puede influir en la toma de decisiones y exponer la vulnerabilidad de la mente humana en la era digital.

De allí surge la necesidad de que el proceso algorítmico genere características simultáneas de transparencia durante su diseño; razón primordial para esbozar la relevante aplicación del derecho a la explicabilidad que se ha configurado en la Unión Europea, por el que se exige que, cuando se produzca una decisión algorítmica, la persona afectada tenga acceso a «información significativa sobre la lógica aplicada, así como sobre la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado», conforme al artículo 15.1, letra *h*), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo.

El uso de la IA en el contexto de cibercandidatos políticos plantea desafíos éticos y legales significativos, pues la falta de regu-

lación adecuada puede resultar en la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos (ONU 2018). En este sentido, la Unión Europea ha enfatizado la importancia de la ética y la transparencia en el uso de la IA en la Administración pública (UE 2020). La Unesco ha emitido declaraciones específicas sobre la ética y la IA, destacando la importancia de evitar sesgos culturales y lingüísticos (Unesco 2021). Además, la Unesco subraya que la IA debe respetar los derechos humanos, incluyendo la privacidad y la no discriminación, en todos sus aspectos (Unesco 2022). Estas declaraciones de organismos internacionales resaltan la necesidad de abordar la intersección de la IA y los derechos humanos en el desarrollo de ciber candidatos políticos y en la Administración pública.

Por lo tanto, se argumenta que la eficiencia en la gestión de la información es el factor más importante para la formación digital de la opinión pública, lo cual es fundamental para el funcionamiento adecuado de la democracia y las Administraciones públicas. Esto se basa en la idea de que un auténtico candidato digital debe ser eficientemente alimentado por toda la información de contexto imparcial disponible; en contraposición, un candidato digital que careciere del universo eficiente de la información podría generar un efecto perjudicial en la toma de decisiones en el sistema democrático y/o gubernativo de cualquier nación.

En este contexto, las reflexiones de Zuboff (2015) son pertinentes, ya que sugieren que la tecnología de poder tiende a convertir la privacidad en una mercancía, priorizando las herramientas de manipulación del comportamiento. Esto tiene como objetivo convertirse en un componente central, tanto para las empresas privadas como para las Administraciones públicas, concluyendo que la gestión eficiente de la información y la preservación de la libertad cognitiva son esenciales para garantizar la integridad del sistema democrático, frente a las tecnologías de control.

Por lo tanto, debemos considerar la posibilidad de que la desinformación sea el resultado de la falta de oportunidad para una deliberación adecuada (Aguerrí y Miró 2022), debido a la notable celeridad de procesamiento de los algoritmos de IA, en comparación con la capacidad cognitiva humana pues, debido a la rapidez a la que evoluciona la información en un entorno digital, dicha capacidad de ejecución electrónica no puede ser paralelizada por el procesamiento somático del hombre, en el que aflora la ausencia de contraste, reflexión y precisión del andamiaje electrónico, al superar en velocidad al biosensorial, resultando esta, y quizá nada menos, de un comportamiento intencionado e intencional que desarma y distorsiona la opinión pública (Solar Cayón 2020).

Una vez expuesto este escenario en el actual contexto del ciber candidato, la presencia de las tecnologías de la información y la comunicación digital en el mundo en que vivimos se vuelve peligrosamente invasiva, pues actualmente resulta complejo evi-

tar esta influencia, ya que cada vez más personas identifican a los desarrollos electrónicos como necesarios no obstante afectar a la información sensorial y futuro comportamiento del elector. Algunos entienden la tecnología como el conjunto de sapiencias, habilidades, capacidades y medios necesarios para lograr un fin predeterminado; otros, como un conjunto de conocimientos técnicos científicamente organizados que posibilitan el diseño y la creación de bienes y servicios que facilitan la adaptación al entorno, acompañada de las necesidades y deseos del ser humano (Aguilar 2011).

Pero la intensidad de los impulsores de la innovación tecnológica está cambiando la naturaleza y los patrones que rigen las relaciones sociales. Este proceso masivo de digitalización de la información sobre las personas ha llevado a la creación del «mundo de la información»; una extensa base de datos que configura las ideas, emociones e impulsos generados por las personas (Girardi 2019).

Resulta, por tanto, imperativo anticiparse a cualquier actividad ilícita que pudiera provenir del ciberespacio, debido a los nacientes niveles de inseguridad electrónica que emergen actualmente en la red digital; ilícitos imperceptibles a los sentidos humanos, donde se crea un escenario interactivo entre personas sin importar que estén separadas a kilómetros de distancia (Gaimari 2021) y aún más ante el advenimiento del cibercandidato, por tratarse de un fenómeno informatizado relativamente nuevo.

Es notable, así, que la entrada de este ente tecnológico de la IA en los sistemas democráticos y gubernamentales de los Estados constituya una herramienta tecnológica disruptiva que ocasione cambios de marcada trascendencia en los sistemas económicos, sociales, culturales y políticos, congregando tanto a científicos como a servidores y miembros de la sociedad civil para la exploración de soluciones oportunas al respecto.

En este sentido, lo que se debe procurar es una comunicación sostenible, especialmente entre los Estados constitucionales que deben cumplir con la misión de proteger y promover derechos que garanticen la igualdad, tanto formal como material, de los individuos desde la perspectiva de la dignidad humana; es decir, que se emplee para alcanzar el desarrollo social y humano sobre la base del diálogo, la cooperación y la transparencia, transformando a la comunicación en un insumo para el cumplimiento de fines individuales y colectivos de la humanidad (Aladro 2020).

Pero ¿cómo lograrlo? De acuerdo con Cotino (2019), a través de un diseño ético en el que la IA, la robótica y el *big data* constituyan herramientas confiables a escala jurídica y social; en este sentido, se debe procurar la centralización de la dignidad y los derechos; así, se evidencian cinco principios clave:

- Beneficencia y no maleficencia, que consiste en hacer el bien y no provocar daño alguno.

- Justicia, respecto a la distribución de riesgos y beneficios sobre la base de otros principios como la equidad y la igualdad.
- Libertad.
- Autonomía del ser humano frente a la autonomía artificial.
- Explicabilidad y transparencia, las mismas referidas a la rendición de cuentas respecto de la actuación de la IA, e incluso a la autoevaluación del desempeño, siendo ya reconocido en el artículo 15 del Reglamento de Protección de Datos del Parlamento Europeo.

Sin embargo, resulta necesaria la implementación de la ética en la IA en aspectos cruciales como el medio ambiente (considerado este como un bien en sí mismo) y la sostenibilidad, en tanto que es imprescindible que el desarrollo social se oriente hacia la permanencia de las especies; la finalidad es, en todo caso, orientarse hacia el fortalecimiento jurídico de la regulación de la IA, tal como nuevamente lo indica Cotino (2019):

Incluso para un jurista escéptico se ha sostenido que el desarrollo ético de la IA es un elemento más para una más amplia política y gobernanza de la IA, que puede inspirar futuras regulaciones; también puede hacer más eficaz el cumplimiento de las variadas fórmulas de regulación pública y privada. Es más, se ha argumentado que puede desarrollar escenarios de prevención y cumplimiento normativo mejores que las herramientas de hetero regulación más propias del derecho [...]. Es necesaria también una respuesta del derecho, tanto por vías más clásicas como con nuevas o actualizadas fórmulas. Y precisamente se ha de contar con la complementariedad de la ética de la IA (p. 44).

Ahora bien, ¿cómo garantizar una actuación ética por parte del cibercandidato? Sin lugar a duda, una interrogante que aún permanece abierta y distante, pero cuya resolución es imprescindible en tanto que las tendencias son cada vez mayores respecto de inteligencias artificiales y uno de sus frutos cristalizados en este ente digital, cuya posibilidad de manipulación afecta considerablemente al sistema democrático estatal.

3 Conclusiones

Con base en lo expuesto en esta investigación, y en atención a los objetivos propuestos en la parte introductoria, es posible concluir que:

- 1.1. La IA ha demostrado ser un verdadero motor de cambios o transformaciones e, inevitablemente, determinará nuestro futuro, pudiendo mejorarlo.
- 1.2. No obstante, la ausencia de regulación en determinadas cuestiones, como las cibercandidaturas políticas, puede

incluso eclipsar la relación entre la ética y la IA, que no debe desaparecer sino, por el contrario, fortalecerse; de hecho, la propia tecnología ha demostrado ser una herramienta indispensable que coadyuva a la productividad de las actividades gubernamentales de los Estados modernos.

- 1.3. En cuestiones cruciales como las candidaturas políticas en el ámbito cibernético, puede surgir una tensión entre la ética y la IA; sin embargo, es innegable que la tecnología sigue siendo esencial para aumentar la productividad en diversas actividades humanas. En la actualidad, la revolución tecnológica plantea desafíos en la gestión pública y la dirección de la sociedad, lo que ha suscitado debates en torno a la coexistencia de la realidad y la capacidad de llevar a cabo acciones administrativas concretas. Es urgente que los gobiernos y sus administraciones digitales trabajen en la implementación de regulaciones adecuadas para salvaguardar la ética en el uso de la IA, lo que garantice una gestión eficiente y efectiva en la sociedad.
- 1.4. En el artículo, se ha examinado el potencial surgimiento de una tecnocracia algorítmica impulsada por la IA en el ámbito de la cibercandidatura política y su influencia en los sistemas democráticos estatales. Se destaca la necesidad de un control exhaustivo, que incluye la autoevaluación de la IA en la toma de decisiones y auditorías humanas de los algoritmos utilizados. A pesar de la eficiencia que podría aportar, este enfoque tecnocrático plantea interrogantes cruciales sobre la representatividad democrática y la participación pública en la formulación de políticas, y su gestión técnica se centra en datos y análisis objetivos, persiguiendo la incorruptibilidad y neutralidad política y gubernamental, pero suscita inquietudes acerca de la responsabilidad política y la participación ciudadana en la toma de decisiones. El equilibrio entre eficiencia técnica e integridad democrática es un desafío clave que se plantea en este contexto emergente.
- 1.5. En el contexto actual, la ausencia de regulación en el espacio digital puede comprometer la privacidad y la libertad, especialmente en la toma de decisiones gubernamentales electrónicas. La alta digitalización expone los datos a posibles corrupciones algorítmicas que dificultan su detección, poniendo en riesgo la seguridad, los servicios públicos y la capacidad de acción de los países. Esto destaca la necesidad apremiante de implementar medidas que salvaguarden la privacidad, aseguren la integridad de los datos y prevengan delitos cibernéticos.
- 1.6. Así, el impacto de la cibercandidatura en los sistemas democráticos podría suponer la transgresión de derechos, como la libertad o incluso la intimidad, las mismas que son

vulneradas, debido a un eventual desenvolvimiento antiético del diseño algorítmico de los cibercandidatos y su despliegue en los medios digitales

Por lo tanto, se propone una doble posibilidad de solución: en primer lugar, regularizar técnicamente el creciente poder global informático concentrado en las corporaciones que se encuentran al frente de la investigación y desarrollo de esta tecnología, a efectos de que no se produzcan decisiones autónomas dictadas unilateralmente por la IA.⁵

Por otra parte, cabe propugnar el impulso y fortalecimiento de regulaciones jurídicas al respecto que brinden robustez y fiabilidad al proceso del diseño en busca de una IA responsable, considerando que, en las naciones en las que se respeten los derechos fundamentales, debe formarse un patrón normativo jerárquico transnacional, que permita una democracia facilitadora de una relación más directa ente los electores y sus representantes, así como la futura administración digital de los bienes y servicios.

4 Bibliografía

- AGUERRI J, MIRÓ F (2022). ¿Comunicación ofensiva y de odio o desinformación programada? *Revista Internet, Derecho y Política* 1-16.
- AGUILAR F (2011). Reflexiones filosóficas sobre la tecnología y sus nuevos escenarios. *Sophia: Colección de Filosofía de la Educación* 1-52.
- AGUILERA J (2019). Derecho al trabajo, automatización laboral y derechos de afectación por el uso de tecnología. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* 2-23.
- ALADRO E (2020). Comunicación sostenible y sociedad 2.0: particularidades en una relación de tres décadas. *Revista de Comunicación de la Seeci* 37-51.
- ATTILI A, SALAZAR L (2022). Horizontes de la democracia en vilo. Entre transición al autoritarismo y la necesidad de las condiciones democráticas. *Andamios* 279-306.
- BALKIN JM (2016). The three laws of robotics in the age of big data. *George Washington Law Review* 84(3):677-702.
- BARRAL M (2019). ¿Darías tu voto a una inteligencia artificial? *Heraldo de Aragón*, <https://www.heraldo.es/noticias/sociedad/2019/05/22/darias-tu-voto-a-una-inteligencia-artificial-1315989.html>, acceso 13 de junio de 2023.
- CASTELLANOS J (2020). Democracia, Administración pública e inteligencia artificial desde una perspectiva política y jurídica. *Revista Catalana de Dret Public* 137-147.
- CATH C, WACHTER S, MITTELSTADT B (2018). Artificial intelligence and the «good society»: the US, EU, and UK approach. *Science and Engineering Ethics* 24(2). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28353045/>, acceso 14 de junio de 2023.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). Libro blanco sobre la inteligencia artificial – un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas.
- COTINO L (2019). Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y *big data* confiables y su utilidad desde el derecho. *Revista Catalana de Dret Públic* 29-48.
- FLORIDI L (2014). *The Fourth Revolution: How the Infosphere Is Reshaping Human Reality*. Oxford University Press.

5 Tal como «delitos» los ataques mortales a civiles decidido por IA de drones, ocurridos en marzo de 2020, durante la guerra civil en Libia, señalada en el informe de Naciones Unidas del año 2021, recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/3905159?ln=es>.

- GAIMARI G (2021). Inteligencia artificial e impacto en el cibercrimen. Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- GIRARDI E (2019). Digitalización, política e inteligencia artificial. ¿Qué futuro podemos esperar? En: Nueva Sociedad: democracia y política en América Latina.
- HARARI YN (2018). 21 Lessons for the 21st Century. Random House.
- INNERARITY D (2019). Lo digital es lo político. La Vanguardia [opinión]. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20190311/46959863101/lo-digital-es-lo-politico.html>, acceso 11 de junio de 2023.
- JOBIN A, IENCA M, VAYENA E (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence* 1(9):389-399. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>, acceso 10 de junio de 2023.
- LLANES M, DÍAZ M, SALVADOR Y (2020). Administración pública y Cuarta Revolución Industrial. ¿Qué nos lleva hasta allí? XXXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública «La cuarta revolución industrial en la administración pública», Caracas, pp. 1-40.
- LÓPEZ F (2022). El sistema político y la construcción – Tipos de democracia en el Ecuador. 593 Digital Publisher CEIT 24-35.
- LÓPEZ M (2019). Las narrativas de la inteligencia artificial. *Revista de Bioética y Derecho* 5-28.
- MENA K, APOLAYA J (2022). Estrategias de comunicación política para consolidar la fidelización del elector. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 2001-2010.
- MERINO Á (2022). El mapa del índice de la democracia en el mundo. *El Orden Mundial —EOM—*. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-del-indice-de-democracia/>, acceso 13 de junio de 2023.
- ONU (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre Inteligencia Artificial.
- ORIGGI G (2018). La democrazia può sopravvivere a Facebook? *Egalitarismo epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*. *Ragion Pratica* 445-458.
- PACHECO-MÉNDEZ T (2017). Las ciencias sociales mediadas por las Tecnologías de la información y la Comunicación. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 179-195.
- SÁNCHEZ R, GONZÁLEZ F, ORTIZ T (2021). Uso responsable de la IA para las políticas públicas: manual de ciencia de datos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SOLAR CAYÓN J (2020). La inteligencia artificial jurídica: nuevas herramientas y perspectivas metodológicas para el jurista. *Revus [online]*. <https://journals.openedition.org/revus/6547>, acceso 12 junio de 2023.
- TADDEO M, FLORIDI L (2018). How AI can be a force for good. *Science* 361(6404).
- UE (2020). Declaración de la Unión Europea sobre la Ética de la Inteligencia Artificial.
- UNESCO (2021). Declaración de la Unesco sobre Ética e Inteligencia Artificial.
- UNESCO (2022). Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos.
- URBAN B (2020). Algoritmización del mundo de la vida: crítica y propuestas para la desdiferenciación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- WALDOW R, GERMÁN C (2020). Tecnologías Avanzadas e Inteligencia Artificial: reflexión sobre el desarrollo, tendencias e implicaciones para la Enfermería. *Index de Enfermería* 142-146.
- ZARIPOV R (2017). Las ventajas de un presidente ruso con inteligencia artificial. *Milenio Digital*, México.
- ZUBOFF S (2015). Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology* 75-89.

Contribuciones de la teoría social latinoamericana a la agenda de la comunicación y la cultura en la Unesco (1970-2015)

Fernando GIL VILLA
gilvi@usal.es
Universidad de Salamanca
(España)

Giulia RIBEIRO BARÃO
giulia.barao@usal.es
Universidad de Salamanca
(España)

Latin American Social Theory's contributions to the communication and culture agenda at UNESCO (1970-2015)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. La teoría social latinoamericana y la Unesco**
- 3. La década de los setenta: el principio de la autodeterminación, el derecho a la comunicación y la lucha ideológica de la Guerra Fría**
- 4. Los años ochenta: la década de las transiciones en América Latina y en la Unesco**
- 5. Del derecho a la comunicación a la diversidad cultural: el fin de la Guerra Fría, las convenciones de cultura de la Unesco y la Agenda 2030**
- 6. Consideraciones finales**
- 7. Bibliografía**
- 8. Fuentes documentales**

Contribuciones de la teoría social latinoamericana a la agenda de la comunicación y la cultura en la Unesco (1970-2015)

Fernando GIL VILLA
gilvi@usal.es
Universidad de Salamanca
(España)

Giulia RIBEIRO BARÃO
giulia.barao@usal.es
Universidad de Salamanca
(España)

Latin American Social Theory's contributions to the communication and culture agenda at UNESCO (1970-2015)

Citar como/cite as:

Gil Villa F, Ribeiro Barão G (2024). Contribuciones de la teoría social latinoamericana a la agenda de la comunicación y la cultura en la Unesco (1970-2015). *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):22-46.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.9794

Resumen

A través de la revisión bibliográfica y documental, con este artículo se propone detectar y analizar ideas-fuerza emanadas de la teoría social latinoamericana en la agenda multilateral de la comunicación y la cultura de la Unesco entre 1970 y 2015. El análisis establece una relación entre conceptos como el «derecho a la comunicación», las «políticas nacionales de comunicación», el «buen vivir», la «interculturalidad» o la «decolonialidad», y los informes e instrumentos jurídicos más importantes de la Unesco. De esta forma, nos es posible recomponer la narrativa que subyace a la evolución de la agenda, la cual comenzaría con el enfoque crítico de la comunicación en los años setenta, daría un giro hacia la diversidad cultural en la década de los noventa y culminaría en los cuestionamientos abiertos en 2015 con la Agenda 2030, donde las cuatro décadas de debate sobre la autodeterminación cultural de los pueblos en la Unesco no aparecen reflejadas.

Palabras clave: teoría social latinoamericana, Unesco, autodeterminación cultural, derecho a la comunicación, derechos culturales.

Abstract

Through bibliographic review and content analysis of primary sources, this article analyzes and makes visible key ideas emanating from Latin American Social Theory in the multilateral agenda of communication and culture discussed at UNESCO between 1970 and 2015. Bridges are established between concepts such as the «right to communication», «national communication policies», *buen vivir*, «interculturality» and «decoloniality», and paramount UNESCO reports and legal instruments. In this sense, we are able to rebuild the narrative that underlies the evolution of the agenda, which begins with the critical approach to communication in the 1970s, makes a turn towards cultural diversity in the 1990s and culminates in the great question mark of the present moment, inaugurated in 2015, with the 2030 Agenda, where UNESCO's four decades of debate on cultural self-determination of peoples are not reflected.

Keywords: Latin American Social Theory, UNESCO, cultural self-determination, right to communicate, cultural rights.

1 Introducción

El período que sucede a la Segunda Guerra Mundial es clave para el derecho internacional público contemporáneo y el sistema internacional de Estados, tal como lo entendemos hoy día (Carrión 1994). Tres años después de la fundación de las Naciones Unidas, en 1948, se publicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos; documento de carácter general que alberga, principalmente, las dos generaciones de derechos individuales hasta entonces desarrolladas en la historia del mundo occidental: la de los derechos civiles y políticos y la de los derechos económicos, sociales y culturales. Simultáneamente, la ola de descolonización global transformaba la geografía política existente de imperios y sus posesiones coloniales en una nueva geografía política de naciones-Estado independientes en plena Guerra Fría (Lee 2019).

Las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contribuyeron a generar espacios de encuentro y debate entre los países recién independizados y a respaldar esta emergente configuración política transregional de múltiples actores estatales (Lee 2019). A la vez, sirvieron de escenario para que los nuevos Estados independientes pusieran en cuestión la implementación de los principios rectores del sistema internacional, cuestionando las formas remanentes de colonización, así como las nuevas estrategias de dominación e imperialismo desde los países más desarrollados. Entre ellos, se destacaba el principio de la autodeterminación de los pueblos, recogido en el capítulo I, artículo I, y capítulo IX, artículo 55, de la Carta de las Naciones Unidas (ONU 1945) y en el artículo I del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) —donde se lee que «todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación—. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y político» (ONU 1966).

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) se constituyó en el principal foro para albergar las disputas epistemológicas y políticas sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos en su vertiente comunicativa y cultural, organizados en torno a la idea de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación —Nomic— (Barranquero 2006, Beltrán 2006, Quirós y Segovia 1996). Ya sea por influencias indirectas, o por medio de la participación de expertos en reuniones de consulta, la Unesco se mostró permeable a las teorías críticas y anticoloniales originadas en el «Tercer Mundo» —África, Asia y América Latina—, entre las cuales destacamos en este artículo la teoría social latinoamericana (TSL), primero desde las teorías de la dependencia y su relación con el derecho a la comunicación y, más tarde, desde la defensa de los derechos culturales y la diversidad cultural.

Con base en lo expuesto, el artículo tiene dos objetivos, desarrollados a través de un análisis diacrónico: a) identificar las ideas-fuerza de la TSL sobre el principio de autodeterminación de los pueblos en su vertiente comunicacional y cultural, visibilizando su expresión en los debates de la Unesco entre 1970 y 2015; b) analizar los últimos desarrollos en la historia de la Unesco y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, preguntándonos sobre la continuidad o interrupción de la presencia de la TSL en los trabajos de la organización.

Partiendo de esta base, empezamos por indagar en la justificación metateórica para la adopción de la expresión «teoría social latinoamericana» (TSL) y cómo se vincula con la labor de la Unesco, temática e institucionalmente. Enseguida, se recoge el análisis cronológico de los principales debates ocurridos en la Unesco, teniendo en cuenta su trasfondo teórico. Por último, aludiremos al eclipseamiento de la cultura en la Agenda 2030, principal hoja de ruta para los debates multilaterales contemporáneos, y las posibles rutas que seguir en el estudio sobre el enlace entre la Unesco y la TSL.

La metodología utilizada ha sido el análisis de la bibliografía y de los documentos oficiales de la Unesco y otros órganos de las Naciones Unidas, desde un enfoque histórico-cualitativo y diacrónico. El trabajo contribuye a la comprensión de la gobernanza internacional de los derechos comunicacionales y culturales, en especial desde el funcionamiento de las organizaciones multilaterales como la Unesco, que actúan en red (Omolewa 2007), siendo por esto más permeables a las voces de la sociedad civil, en particular las que se articulan a través de movimientos intelectuales y académicos.

2 La teoría social latinoamericana y la Unesco

La idea de América Latina como una región socioculturalmente singular en el mundo data del siglo XIX, haciéndose evidente en pensadores y actores políticos como Simón Bolívar, Francisco Bilbao o José Martí, quienes, junto al nacionalismo propio de los movimientos independentistas, proponían la necesidad de unión de las diferentes naciones latinoamericanas para hacer frente a las amenazas de dominación extranjera. Rojas-Mix (1991) afirma que Francisco Bilbao fue quien inauguró el uso de la expresión «América Latina» en su discurso «La iniciativa de la América», de 1856, dándole un significado libertario, anticolonial, antiimperialista y regionalmente unitario:

[...] Pero la América vive, la América latina, sajona e indígena protesta, y se encarga de representar la causa del hombre, de renovar la fe del corazón, de producir en fin, no repeticiones más o menos teatrales de la edad-media, con la jerarquía servil de la nobleza, sino la acción perpetua del

ciudadano, la creación de la justicia viva en los campos de la República [...] (Bilbao 1856, pp. 16-17).

Si bien los argumentos se fueron diversificando, la proposición de una identidad cultural común entre los pueblos latinoamericanos como fundamento para su integración, y su rol coordinado en la política internacional, inspiraron generaciones sucesivas de creadores de opinión y reformadores políticos (Paikin *et al.* 2016). En palabras de Zea (1976, p. 48), «si algo caracteriza al pensamiento en Latinoamérica es su preocupación por captar la llamada esencia de lo americano, tanto en su expresión histórica y cultural, como en su expresión ontológica».

Gradualmente, el proyecto latinoamericanista pasó de ser un asunto de hombres criollos, pertenecientes a las clases medias y las élites intelectuales, a democratizarse. Hoy se reconoce el rol de mujeres como Manuela Sáenz en la liberación de la Nueva Granada, gracias a su visión del continente latinoamericano como patria única (Londoño López 2008); de Clorinda Matto de Turner y su homenaje a las obreras del pensamiento en América Latina (Pratt y Cano 2000), o de Juana Manuela Gorriti, como parte de una generación pionera de periodistas latinoamericanas (Guidotti 2011). Se ha subrayado igualmente la «constelación de luchas, acciones colectivas y formas organizacionales capaces de desafiar y transformar el orden global en diferentes momentos claves de la historia mundial [...] en diferentes olas de movimientos antisistémicos» (Lao-Montes 2017, p. 214), que habría alimentado el cauce del pensamiento crítico latinoamericano mucho antes de su formalización académica.

Entre los siglos XX y XXI, la unión latinoamericana se enarbola nuevamente como bandera de movimientos sociales, muchos de corte transnacional, que engloban a poblaciones indígenas y afrodescendientes, colectivos de defensa de los territorios y redes de acción colectiva asociadas a la propuesta de formas de globalización alternativas a la neoliberal (Santos 2000), algo que podemos contemplar en las ediciones del Foro Social Mundial a partir de 2001 (Teivainen 2002).

Algunos autores agrupan estas corrientes bajo la denominación de «pensamiento (social) latinoamericano» (Devés-Valdés 1997, Ianni 2012). Esta expresión incluiría referencias intelectuales anteriores con grados de influencia diferentes, tales como la filosofía libertaria del siglo XIX o las manifestaciones artísticas, populares y políticas de diferentes épocas. De forma más específica, en la bibliografía académica, se remite a la TSL como concepto discursivo, a un proceso de institucionalización y formalización de disciplinas académicas en organismos nacionales y regionales que se desarrollaría en la segunda parte del siglo pasado (Marini 1994, Rivera Cusicanqui *et al.* 2016, Svampa 2016).

Aquí, debe mencionarse a la Comisión Económica para América Latina —Cepal (1948)— (Tavares-dos-Santos y Baumgarten 2005),

la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —Flacso (1957)—, el Instituto para la Integración de América Latina (1965), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales —Clacso— (1967) (Perrotta 2018) y el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina —Ciespal— (1959) (Quirós 2013). Funcionando como redes de investigación, intercambio y elaboración de recomendaciones a nivel regional, han sido caracterizadas por su compromiso político con los problemas del desarrollo, poniendo el rigor científico y el pensamiento crítico al servicio de la transformación social en la región (Tavares-dos-Santos y Baumgarten 2005). Es así como la TSL puede ser definida como el conjunto de proposiciones teóricas desde diferentes áreas de las ciencias sociales, muchas veces interdisciplinarias, con las que se buscan resolver los problemas estructurales de la región, involucrando a académicos, intelectuales, líderes políticos y sociales (Perrotta 2018). No obstante, sobre todo a partir de finales de los años noventa e inicios de los dos mil, esas contribuciones son difícilmente separables de la praxis de los movimientos sociales, lo que termina por ampliar el sentido de la expresión «teoría social», subrayándose en la actualidad la interdisciplinariedad y las conexiones entre lo académico y lo no académico, desde ontologías relacionales (Escobar 2012, Rivera Cusicanqui *et al.* 2016).

Conviene recordar, en ese sentido, la permeabilidad de la propia Unesco a voces y perspectivas que no provienen de la representación oficial de los Estados nación, promoviendo el «diálogo permanente a través de sus reuniones del Comité Ejecutivo, Conferencias Generales, seminarios, conferencias, talleres [...], así como estimulando el diálogo regional e internacional dentro y entre naciones y civilizaciones»¹ (Omolewa 2007, p. 220). Como un mecanismo de coordinación, la Unesco «facilita asociaciones y cooperación, el intercambio de ideas y la diseminación de información» (Omolewa 2007, p. 217). Sin embargo, este mecanismo no está exento de las jerarquías políticas y epistemológicas presentes en la política internacional. De hecho, la narrativa que se teje en torno a la TSL nos permite hacernos una idea más exacta del equilibrio al que llega la Unesco en la incorporación de las distintas fuentes de poder intelectual formales e informales en el escenario internacional.

3

La década de los setenta: el principio de la autodeterminación, el derecho a la comunicación y la lucha ideológica de la Guerra Fría

Desde su fundación en 1946, hasta finales de los años sesenta, la actuación de la Unesco estuvo guiada por los principios difusionistas propios de las teorías de la modernización que dividían el mun-

1 Traducción propia. En el original: «a Permanent Dialogue through its Executive Board meetings, its General Conferences, and various others seminars, conferences and workshops. It has also encouraged regional and international dialogue within, between and among nations and civilizations».

do entre países «atrasados» y «modernos» (Quirós 1997, 2013). En todas las áreas, el progreso técnico y tecnológico de los países más avanzados debía homogeneizar los niveles de desarrollo. En lo que se refiere a la Unesco, se ponía énfasis en la relación entre la democracia liberal y la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), estando Estados Unidos al frente de los principales programas de ayuda, tanto bilaterales como multilaterales (Beltrán 2006).

En la década de los sesenta, convergen el agotamiento de los modelos desarrollistas y modernizadores, el auge de los procesos de descolonización, los movimientos sociales de corte clasista y la difusión del pensamiento socialista, entre otras perspectivas críticas que, desde los contextos nacionales, cambiarán la política internacional (Beltrán 2006, Siochrú 2004). Más allá de la disputa ideológica entre el capitalismo del bloque occidental liderado por Estados Unidos y el socialismo del Estado soviético, el Tercer Mundo se hará presente en las negociaciones multilaterales, y muy particularmente en la Unesco.

La expresión «Tercer Mundo» fue acuñada por el demógrafo y antropólogo francés Alfred Sauvy, en un artículo publicado en 1952 en la revista francesa *L'Observateur*, para referirse a las regiones de América Latina, África Subsahariana y sudeste asiático que eran «ignoradas, explotadas y despreciadas», parafraseando a una famosa expresión utilizada para referirse al tercer estado en la Francia prerrevolucionaria (Büschel 2019). Pero rápidamente adquirió relevancia en el ámbito científico y en los discursos de activistas anticoloniales y de la llamada nueva izquierda radical, como Frantz Fanon y Jean-Paul Sartre, que lo vincularon con el subdesarrollo resultante de la explotación colonial y neocolonial y, a la vez, con el potencial revolucionario de estas regiones en búsqueda de su liberación (Büschel 2019).

A lo largo de la década de los sesenta, la expresión se convirtió en un dispositivo político movilizador de imaginación, comunicación y acción en intelectuales y movimientos políticos anticoloniales con el que se buscaba desplazar el foco de la geopolítica de la Guerra Fría del eje Este-Oeste para el eje Norte-Sur (Kalter 2013). Uno de los movimientos clave en ese sentido fue el Movimiento de Países No Alineados (MPNA) (Büschel 2019, Lee 2019). Otros ejemplos en ese mismo sentido son la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina (Ospaaal), fundada con ocasión de la Conferencia Tricontinental de La Habana (Cuba) en 1966 (Büschel 2019), o el Grupo de los 77, una coalición emanada de la Unctad I en Ginebra en 1964, donde se firmó la Declaración Conjunta de los 77 Países en Desarrollo (Geldart y Lyon 1980).

En la misma época surgen proyectos regionales, como el panafricanismo, el panarabismo y el panasiatismo, en los que se busca su legitimidad y justificaciones en movimientos intelectuales an-

ticoloniales del siglo XIX pero adaptados a la realidad del siglo XX (Acharya 2012); por ejemplo, el surgimiento del panafricanismo como movimiento político, cultural e intelectual, generalmente se identifica con la Primera Conferencia Panafricana, realizada en Londres en 1900. En 1963, teoría y práctica derivan en la creación de Organización para la Unidad Africana (OUA), regida por principios como la inviolabilidad de la soberanía nacional, la consolidación democrática, la oposición al *apartheid* y los regímenes de colonos en el sur de África (Hartmann 2016).

Desde Europa, se difundían las ideas de la Escuela de Fráncfort, en particular el concepto de «industrias culturales» de Theodor Adorno y Max Horkheimer, en el que se pone el acento en los efectos de las tecnologías de producción masiva en el ámbito de la cultura y las identidades (Mattelart y Mattelart 1997). Entendían que los contenidos culturales transmitidos a través de medios como la televisión, la prensa o el cine podían servir como herramientas de dominación, amenazando la libre determinación de los pueblos: «El individuo que piensa poderse formar unos juicios propios y tener una opinión independiente personal no tiene conciencia de que todo ello ocurre a través de unos canales ya preformados» (Mansilla 1970, p. 143). La Escuela de Fráncfort se preocupaba por la tendencia a la homogeneización cultural generada por el consumo de masas y por la capacidad de manipulación de los contenidos monopolizados por las industrias culturales originarias de los Estados nación más ricos, ideas que tuvieron gran impacto sobre el pensamiento latinoamericano.

Desde los movimientos intelectuales, sociales y políticos nacionales en América Latina, se defendía la soberanía nacional y la autonomía fundamentadas en los precedentes históricos coloniales —las rebeliones campesinas, indígenas y negras—, así como en las luchas de independencia en el siglo XIX (Paikin *et al.* 2016). Las llamadas «teorías de la dependencia» y sus desarrollos posteriores se oponían a la teoría de la modernización y las ideas difusionistas del período anterior (Tavares-dos-Santos y Baumgarten 2005, Beltrán 2006).

Sin minusvalorar las diferencias y debates internos dentro de las propias corrientes dependentistas, aquí nos interesa destacar su énfasis común en la necesidad de superar la condición de subordinación de los países latinoamericanos en el sistema político y económico mundial. Además, se oponían a la visión etapista del desarrollo, argumentando que «desarrollo» y «subdesarrollo» eran dimensiones coetáneas de la expansión del capitalismo internacional pautada por las relaciones desiguales de tipo centro-periferia (Seabra 2019). Si los países latinoamericanos se presentaban como insuficientemente desarrollados frente a los llamados «países centrales», ello no se debía tanto a las dificultades internas de organización del progreso nacional (tesis endogenista) como a la forma de integración de estos países en el sistema internacional (dimensión

exógena), ya desde el período colonial, condicionada por la subordinación al capital extranjero y en asociación con las burguesías nacionales conservadoras (Osorio 2004).

Las teorías de la dependencia inspiraron el desarrollo de planteamientos sobre la dimensión comunicacional y cultural de la dialéctica dependencia/liberación en campos como la economía política de la comunicación (Barranquero 2009), la comunicación para el desarrollo y el derecho a la comunicación (Beltrán 2006, Ramos-Martín 2018). Autores clave entre los dependentistas, como Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Roberto Marini figuran como referentes en las obras de teóricos de la comunicación y la cultura asociados al Ciespal: Luis Ramiro Beltrán, Juan Somavia y Antonio García (Quirós 2013, p. 12). La preocupación central de todos ellos ha estado puesta en las formas de dominación informacionales cada vez más relevantes en la sociedad del consumo de masas (Barranquero 2006). La premisa de la que parten es que una acción comunicativa consciente autóctona resulta determinante para la manutención de las culturas nacionales, populares y locales (Capriles 1984).

Buena parte de estas ideas pueden agruparse en el instrumento del derecho a la comunicación, que se va definiendo como una interpretación ampliada y contrapuesta a la comprensión liberal del derecho a la información. El desarrollo temprano de estas ideas se lo debemos a Paulo Freire y Antonio Pasquali (Moragas *et al.* 2005), que fundamentaron la diferencia ontológica entre la «información» como transmisión unilateral de los mensajes y la «comunicación» como diálogo horizontal y constructivo y, por tanto, como parte fundamental de la construcción de espacios públicos democráticos y culturalmente plurales (Pasquali 1972).

El derecho a la información se entiende como la libertad de los flujos de información basada en un universalismo abstracto donde no se consideran las implicaciones económico-políticas en su definición (Ramos-Martín 2018). Se fundamenta en la tradición liberal anglosajona, asociada a la primera generación de derechos civiles y políticos, plasmada desde el siglo XVIII en documentos como la Declaración de Independencia (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), recogidas en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con textos casi idénticos:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (ONU 1966).

Para esta tradición, frente a los derechos civiles y políticos de los individuos, los Estados nación tienen una responsabilidad nega-

tiva, de no injerencia (Luño 1991), y cualquier forma de intervención o limitación en libertad de información debería ser entendida como antidemocrática. Frente a esta lectura, el derecho a la comunicación condiciona los derechos fundamentales y la democracia al derecho de las personas y las comunidades a generar sus propios significados y narrativas sociales, bien como participar en la producción de los contenidos culturales y la difusión de estos en los medios de comunicación (Barranquero 2006).

En el sistema internacional, estas ideas ya aparecían en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966), donde se definían las responsabilidades positivas de los Estados-nación tendentes a asegurar la plena participación de todos los ciudadanos en las dimensiones económicas, sociales y culturales de sus comunidades (Donders 2007). Sin embargo, serían los teóricos y gestores de políticas públicas del Tercer Mundo los responsables de realizar la conexión y reivindicar el Pacto Internacional de 1966 como argumento para una comprensión ampliada de la función social de la comunicación y la responsabilidad de los Estados y la comunidad internacional en defenderla (Quirós 1997).

Si el derecho a la comunicación es la clave para comprender la dimensión conceptual de la TSL comunicativa en los años setenta, la propuesta de las políticas nacionales de comunicación es lo que le confiere orientación teórico-política. Tales políticas serían «conjuntos integrados explícitos y duraderos de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país» (Beltrán 1976, p. 4). Esta perspectiva resaltaba el papel de los Estados en regular la actividad comunicativa como medida de protección al monopolio y la invasión cultural de los medios internacionales. La Unesco se hizo eco de esta tras su giro crítico² a partir de 1968, cuando el bloque de los países del Tercer Mundo —frecuentemente secundado por el soviético— pasó a conformar la mayoría en las votaciones asamblearias. A partir de entonces, se impulsan programas de investigación, consultas y recomendaciones sobre políticas educativas, culturales y comunicacionales que debían guiar el desarrollo nacional (Quirós 2013, Quirós y Segovia 1996).

Formada por 17 expertos de 14 países y diferentes sectores, la Reunión sobre la Planificación y las Políticas Nacionales de Comunicación de Bogotá, en 1974, llegó a un diagnóstico consensuado sobre la concentración del poder para emitir y recibir información y la influencia de intereses externos a la región como factores perjudiciales para su autodeterminación y desarrollo (Quirós y Segovia 1996). Una vez aprobada la realización de la Conferencia Inter gubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, o Conferencia de San José, en 1976, organismos regionales como Ciespal y Centro de Estudios de América Latina (Cedal) organizaron una serie de reuniones de expertos —algunas

2 El giro crítico en la Unesco es la manera como algunos autores, como Fernando Quirós (2013), se refiere al período de la historia de la organización que se extiende de finales de los años sesenta hasta los ochenta, cuando predominan perspectivas críticas sobre el rol de la comunicación en el desarrollo, diferentes de los abordajes difusionistas que habían predominado desde la fundación del organismo en 1945.

con apoyo de la propia Unesco— destinadas a fortalecer las contribuciones desde la sociedad civil a los debates intergubernamentales. En paralelo, hubo reacciones de las organizaciones patronales de comunicación, particularmente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR), que crearon el Comité para la Defensa de la Libertad de la Información y pasaron a emitir comunicados conjuntos, reproducidos ampliamente por sus medios afiliados en toda América. En estos documentos, se acusaba al Ciespal de promover valores socialistas y a la Unesco, de promover la «estatalización» de la información, acusándolo de estar bajo el control de la «aplanadora Rusa-Tercer Mundo» (Quirós y Segovia 1996). Aunque en un clima no exento de tensiones, la Conferencia logró aprobar una Declaración y un anexo con 30 recomendaciones, donde se subrayaba el papel del Estado y una perspectiva pública sobre el derecho a la comunicación y la información, incluyendo a las políticas nacionales de comunicación (PNC) como instrumentos a su disposición.

Estas ideas se extrapolan en 1976 a la XIX Conferencia General de la Unesco en Nairobi, donde también entran en la agenda los principios del llamado «Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación», discutidos en las Cumbres y simposios del MPNA desde 1973. Además del derecho a la comunicación, otra de las polémicas se debía a una propuesta de la Unión Soviética para declarar el sionismo como forma de racismo (Quirós 1997). Frente a la retirada de gran parte de los países occidentales, el secretario-general, Amadou M'Bow, propuso el principio del consenso, posponiendo la toma de decisiones sobre los temas conflictivos y propiciando la creación de una Comisión de Expertos para evaluar los retos de la comunicación. Esta sería liderada en 1977 por el irlandés Seán MacBride, prestigioso comunicador que había sido cofundador y presidente de Amnistía Internacional y ganador del Nobel de la Paz en 1974 (Moragas *et al.* 2005). América Latina y el Caribe estuvieron representados en la Comisión por Gabriel García Márquez, conocido por su posición progresista, y el abogado y diplomático chileno Juan Somavía (Unesco 1980). Apoyados por la TSL y el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la llamada Comisión MacBride dio a conocer el resultado de su trabajo en 1980, con el título de «Voces múltiples, un solo mundo», después conocido como Informe MacBride. En él se reiteraba la relación directa entre comunicación, cultura y desarrollo, instando los Estados a elaborar sus propias políticas nacionales de comunicación, conforme a las ideas de Ramiro Beltrán, a fin de asegurar la autodeterminación política, económica y cultural de los pueblos frente al poder de injerencia de las grandes corporaciones privadas de medios de comunicación e industrias culturales. Su análisis se centraba en la interrelación del derecho a la comunicación con otros sectores de importancia para el presente y el futuro de la política internacional, como la democracia, la educación, la cultura y el desarrollo económico (Unesco 1980).

4

Los años ochenta: la década de las transiciones en América Latina y en la Unesco

Antes de que pudieran transformarse en un tratado internacional de la Unesco, las ideas de toda una década de debates internacionales plasmadas en el Informe MacBride fueron fuertemente contestadas por un grupo de presión privado liderado por la SIP y la AIR y cuya bandera ya había sido asumida por los Gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido (Beltrán 1976). Para todos ellos, la propuesta MacBride era inadmisibles, porque iba en contra de la primacía de la no injerencia del Estado en los derechos civiles y políticos, en especial los referidos a la libertad de expresión e información.

En 1974, siguiendo con recelo las cumbres del MPNA, Estados Unidos ya había suspendido sus contribuciones financieras a la Organización, lo que había significado una reducción del 25 % de su presupuesto. No obstante, en la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, se menciona el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, tratando de afianzar el derecho de «todas las naciones no solo a recibir sino a transmitir contenidos culturales, educativos, científicos y tecnológicos» (Unesco 1982, art. 36). En el documento, se afirma que los intercambios culturales deben contribuir a poner fin al colonialismo, neocolonialismo, racismo y *apartheid* (Unesco 1982, art. 47); que la cultura no puede ser privilegio de élites, sino que sirve para abrir «nuevos cauces a la democracia por la vía de la igualdad de oportunidades en los campos de la educación y la cultura» (Unesco 1982, art. 47). Se enfatiza la noción de «desarrollo humano», insistiendo que el objetivo de un mundo mejor no es la producción, la ganancia y el consumo, sino su contribución al bienestar, a la plena realización individual y colectiva (Unesco 1982, art. 13).

En una victoria parcial de los partidarios del Informe MacBride y la Declaración de México, en 1983, la XXII Conferencia General de la Unesco incluye entre sus objetivos actuar para sanar los desequilibrios económicos, estructurales y de circulación y difusión en la comunicación, aprobando una resolución específica sobre el derecho a la comunicación, que debería asegurar «nuevas posibilidades para la comunicación y el diálogo activo entre las culturas abiertas por los avances en los medios de comunicación» (Unesco 1983, p. 29). Pero, frente a esta iniciativa, el Gobierno de Estados Unidos anuncia su salida de la organización, reproduciendo literalmente, en el documento *US/UNESCO Policy Review*, la evaluación de la Organización realizada por el *think tank* conservador The Heritage Foundation (Quirós 1997, 2013). En él acusa a la Unesco de fomentar «la hostilidad endémica hacia las instituciones básicas de una sociedad libre, en particular, la prensa libre, el mercado libre y, encima de todo, los derechos de los individuos» (BBC. Brasil 2017).

La salida de Estados Unidos, seguida de la del Reino Unido y Singapur, llevaría a la Unesco a un período de *impasse* que coincidió con la crisis económica y política vivida por diversos países latinoamericanos en los años ochenta. En este contexto, el MPNA pierde su sentido original y entra en una etapa de replanteamiento de sus funciones y objetivos (Quirós 1997). Se acentúan los procesos de globalización, en parte como consecuencia de la apertura comercial neoliberal iniciada en la década de los setenta, y en parte debido al avance técnico-científico en el campo de las TIC, principalmente internet (Castells 1996). Conceptos como «capitalismo cognitivo» o «de la información», «sociedad del conocimiento», «sociedad de la información», «economía creativa» e «industria creativa» se multiplican en la producción académica, demostrando la centralidad de la información, la comunicación y la cultura en el sistema económico y político contemporáneo (Rubim 2009). Todas las dimensiones de la vida social funcionan en la alta modernidad bajo la lógica de una producción de consumo atravesada por los valores culturales (Jameson 1984, p. 87).

En términos regionales y nacionales, en América Latina y el Caribe, los ochenta se conocen como la «década perdida», por la adhesión generalizada a los principios neoliberales del Consenso de Washington, con planes de ajuste macroeconómico coordinados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, destinados a integrar sus economías al circuito internacional del gran capital, con énfasis en el libre comercio y la libre circulación financiera. Hay que tener en cuenta que la transición al modelo neoliberal no se refiere simplemente a las políticas económicas, sino «también a la configuración sociocultural que hace posible —y que resulta de— esa forma de la economía y la política» (Grimson 2007, p. 11). Por lo tanto, la industria cultural no escapó de la privatización e internacionalización, con la creciente concentración del capital en corporaciones multinacionales y el paralelo debilitamiento o incluso desaparición de productores culturales nacionales (Canclini 2000). En el campo político, hubo una creciente desvinculación entre el poder público y la ciudadanía en el sector cultural, con el recorte de gastos en políticas culturales y educacionales y la adhesión al modelo que privilegia la financiación privada (Calabre 2013); aquel que, en el Informe MacBride, se pretendía evitar porque «el receptor cultural masivo es un consumidor individual de bienes materiales y simbólicos y el espacio público cede su lugar a la esfera de la publicidad» (Brunner 1988, p. 107).

Desde 1978, con las elecciones en la República Dominicana, hasta 1994, con las de El Salvador, la «década perdida»³ coincidió con múltiples procesos de transición hacia una democracia formal representativa después de un prolongado y violento período de dictaduras (Alcántara-Sáez 2016). Surgieron agendas de reivindicación, formas de organización y repertorios de incidencia destinados a exigir derechos por parte de actores colectivos como mo-

3 La expresión «década perdida» fue acuñada por la Cepal para referirse a la crisis económica que afectó, de manera casi generalizada, a los países latinoamericanos en la década de los ochenta, con graves desequilibrios macroeconómicos, endeudamiento externo y reformas estructurales, destinadas a promover la apertura económica al capital extranjero (Rodríguez *et al.* 2018).

vimientos de mujeres, colectivos afrodescendientes, comunidades indígenas, minorías étnicas, ecologistas o redes de defensa de los derechos humanos, formando un amplio espectro de formas de movilización social (Álvarez y Escobar 1992). A estos movimientos sociales, muchos de carácter transnacional, habrían de sumarse empresas, municipios, organizaciones no gubernamentales, redes transnacionales, grupos de presión, grupos académicos, colectivos profesionales, etc.; en suma, los llamados «nuevos actores de las relaciones internacionales» (Pecequillo 2012). Todos ellos abrazan el objetivo de incidir en el diálogo político nacional con voz propia para poder influir directamente en las diferentes dimensiones —económicas, políticas, ambientales y culturales— de la globalización (Melucci 1996).

Mientras América Latina caminaba hacia una democracia y neoliberalismo combinados, la Unesco volvía a los principios liberales que habían motivado sus primeros trabajos en los años cincuenta. En la XXV Conferencia General de 1989, quedan evidentes los efectos de esta transición, al eclipsarse el lenguaje crítico propio del período anterior, incluida la consideración de que el Nomic era un «proceso evolutivo y continuo», basado en la formación de ciudadanos con espíritu crítico contra la posible manipulación de los medios y no desde la intervención estatal de cualquier tipo sobre los libres flujos de información (Unesco 1989). Desde 1991, dejan de incluirse tanto la declaración de la Unesco sobre los medios de comunicación (1978) como las declaraciones del MPNA en las nuevas resoluciones aprobadas por la Conferencia General, retomando la línea liberal del derecho a la información (Quirós 2013, Ramos-Martín 2018).

A pesar de este proceso de despolitización del debate en la Unesco, la herencia crítica de la TSL, el MPNA y la propia función de la Unesco como mecanismo de coordinación y diálogo no desaparecieron del todo. El pensamiento crítico, en el caso del debate sobre el derecho a la autodeterminación cultural, y desde los años noventa, desplaza su centro de gravedad en dos dimensiones: de los foros multilaterales intergubernamentales a los protagonizados por la sociedad civil (Barranquero 2006, Beltrán 2006, Ramos-Martín 2018), y de la comunicación a la cultura (Aubin 2010, Siochrú 2004).

5 Del derecho a la comunicación a la diversidad cultural: el fin de la Guerra Fría, las convenciones de cultura de la Unesco y la Agenda 2030

Si la década de los ochenta se caracteriza por las transiciones, la de los noventa parece estar regida por estallidos y convulsiones, cuando se termina el «corto siglo XX»⁴ y empieza el siglo XXI, según

4 Para el historiador Eric Hobsbawm, el siglo xx comprende el período que se extiende del inicio de la Primera Guerra Mundial, en 1914, hasta la disolución de la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), en 1991.

la cronología del historiador Eric Hobsbawm (1995). En América Latina y el Caribe, el tono está marcado por acontecimientos tales como la serie de protestas populares de Venezuela, conocida como el Caracazo (1989), la marcha por la dignidad y el territorio en Bolivia (1990), el levantamiento indígena en Ecuador (1990), la Campaña Continental 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, la creación de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas y Afrocaribeñas (ambas en 1992) y el levantamiento zapatista en Chiapas (México, 1994).

Gracias a estos movimientos, surgió un renovado corpus crítico latinoamericano, que influirá en los debates y las decisiones políticas, tanto regionales como multilaterales, cuando comienza el siglo XXI, dando continuidad a una tradición regional en la que se venía buscando la relación constructiva entre Academia, movimientos sociales y comunidades, alimentándose de la investigación-acción participativa (Fals Borda 1999). En 2001, se llevó a cabo la primera edición del Foro Social Mundial en Porto Alegre, reuniendo a casi 20 000 participantes de 117 países en torno a la construcción de políticas, proyectos y modos de vida alternativos al neoliberalismo (Teivainen 2002). Muchas de las ideas alternativas al neoliberalismo desde América Latina confluyen en el llamado «buen vivir», concepto originario de las lenguas quechua (*sumak kawsay*) y aimara (*suma qamaña*), desarrollados por medios académicos latinoamericanos y latinoamericanistas (Acosta 2013), y plasmados en las constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009) (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014). Una de sus principales influencias académicas se dio en el campo de la economía política del desarrollo (*ib.*), anticipando la idea de sostenibilidad a partir de una perspectiva de resistencia al capitalismo, en la que se asocia la supervivencia de los pueblos a la preservación del medio ambiente y la construcción de relaciones armónicas con la naturaleza, teniendo por base las cosmologías andinas en su relación con la Madre Tierra (Quijano 2012). En este campo, encontramos interpretaciones diferentes del concepto en función de la perspectiva de la que provengan: socialista y estatista, ecologista y posdesarrollista o indigenista y pachamamista (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014).

Las vertientes ecologista e indigenista, con su énfasis en la conexión naturaleza-cultura y la participación comunitaria en la mantención de los modos de vida en los territorios, se ven reflejadas en el espíritu de la Convención Unesco de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Su aprobación fue resultado de un largo proceso de revisión de los conceptos patrimoniales adoptados por la Unesco; un camino iniciado por Bolivia y apoyado por diversos países latinoamericanos, poco después de la aprobación de la Convención Unesco para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en 1972 (MinC e Iphan 2006).

Otra corriente de la TSL necesaria para comprender la política cultural —nacional e internacional— de las últimas décadas es el

pensamiento decolonial. Su origen está en el grupo de investigación Modernidad/Colonialidad, conformado en los años ochenta por investigadores de universidades de Latinoamérica y Estados Unidos, como Aníbal Quijano, Arturo Escobar, Santiago Castro-Gómez y Catherine Walsh. Estos teóricos reconocen como antecedentes e influencias los estudios poscoloniales anglosajones, la teoría del sistema mundial y la teoría de la dependencia, poniendo énfasis en la interconexión entre cultura y capitalismo (Castro-Gómez y Grosfoguel 2007). Su campo de acción va más allá de los encuentros académicos, buscando generar proyectos de investigación-acción y presencia en foros internacionales —como el Foro Social Mundial o el Foro Mundial de Caracas (Castro-Gómez y Grosfoguel 2007, p. 12).

El pensamiento decolonial está basado en dos ideas-fuerza. La primera está en el nombre del grupo de investigación originario: la relación intrínseca entre la modernidad y el colonialismo (Dussel 1996). Se sostiene que, a partir del siglo xv, Europa pudo establecerse como centro del sistema mundial, porque transformaba los continentes invadidos en su periferia. A través de la imposición político-económica, acompañada de un sistema cultural legitimador de la dominación, la modernidad y la colonialidad, emergieron al mismo tiempo. Este sistema simbólico jerarquizaba a las sociedades, considerando a las poblaciones originarias y afrodescendientes como incivilizadas. Su fundamento discursivo eran los pares dicotómicos, tales como primitivo-civilizado, mágico-científico, irracional-razional, tradicional-moderno, en los que Europa siempre ocupaba el polo positivo y las poblaciones subyugadas, el negativo. La segunda idea-fuerza es que, a pesar de la descolonización jurídica y política de los países latinoamericanos, no ha habido una descolonización de las relaciones sociales, políticas y económicas ni de los marcos culturales que las sostienen. En otras palabras, aunque la colonización haya terminado, persiste la colonialidad del poder, presente en las jerarquías raciales, étnicas, epistémicas, económicas y de género que aún organizan el sistema social, así como en el sometimiento de la naturaleza a la explotación del capital (Quijano 2000).

Si el pensamiento decolonial pudo ganar el espacio que hoy tiene en la Academia regional e internacional, así como en el sistema político regional e internacional, es porque sobrepasó los límites del grupo de investigación Modernidad/Colonialidad, difundiéndose por muchos colectivos y redes de investigadores, y participando y haciéndose eco de las demandas sociales, políticas y culturales de los grupos sociales marginalizados. Tanto en la TSL como en los movimientos sociales del período, se denuncian las diferentes opresiones hacia los pueblos originarios y afrodescendientes que fueron el fundamento del sistema colonial.

En la primera década del siglo XXI, la victoria electoral de gobiernos de orientación progresista en América Latina desempeñó

un papel crucial en la traducción de las demandas sociales de los grupos históricamente marginados en leyes y políticas públicas, promoviendo un nuevo ciclo de inclusión social (Rodríguez Morató y Zamorano 2018). Durante ese período, muchos Estados aprobaron nuevas Cartas Constitucionales, destinadas a fundamentar un nuevo modelo de Estado-nación que intentaba alejarse de la idea de «nación unitaria», promoviendo identidades nacionales en las que se valoraba la diversidad interna. Diferentes consideraciones de diversidad cultural aparecen en las nuevas Constituciones democráticas de Brasil (1988), Argentina (1994), Bolivia (1994), Colombia (1991), Ecuador (1996, 1998), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999) y, más tarde, nuevamente en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) (Nocera 2023).

El nuevo paradigma político-cultural no quedó reducido a las menciones constitucionales iberoamericanas. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. En vigor desde 1991, el Convenio es el primer tratado internacional con el que se pretende asegurar los derechos fundamentales de comunidades indígenas y tribales. En esta línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) definió 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas y aprobó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004).

En lo que concierne a la Unesco, en 1989 se aprobó la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Popular y Tradicional, con la finalidad de dar salida concreta a los debates fomentados desde la Declaración de México de 1982. En 1992 se creó la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, encargada de elaborar un informe y recomendaciones acerca de la relación del desarrollo con las necesidades culturales (Unesco 2011). Su papel resultó relevante en el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), aprobado en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Mondiacult, 1982) (Maraña 2010). Estuvo presidida por Javier Pérez de Cuéllar, diplomático peruano que había sido secretario general de la ONU de 1982 a 1991. El informe «Nuestra diversidad creativa» marca un antes y un después en la política cultural de la Unesco, insertada ahora en el nuevo contexto internacional de la Posguerra Fría, buscando construir un discurso inclusivo que ha venido inspirando las Convenciones Unesco de Cultura del siglo XXI. Los debates generados por este documento tuvieron dos desarrollos concretos en el trabajo del sector de cultura de la Unesco: el lanzamiento del Programa de Obras Maestras del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, en 1997, y la organización de foros sobre la viabilidad de un instrumento normativo dedicado al patrimonio inmaterial, como el Seminario Regional de América Latina sobre la Aplicación de la Recomendación de 1989, realizado en México en 1997. Entre sus conclusiones, merece la pena subrayar el aliento a la participación comunitaria en las políticas culturales, por medio de la descentralización regional, municipal y provincial,

así como la necesidad de que los creadores, portadores y transmisores de las culturas participen en la construcción y ejecución de acciones de salvaguardia como requisito necesario para su éxito.

Estas nociones están presentes en la Convención Unesco de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en cuyo artículo 15, «Participación de las comunidades, grupos e individuos», se establece el compromiso de los Estados parte en asegurar la participación social lo más amplia posible en la gestión de los elementos culturales. Para lograr este objetivo, se crearon criterios de selección para la inscripción de bienes, tanto en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad —criterio R4— como en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial, que requiere medidas urgentes de salvaguardia —criterio U4 (Unesco 2021)—. Hasta la fecha, la Convención de 2003 ha sido ratificada por 181 Estados parte, lo que la convierte en uno de los instrumentos internacionales más ampliamente adoptados. A diferencia de la Convención patrimonial de 1972, en la que se pone el acento en sitios y monumentos con carácter excepcional, el nuevo instrumento está destinado a salvaguardar aquellos elementos culturales considerados por las propias comunidades, grupos e individuos como formadores y continuadores de su identidad cultural y cohesión social, respondiendo así al *ethos* latinoamericano:

los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.

La Convención Unesco para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (CPPDEC), adoptada en 2005, tiene un papel complementario, pero también contradictorio, frente a la de 2003, toda vez que su objeto son las actividades, bienes y servicios culturales que tienen interés comercial y pueden ser agrupadas bajo el sello de las «industrias culturales y creativas». Aunque su objetivo sea proteger la diversidad cultural del mundo, promoviendo y protegiendo la producción simbólica de todos los pueblos, comunidades e individuos, tiene un lenguaje fácilmente apropiable por el capitalismo, en la generación de beneficios económicos derivados de la producción cultural. Asimismo, pone énfasis en la difusión y el desarrollo de contenidos culturales propios de los diferentes grupos sociales, lo que justifica que algunos autores la consideren heredera del Informe MacBride, al pensar que la sociedad civil interesada tiene composiciones semejantes (Aubin 2010).

Uno de los efectos no deseados de las Convenciones Unesco de 2003 y 2005 puede derivarse de su tratamiento por separado de

cuestiones transversales y complementarias de la defensa y promoción de los derechos culturales y la diversidad cultural, ya que puede dispersar los esfuerzos y crear especializaciones, lenguajes y trámites propios que acaban condicionando los debates y las decisiones posibles. Es cierto que América Latina y el Caribe se han mantenido activas como Grupo Regional (Grulac) en los órganos de ambas Convenciones, buscando mantener su posicionamiento crítico con relación a la representatividad de grupos socioculturales históricamente marginados y sus manifestaciones culturales. No obstante, estamos lejos de la combatividad de los setenta y de la ebullición de los noventa en el escenario multicultural.

El espíritu combativo se trasladó a lo que Daniel Mato llamó «estudios y otras prácticas latinoamericanas de cultura y poder» (2003, p. 73) y Jesús Martín-Barbero consideraba en 2010 «la más nueva y quizá una de las más fecundas figuras de la cooperación hoy, la de las redes culturales, animadas cotidianamente por artistas y por gestores, por formadores y por instituciones municipales y comunidades barriales» (Martín-Barbero 2010, p. 307). Esta praxis crítica latinoamericana en cultura y poder también puede definirse como una forma de organizar la pelea por una sociedad más igualitaria inclusiva y democrática desde la *frontera* (Peker 2021), como quieren las feministas chicanas, no solo aspirando a detectar las intersecciones opresoras, sino a «construir y reivindicar, haciéndola visible, una identidad cultural nueva» (Oyhantcabal 2021, p. 112).

6 Consideraciones finales

En 2013, 900 organizaciones de 120 países se sumaron en una campaña global llamada «El futuro que queremos incluye la cultura».⁵ Para este grupo, el desarrollo sostenible tenía cuatro pilares —económico, social, ambiental y cultural—. Sin embargo, a pesar de esta campaña y de la presión ejercida por organizaciones como la de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el pilar cultural no fue incluido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ni de manera transversal y menos como un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico. El término «cultura» y sus variantes aparecen en ocho entradas en la Agenda 2030, mientras que el de «tecnología» cuenta con 46 e «innovación», con 26.

Para Alfons Martinell (2015), el documento es rehén de la reticencia de los Estados en incorporar referencias culturales en acuerdos de desarrollo, bienestar y lucha contra la pobreza, revelando una mentalidad tradicional en la que no se reconoce la cultura como esencial para el desarrollo en el siglo XXI y, además, un temor en cuanto a reconocer la dimensión cultural de los conflictos en curso. Además, el autor apunta que la baja influencia de la Unesco en la redacción del documento evidencia problemas en la cooperación

5 Véase www.culture2015goal.net.

interagencias. Señala, asimismo, la falta de conceptualización de la sostenibilidad cultural y una visión utilitaria de la cultura al servicio de otros sectores.

La retórica del futuro y del progreso científico-tecnológico predomina, a pesar de que el fundamento global de la Agenda sea la sostenibilidad, la preservación y transmisión para las generaciones futuras. El contenido del texto deja ver su corte neoliberal, y la poca importancia realmente dada a factores clave para el desarrollo humano en su generación de vínculos y cohesión social, como son el respeto a la memoria, las identidades, la historia y las culturas de los pueblos. Así, los debates críticos desde el sur global y, particularmente, de la teoría social latinoamericana parecen haber sufrido una ausencia importante con la Agenda 2030.

Aún bajo los efectos de la pandemia del COVID-19, en septiembre de 2022, la región latinoamericana se hizo nuevamente el escenario principal de los debates y decisiones multilaterales sobre el papel de las políticas culturales en el desarrollo y la cooperación internacional, con la celebración de la Mondiacult, nuevamente en la Ciudad de México, cuarenta años después de la memorable edición de 1982. Los resultados específicos de esta conferencia en materia de políticas culturales están pendientes de evaluar. Sin embargo, lo que ya se pudo verificar fue el predominio de la perspectiva del desarrollo sostenible y la insistencia del sector cultural en ser reconocido como parte del esfuerzo multilateral por los ODS.

El posicionamiento crítico latinoamericano apareció, sobre todo, en el ámbito del combate al tráfico ilícito de bienes culturales, mandato de la Convención Unesco de 1970⁶ impulsando, junto a países africanos y asiáticos, los debates sobre la restitución de bienes culturales sustraídos en contextos de dominación colonial u ocupación extranjera (Barão 2022). También merece mención el esfuerzo de los países del sur global en reconocer el rol de las comunidades tradicionales en el desarrollo sostenible, subrayando la relación entre la protección de sistemas culturales y epistémicos diferentes a la modernidad occidental y la garantía de la sostenibilidad medioambiental.

En este sentido, uno de los horizontes de análisis contemporáneos y poco explorados entre la TSL y la Unesco está en la adopción de argumentos anticoloniales y decoloniales para fundamentar, por ejemplo, pedidos de retorno de bienes culturales latinoamericanos en posesión de museos europeos o estadounidenses. Otra vía de análisis interesante sería indagar en la incorporación de las perspectivas del buen vivir en políticas culturales sensibles al impacto medioambiental. De manera general, un estudio de seguimiento a los resultados de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales y su apropiación y contextualización por la Academia y los movimientos sociales latinoamericanos también sería un gran aporte al campo de estudios que nos convoca.

6 Convención de la Unesco sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales.

Por otro lado, no debe pasar desapercibido que la creciente complejidad tecnológica y sus impactos en los derechos culturales —hace mucho subrayados en el Informe MacBride— no aparezcan reflejados ni en la Agenda 2030 ni en Mondiacult 2022. Más que en los ochenta, la relación entre la comunicación y la cultura, la mediación entre los avances tecnológicos en las TIC y la posibilidad de los diferentes grupos sociales de producir y emitir sus propios contenidos culturales son algunos de los principales desafíos de nuestra época, lo que contribuyen a la sensación de inquietud e incertidumbre sobre el presente y el futuro. En este contexto, urge recuperar el legado de la TSL en los debates internacionales sobre la comunicación y la cultura:

La explosión tecnológica en la comunicación tiene gran potencialidad y gran peligro a la vez. El resultado depende de decisiones vitales y de dónde por quién se tomen. Por lo tanto, es urgente organizar el proceso de toma de decisiones en forma participativa, con base en una conciencia plena del efecto social de diferentes alternativas (Unesco 1980, pp. 219-220).

7 Bibliografía

- ACHARYA A (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? 47(1):3-15. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655004>, acceso 20 de octubre de 2023.
- ACOSTA A (2013). Buen Vivir-*Sumak Kawsay*: una oportunidad para imaginar otros mundos. Icaria Editorial.
- ALCÁNTARA-SÁEZ M (2016). Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015). Sistema: Revista de Ciencias Sociales 242-243:5-22.
- ÁLVAREZ S, ESCOBAR A (1992). The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy. Avalon Publishing.
- AUBIN F (2010). La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle et le Sommet sur la Société de l'information de l'UIT: la famille MacBride recomposée. En: Kiyindou A (ed.). Cultures, technologies et mondialisation, pp. 95-103. <https://hal.science/hal-01405450>, acceso 20 de febrero de 2024.
- BARÃO GR (2022). O novo lugar da cultura na agenda global e o papel das instituições regionais. Observatorio de Regionalismo, 22 noviembre 2022. <https://observatorio.repri.org/2022/11/22/cultura-regionalismo-e-governanca-o-novo-lugar-da-cultura-na-agenda-global/>, acceso 5 de febrero de 2024.
- BARRANQUERO A (2006). Reclamando voces. Contribución latinoamericana a la comunicación para el cambio social. Redes.com: Revista de Estudios para el Desarrollo de la Comunicación 3:243-262. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/21518>, acceso 20 de octubre de 2023.
- BARRANQUERO A (2009). Latinoamérica: la arquitectura participativa de la Comunicación para el cambio. Diálogos de la Comunicación – Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social 78: 1-14.
- BELTRÁN LR (2006). La Comunicación para el Desarrollo en América Latina: un recuento de medio siglo. Revista Anagramas 4(8):53-76.
- BELTRÁN LR (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos. Nueva Sociedad 25:4-34. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/21421>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- BILBAO F (1856). Iniciativa de la América. Idea de un congreso federal de las repúblicas (1978, ed.). Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de

- Filosofía y Letras, Unión de Universidades de América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.ffyl.unam.mx//handle/10391/2947>, acceso 24 de febrero de 2024.
- BRUNNER JJ (1988). Un espejo trizado. Flacso.
- BÜSCHEL H (2019). The invention of the Third World and the geopolitics of dependence and development. En: Middell M (ed.). *The Routledge Handbook of Transregional Studies*, Routledge, pp. 131-138.
- CALABRE L (2013). História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo entre Brasil, Argentina, México e Colômbia. *Revista Escritos – Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa* 7(7):323-345.
- CANCLINI NG (2000). Industrias culturales y globalización: procesos de desarrollo e integración en América Latina. *Estudios Internacionales* 33(129):90-111.
- CAPRILES O (1984). Comunicación y cultura en el reino de Big Brother. *Nueva Sociedad* 71:42-54.
- CARRIÓN A (1994). *Lecciones de derecho internacional público*. Editorial Tecnos.
- CASTRO-GÓMEZ S, GROSGOUEL R (2007). Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. En: Castro-Gómez S, Grosfoguel R (eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, pp. 9-24.
- CATELLS M (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI Editores, México D. F.
- DEVÉS-VALDÉS E (1997). El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX: la reivindicación de la identidad. *Anuario de filosofía argentina y americana* 14:11-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3219887>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- DONDERS Y (2007). El marco legal del derecho a participar en la vida cultural. *Derechos Culturales y Desarrollo Humano*. https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals82.pdf, acceso 24 de febrero de 2024.
- DUSSEL E (1996). *Filosofía de la Liberación*. Nueva América.
- ESCOBAR A (2012). Cultura y diferencia: la ontología política del campo de cultura y desarrollo. *Wale'keru – Revista de Investigación en Cultura y Desarrollo* 2:7-16.
- FALS BORDA O (1999). Orígenes universales y retos actuales de la IAP. *Análisis Político* 38:73-90.
- GELDART C, LYON P (1980). The Group of 77: A Perspective View. *International Affairs* 57(1):79-101. <https://doi.org/10.2307/2619360>, acceso 4 de febrero de 2024.
- GRIMSON A (comp.) (2007). Introducción. En: *Cultura y Neoliberalismo*, Clacso, pp. 11-15.
- GUIDOTTI ML (2011). Juana Manuela Gorriti, una periodista argentina del siglo XIX. *Caracol* 42-71. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5215959>, acceso 11 de agosto de 2023.
- HARTMANN C (2016). Sub-Saharan Africa. En: Börzel TA, Risse T (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, pp. 409-436. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001>, acceso 20 de octubre de 2023.
- HIDALGO-CAPITÁN AL, CUBILLO-GUEVARA AP (2014). Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales* 0(48):25. <https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1204>, acceso 4 de febrero de 2024.
- HOBBSAWM E (1995). *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. Abacus.
- IANNI O (2012). Enigmas do pensamento latino-americano. *Revista de Ciências Sociais*, Instituto de Estudos Avançados da USP 1-41. <https://www.marxists.org/portugues/ianni/ano/mes/93.pdf>, acceso 11 de agosto de 2023.
- JAMESON F (1984). Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism. *New Left Review* 146:53-92.
- KALTER C (2013). A Shared Space of Imagination, Communication, and Action: Perspectives on the History of the Third World. En: Christiansen S, Scarlett ZA (eds.). *The Third World in the Global 1960s*, Berghahn Books, pp. 23-28. https://www.academia.edu/2415011/A_Shared_Space_of_Imagination_Communication_and_Action_Perspectives_on_the_History_of_the_Third_

- World_in_Samantha_Christiansen_and_Zachary_A_Scarlett_edds_The_Third_World_in_the_Global_1960s_New_York_Berghahn_Books_2013_pp_23_28, acceso 20 de octubre de 2023.
- LAO-MONTES A (2017). Cartografías del Campo Político Afrodescendiente en América Latina y el Caribe. En: Campoalegre RS, Bidaseca K (eds.). Más allá del Decenio de los Pueblos Afrodescendientes, Clacso, pp. 139-165.
- LEE CJ (2019). Decolonization and Cold War geographies: remapping the post-colonial world. En: Middell M (ed.). The Routledge Handbook of Transregional Studies, Routledge.
- LONDOÑO LÓPEZ J (2008). Manuela Sáenz: «mi patria es el continente de la América». Cuadernos Americanos 3(125):67-85. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/CIALC-UNAM/A_CA392, acceso 11 de agosto de 2023.
- LUÑO AEP (1991). Las generaciones de derechos fundamentales. Revista del Centro de Estudios Constitucionales 10:203-207.
- MANSILLA HCF (1970). Introducción a la teoría crítica de la sociedad. Seix Barral.
- MARAÑA M (2010). Cuadernos de Trabajo 1. Cultura y Desarrollo: Evolución y perspectivas. <https://adesca.org/wp-content/uploads/2016/07/Cultura-y-Desarrollo.-Un-valioso-documento-de-la-UNESCO.pdf>, acceso 22 de febrero de 2024.
- MARINI RM (1994). Introducción. Las raíces del pensamiento latinoamericano. En: Marini RM, Millán M (eds.). La teoría social latinoamericana: los orígenes I, El Caballito, pp. 17-35.
- MARTÍN-BARBERO J (2010). La reinención patrimonial de América Latina. Sphera Pública, pp. 291-309. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29719717011>.
- MARTINELL A (2015). ¿Por qué los ODS no incorporan la cultura? Confluencia – Políticas y Gestión Cultural, Cooperación y Desarrollo. <https://alfonsmartinell.com/por-que-los-ods-no-incorporan-la-cultura/>, acceso 4 de febrero de 2024.
- MATO D (2003). Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder: crítica de la idea de «estudios culturales latinoamericanos» y propuestas para la visibilización de un campo más amplio, transdisciplinario, crítico y contextualmente referido. En: Estudios Culturales Latinoamericanos: retos desde y sobre la región andina, Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 73-112.
- MATTELART A, MATTELART M (1997). Historia de las Teorías de la Comunicación. Paidós Comunicación.
- MELUCCI A (1996). Challenging Codes. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511520891>, acceso 15 de julio de 2023.
- MINC M DA C DO B, IPHAN I DO P H, A. N. (2006). Patrimônio Imaterial: O Registro do Patrimônio Imaterial – Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial.
- MORAGAS M DE, DÍEZ M, BECERRA M, FÉRNANDEZ ALONSO I (2005). Introduction. Quaderns del CAC – XXV Anniversary of the MacBride Report International Communication and Communication Policies 21:5-14.
- NOCERA LA (2023). Los tres ciclos del constitucionalismo iberoamericano y el parámetro indígena como una construcción jurídica contrahegemónica. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 27(1):121-150. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.04>, acceso 4 de febrero de 2024.
- OMOLEWA M (2007). UNESCO as a Network. Paedagogica Historica 43(2):211-221. <https://doi.org/10.1080/00309230701248313>, acceso 20 de octubre de 2023.
- OSORIO J (2004). Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- OYHANTCABAL L-M (2021). Los aportes de los Feminismos Decolonial y Latinoamericano. Anduli 20:97-115. <https://doi.org/10.12795/anduli.2021.i20.06>, acceso 20 de octubre de 2023.
- PAIKIN D, PERROTTA DV, PORCELLI E (2016). Pensamiento Latinoamericano para la integración. Crítica y Emancipación 8(15):49-80.
- PASQUALI A (1972). Comunicación y cultura de masas. Monte Ávila Editores.
- PECEQUILO CS (2012). Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões (9.ª ed.). Editora Vozes.
- PEKER L (2021). Análisis Carolina 25-2021. El feminismo latinoamericano es una apuesta al futuro. https://doi.org/10.33960/AC_25.2021, acceso 11 de agosto de 2023.

- PERROTTA DV (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. En: Relaciones Internacionales 38. GERI. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/9275>, acceso 20 de octubre de 2023.
- PRATT ML, CANO G (2000). «No me interrumpas»: las mujeres y el ensayo latinoamericano. Debate Feminista 21:70-88. <https://www.jstor.org/stable/42624563>, acceso 11 de agosto de 2023.
- QUIJANO A (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander E (ed.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Clacso, pp. 122-151.
- QUIJANO A (2012). ¿Buen vivir?: entre el «desarrollo» y la descolonialidad del poder. Contextualizaciones Latinoamericanas 4(6):1-6.
- QUIRÓS FF (1997). La Unesco: un viaje de ida y vuelta. Voces y Culturas 11(12):11-28.
- QUIRÓS FF (2013). El Debate sobre la Información, la Comunicación y el Desarrollo en la Unesco durante el siglo xx. COMMONS – Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital 2(2):7-38. <https://doi.org/10.25267/Commons.2013.v2.i2.01>, acceso 20 de octubre de 2023.
- QUIRÓS FF, SEGOVIA A (1996). La Conferencia de San José de Costa Rica (1976). CIC: Cuadernos de Información. <https://www.academia.edu/download/41584665/8290-8371-1-PB.PDF>, acceso 22 de febrero de 2024.
- RAMOS-MARTÍN J (2018). Derecho a la comunicación, estructuras de mediación y construcción social de la realidad. El aporte al derecho de las redes de medios comunitarios en América Latina en las regulaciones del siglo XXI. En: Sierra Caballero F, Barragán Robles V, Moreno Gálvez JF (eds.). Derechos Humanos, comunicación y luchas por la dignidad. Ediciones Ciespal, pp. 143-184.
- RIVERA CUSICANQUI S, DOMINGUES JM, ESCOBAR A, LEFF E (2016). Debate sobre el colonialismo intelectual y los dilemas de la teoría social latinoamericana. Cuestiones de Sociología – Universidad Nacional de la Plata, 14(e009).
- RODRIGUEZ O, BURGEÑO O, HOUNIE A, PITTALUGA L (2016). CEPAL: velhas e novas idéias. Economia e Sociedade 4(2):79-109. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643198>, acceso 12 de julio de 2023.
- RODRÍGUEZ MORATÓ A, ZAMORANO MM (2018). Introduction: cultural policies in Ibero-America at the beginning of the XXI century. International Journal of Cultural Policy 24(5):565-576. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1514036>, acceso 4 de febrero de 2024.
- ROJAS-MIX, M (1991). Los cien nombres de América: eso que descubrió Colón, vol. 209. Editorial Universidad de Costa Rica.
- RUBIM AAC (2009). Políticas culturais e novos desafios. Revista MATRIZES 2(2):93-115.
- SANTOS M (2000). Por uma outra globalização. Do pensamento único a consciência universal. Record.
- SEABRA RL (2019). Do *dependentismo* à teoria marxista da dependência: uma síntese crítica desta transição. Sociedade e Estado 34(1):261-283. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010011>, acceso 15 de julio de 2023.
- SIOCHRÚ SÓ (2004). Will the Real WSIS Please Stand Up? Gazette (Leiden, Netherlands) 66(3-4):203-224. <https://doi.org/10.1177/0016549204043606>, acceso 20 de octubre de 2023.
- SVAMPA M (2016). Debates Latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo. Edhasa.
- TAVARES-DOS-SANTOS JV, BAUMGARTEN M (2005). Contribuições da Sociologia na América Latina à imaginação sociológica: análise, crítica e compromisso social. Sociologias 7(14):178-243. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222005000200009>, acceso 20 de octubre de 2023.
- TEIVAINEN T (2002). The World Social Forum and global democratisation: Learning from Porto Alegre. Third World Quarterly 23(4):621-632. <https://doi.org/10.1080/0143659022000005300>, acceso 20 de octubre de 2023.
- UNESCO (1980). Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372820.locale=es>, acceso 4 de febrero de 2024.
- ZEVA L (1976). El pensamiento latinoamericano (3.ª ed.). Ariel.

8 Fuentes documentales

- BBC. BRASIL (2017). As diferenças históricas que culminaram no anúncio da saída de EUA e Israel da UNESCO. 12 de octubre de 2017. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41603726>, acceso 12 de febrero de 2023.
- ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 26 de junio de 1945. http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf, acceso 11 de diciembre de 2022.
- ONU (1948). Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. S/A/RES/217 A (III), 10 de diciembre de 1948. https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf, acceso 27 de enero de 2023.
- ONU (1966). Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. S/A/RES/2200(XXI), 16 de diciembre de 1966. <http://www.un.org/es/documents/ag/res/21/ares21.htm>, acceso 13 de septiembre de 2023.
- UNESCO (1980). Many Voices, One World: towards a new more just and more efficient world information and communication order. Report by the International Commission for the Study of Communication Problems. <https://waccglobal.org/wp-content/uploads/2020/07/MacBride-Report-English.pdf>, acceso 4 de febrero de 2024.
- UNESCO (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Conferencia Mundial de Políticas Culturales, México D. F., 26 de julio-6 de agosto. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382887_por, acceso 22 de febrero de 2024.
- UNESCO (1983). Actas de la 22.ª Conferencia General, París, 25 de octubre-26 de noviembre de 1983, vol. 1: Resoluciones. Unesco, París. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057611>, acceso 22 de febrero de 2024.
- UNESCO (1989). Actas de la 25.ª Conferencia General, París, 17 de octubre a 16 de noviembre de 1989, vol. 1: Resoluciones. Unesco, París. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084696>.
- UNESCO (1997). Nuestra diversidad creativa: informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Ediciones Unesco/Fundación Santamaría, Madrid, 1997.
- UNESCO (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>, acceso 18 de mayo de 2023.
- UNESCO (2011). Working towards a Convention: Intangible Cultural Heritage. <https://ich.unesco.org/doc/src/01854-EN.pdf>, acceso 16 de febrero de 2023.
- UNESCO (2021). Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. https://ich.unesco.org/doc/src/ICH-Operational_Directives-7.GA-ES.docx, acceso 10 de septiembre de 2023.
- UNESCO (2022). MONDIACULT 2022. About the Conference. <https://www.unesco.org/en/mondiacult2022>, acceso 18 de mayo de 2023.

The rise and fall of the Bank of the South: challenges in Latin American post-neoliberal regionalism

Tiago Soares NOGARA
tiagosnogara@gmail.com
College of Liberal Arts
Shanghai University
(上海大学)
(China)

Ascenso y caída del Banco del Sur: desafíos del regionalismo posneoliberal latinoamericano

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Theoretical framework**
- 3. The New Regional Financial Architecture and the launching of the Bank of the South**
- 4. Navigating between progress and impasses**
- 5. Conclusion**
- 6. References**

The rise and fall of the Bank of the South: challenges in Latin American post-neoliberal regionalism

Tiago Soares NOGARA
tiagosnogara@gmail.com
College of Liberal Arts
Shanghai University
(上海大学)
(China)

Ascenso y caída del Banco del Sur: desafíos del regionalismo posneoliberal latinoamericano

Cite as/citar como:

Nogara TS (2024). The rise and fall of the Bank of the South: challenges in Latin American post-neoliberal regionalism. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):48-67.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.9963

Abstract

In the early 21st century, the rise of left-wing administrations in South America bolstered regional frameworks. The proposal to establish a new regional financial architecture materialized as the Bank of the South, formalizing its Constitutive Treaty in 2009. Despite this, the Bank remains uncappeditalized. This study examines its rise and decline, addressing factors behind its establishment; the impact of divergent regional approaches by Brazil, Argentina, and Venezuela, and the reasons for its decline in the second decade of the 21st century. The research attributes the Bank's demise not only to the crisis in post-neoliberal regionalism but also to internal disagreements among proponents. Drawing on a thorough literature review, primary source analysis from the Bank, and insights from policymakers' memoirs, this research provides a nuanced understanding of the Bank of the South's trajectory.

Keywords: Latin American regionalism, Brazilian foreign policy, Venezuelan foreign policy, Bank of the South, New Regional Financial Architecture.

Resumen

A principios del siglo XXI, el ascenso de Administraciones de izquierda en América del Sur reforzó los marcos regionales. La propuesta de establecer una Nueva Arquitectura Financiera Regional se materializó con el Banco del Sur, tras formalizarse su tratado constitutivo en 2009. A pesar de ello, el Banco sigue descapitalizado. En este estudio, se examina su ascenso y declive, abordando los factores detrás de su establecimiento; el impacto de los enfoques regionales divergentes de Brasil, Argentina y Venezuela, y las razones de su declive en la segunda década del siglo XXI. En la investigación, se atribuye su desaparición no solo a la crisis del regionalismo posneoliberal, sino también a desacuerdos internos entre sus proponentes. Basándose en una revisión exhaustiva de la bibliografía, análisis de fuentes primarias del Banco y memorias de los responsables de la formulación de políticas, en esta investigación se proporciona una comprensión matizada de la trayectoria del Banco del Sur.

Palabras clave: regionalismo latinoamericano, política exterior brasileña, política exterior venezolana, Banco del Sur, Nueva Arquitectura Financiera Regional.

1 Introduction

In the initial decade of the 21st century, the ascent of left-wing governments in South America spurred the reinforcement of subregional and regional multilateral mechanisms, excluding the United States and extending beyond the Organization of American States. These new formations comprised the Union of South American Nations (UNASUR), the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). In the financial sector, the foremost South American institution established was the Bank of the South, representing a broader discourse on crafting a new regional financial architecture primarily involving ALBA-affiliated nations, aligning with Venezuela's strategic vision for regional integration. This architecture aimed to establish regional development banks (*e.g.*, the Bank of the South and the Bank of ALBA) and create a reserve fund through the Unitary System of Regional Compensations (SUCRE) and a southern currency.

Founded in 2007, the Bank's Constitutive Treaty was finalized in 2009. However, after fifteen years, the institution remains uncanceled. This study elucidates the Bank of the South's rise and fall through research questions examining its establishment, the divergent regional approaches of Brazil, Argentina, and Venezuela, and the factors contributing to its decline in the second decade of the 21st century.

Following its inception, the Bank of the South faced the waning of regional integration initiatives, affecting not only the institution but also UNASUR and ALBA. However, this research contends that, aside from the broader crisis in post-neoliberal regionalism, the Bank's collapse also stemmed from discord among its proponents regarding implementation. Drawing on a literature review, primary sources from the Bank of the South, and memories of policymakers involved in its launch, this research navigates the methodological aspects of studying Latin American post-neoliberal regionalism. Subsequent sections delve into the new regional financial architecture, analyzing the factors leading to the Bank of the South's creation and how differences among Brazil, Argentina, and Venezuela shaped its trajectory.

2 Theoretical framework

In the first decade of the 2000s, trade integration projects lost momentum and were dismantled, particularly in South America. Despite years of negotiations, the proposal for the Free Trade Area

of the Americas was rejected in 2005, as the region's countries failed to reach a consensus with the United States on its establishment parameters. Faced with this collapse, the Andean Community of Nations (ACN) countries opted to maintain a pro-trade agreement orientation with the United States. However, this decision fractured the Andean bloc, given former Venezuelan President Hugo Chávez's refusal to align with this perspective. Consequently, the traditional pattern of open regionalism was confined to bilateral agreements and remnants of multilateral mechanisms inherited from previous periods.

Simultaneously, the pink tide gained strength with the rise of progressive left-wing and center-left governments in various South American and Latin American countries, bolstering the paradigm of constructing post-liberal regionalism (Castañeda & Morales 2009). This new regionalism emphasized creating and enhancing regional integration instruments incorporating dimensions beyond the economic-commercial facet. It aimed for greater institutionalization, political cooperation, and focus on security, energy, and social and financial issues. Initiatives such as the South American Community of Nations (SACN), later evolving into UNASUR, ALBA, and CELAC, along with complementary mechanisms like the South American Defense Council and the Bank of the South, were established to consolidate infrastructure integration instruments. This shift in regionalism influenced existing blocs like the Southern Common Market (MERCOSUR), introducing new perspectives to their articulations.

Amidst the weakening of liberal alternatives and the synergy for a new form of regionalism, characterized by the involvement primarily of regional countries and dimensions beyond the commercial segment, clashes of integration concepts emerged among proponents of post-liberal regionalism. A notable example of this dynamic was the growing disagreement between Brazil and Venezuela over the direction of multilateral cooperation instruments in South America and the broader Latin American context (Malamud 2009).

This post-liberal, post-neoliberal, or post-hegemonic regionalism can be interpreted as a return to the centrality of politics in foreign relations and development strategies of the region's countries. It is driven by a vision of defending national sovereignty and seeking greater autonomy from market and globalization processes (Sanahuja 2016). Aligned with this perspective, Serbin (2013) identified three key returns: *a)* the return to politics; *b)* the return of the state, playing a more significant role in social and development policies, as well as defining the foreign policy agenda, with strong nationalist and sovereigntist traits, and *c)* the return of the development agenda, opposing the parameters of the Washington Consensus and neoliberalism.

When evaluating the factors of fragmentation and overlapping integration mechanisms in Latin America, Mariano and Ribeiro (2020)

highlighted fundamental points for examining regionalism. They emphasized that, while Latin American multilateral institutions are commonly labeled as integrationist, they do not necessarily represent processes promoting integration based on deepening supranational mechanisms. Thus, Latin American multilateral institutions often deviate from functionalist and neo-functionalist definitions of regional integration, which presuppose aspects of supranationality for multilateral institutions (Haas 2004).

In response to these dilemmas, Nolte and Comini (2016) observed that predominant approaches in academic studies often evaluate regional organizations based on their coherence and efficiency, compared with the European Union model. This explains the recurrent and pronounced criticism of Latin American multilateral organizations, given that overlapping regional integration instruments contradicts the assumed ideal model. Contrary to these perspectives, Nolte and Comini (2016) proposed that this overlap could create maneuvering space for member states to achieve their objectives. According to them, this is not a problem but an opportunity for formulating and implementing political strategies using different institutions simultaneously, each with its gains.

In this context, the definitions regarding the main features of «post-neoliberal regionalism» and the structure of «Latin American regionalism» underscore the centrality of foreign policy objectives of member countries in shaping regional multilateral institutions. This study thus analyzes the direction of South American regionalism based on an understanding of the interactions between the strategic objectives of the foreign policies of some of its leading proponents.

3

The New Regional Financial Architecture and the launching of the Bank of the South

Establishing the Bank of the South was a pivotal component of the overarching discourse on constructing a New Regional Financial Architecture (Pérez 2012), prominently engaging nations associated with ALBA and reflecting Venezuelan perspectives on the trajectory of regional integration.

The proposition of a regional reserve fund aimed at ensuring coordinated responses to the repercussions of financial crises, fostering enhanced collaboration among central banks, and leveraging reserves to implement countercyclical policies. This approach sought to counteract the reliance of regional nations on the International Monetary Fund (IMF) and utilize local currencies as supplementary support for international reserves (Castiglioni 2013). Despite being initially proposed within the UNASUR Financial Inte-

gration Group framework, progress was limited, with the project only partially materializing by creating the SUCRE Regional Convergence and Reserve Fund within the framework of ALBA agreements (Benzi *et al.* 2016).

The objective of the new regional financial architecture to solidify a domain for regional monetary sovereignty entailed coordinating economic policies, establishing a regional clearing system, fostering greater interconnectedness among central banks, and contemplating the creation of a regional currency for intra-regional transactions (Castiglioni 2013). Like the regional reserve fund, initiatives advocating a regional currency for local transactions were confined to the ALBA discourse, finding expression in creating SUCRE without further progress within SACN or UNASUR.

The extension of the new regional financial architecture surpassed the confines of the ALBA circuit, becoming apparent with the Bank of the South's proposal in discussions on establishing new regional development banks. Throughout this process, the divergent visions of Brazil and Venezuela resurfaced, along with Argentina's pragmatic and oscillating stance towards the proposals. Venezuela's advocacy for creating a bank originated during Chávez's 1998 presidential campaign. Still, it gained significant emphasis in 2004 when it was formally announced at the United Nations Conference on Trade and Development in a speech by Jesús Arnaldo Pérez, Venezuela's Foreign Minister (Carcanholo 2011). Subsequently, Venezuela championed the necessity for creating such instruments in various multilateral forums, spanning meetings of Latin American institutions like ALBA to broader platforms like the summits of the Movement of Non-Aligned Countries.

One of the primary proponents of the New Regional Financial Architecture and an advocate for the Bank of the South, *Éric Toussaint*, envisioned the possibility of establishing this new institution on a much broader scale, encompassing the entire Global South:

The Bank of the South aimed to reduce peripheral countries' reliance on the global financial market, bolster their capacity to conserve resources, curb capital outflow, redirect primary resources toward autonomous economic and social progress, and reassess investment priorities. It sought to operate as a distinct multilateral bank, setting itself apart from entities such as the World Bank and regional development banks like the Inter-American Development Bank, the African Development Bank, and the Asian Development Bank (Toussaint 2008, p. 40).

However, the initiative found a home in the South American environment and made progress. In February 2007, Argentina and Venezuela signed a Memorandum of Understanding to create the Bank of the South, setting 120 days for the entire constitution. Subsequently, the initiative gained the sympathy and support of Bolivia and Ecuador, leading Brazil to join understandings favoring the bank's creation in May, together with Paraguay and Uruguay. This process convinced member countries to resume negotiations

on the bank's shape from the initial stage. Chile and Peru joined the initiative as observers. An analysis of Brazil's accession and proposals is crucial to understanding the direction of the new bank.

When Venezuela first asked about Brazil's possible cooperation in the project, Brazil's stance was negative. Regarding regional financial institutions, according to Brazilian diplomacy, traditional entities, such as the Andean Development Corporation (CAF), had more experience and credibility in guaranteeing consistent progress in financial cooperation (Strautman & Soares 2007). With an understanding between Venezuela and Argentina in February 2007, Brazil's strategy changed and became aimed at shaping the direction of the debate on the format of the Bank of the South.

Without changing its priority to strengthen traditional regional financial institutions such as the CAF, Brazil began to act incisively in negotiations involving the Bank of the South to change the initial content, which was centered on proposals from Venezuelan formulations supported by the Bolivarian bloc. Despite making essential concessions (Carvalho 2012), Brazil managed to alter its initial content and function.

Argentina's position in shaping the Bank of the South also sheds light on the complex triangular relationship between Brazil and Venezuela during this period. Given the centrality of financial issues in Argentina's strategic foreign policy calculations, supporting the initiative to create a new regional institution strengthened the country's option to diversify its sources of international finance. In the wake of the bilateral rapprochement with Venezuela, involving, for example, the purchase of Argentine foreign debt bonds by the Venezuelan government, the Bank of the South proposal appeared as an opportunity not only to diversify these sources but also to outline regional financing alternatives outside the mechanisms already endorsed by Brazil, forcing its leading trading partner to engage in negotiations on the regional financial architecture.

As Carvalho (2012) pointed out, Brazilian diplomacy during the 2001 crisis in Argentina generated a series of controversies regarding financial issues in the relationship between the two countries. Faced with a severe economic crisis that led to the breakdown of convertibility, the blocking of bank deposits, and a moratorium on Argentina's foreign debt, Brazil adopted a policy of indifference to the process, which would be maintained in subsequent years, given the government's strategy of maintaining a Brazilian profile of pro-market positions consistent with fiscal responsibility. Therefore, this context increased Argentina's need to seek regional alternatives to Brazil in the financial architecture debate to bring it to the negotiating table.

In summary, the process leading up to the foundation of the Bank of the South included a series of meetings involving discussions related to its paradigms within MERCOSUR and the UNASUR

technical-financial group in 2006; the signing of the Memorandum of Understanding for the Constitution of the Bank of the South in February and March 2007; the Quito Declaration of May 3, 2007; the Asunción Declaration of May 22, 2007; the Rio de Janeiro Declaration of October 8, 2007, and finally the Founding Minutes of the Bank of the South, signed by Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, and Venezuela in December 2007.

The Quito Declaration was signed in the city of San Francisco de Quito in the Republic of Ecuador on May 3, 2007, during a meeting between Ecuadorian President Rafael Correa and the Ministers of Economy, Finance, or the Treasury of Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay, and Ecuador. General guidelines for the New Regional Financial Architecture were established at this meeting, indicating the main initiatives required to make it a reality. In this sense, among the main conclusions of the meeting were *a)* the priority of creating the Bank of the South as a development bank; *b)* the commitment of countries to analyze the possibility of moving forward with the creation of a stabilization fund, based on strengthening the Latin American Reserve Fund (FLAR); *c)* the reinforcement of efforts to develop a regional monetary system that would allow bilateral trade in domestic currencies, as Brazil and Argentina were doing, and *d)* agreement that within the framework of UNASUR, all governments of South American countries would be invited to join the agreements of the constitutive agreement of the Bank of the South.

At the meeting in Asunción on May 22, 2007, ministers of Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Paraguay, and Venezuela signed a declaration consolidating six agreements on the guidelines for creating the Bank of the South. In addition to reaffirming the aim of reducing the new instrument as a development bank and inviting all UNASUR countries to join, they established equal representation for all partners in the bank. At that time, Argentine Finance Minister Felisa Miceli (*La Nación* 2007, p. 2) emphasized that the bank's format should distance itself from the «way of governing international financial entities, in which hegemony is imposed by the one with the largest size».

On June 28, 2007, during the MERCOSUR Presidents' Summit in Asunción (Uruguay), declared its participation in the bank. On October 8, 2007, the Declaration of Rio de Janeiro was signed by the Ministers of Economy, Finance, or Treasury of Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, and Venezuela, reaching a consensus on the direction of the Founding Act of the Bank of the South, while Colombia expressed its interest in joining the new institution. Finally, on December 9, 2007, the Founding Act of the Bank of the South was signed in Buenos Aires at a meeting attended by the presidents of Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay, and Venezuela. The Founding Act (2009) outlines seven guidelines for establishing the bank:

I) The Bank of the South was established as an economic and social development bank for UNASUR member countries, aiming to strengthen regional integration, reduce asymmetries, and promote equitable distribution of investments among the bank's countries.

II) Its main headquarters would be in Caracas, the capital of the Bolivarian Republic of Venezuela, with sub-offices in Buenos Aires and La Paz.

III) The bank's primary function was to finance development projects in critical sectors of the economy to enhance competitiveness and scientific and technological development. It would prioritize the use of raw materials from member countries, finance projects in social sectors to alleviate poverty and social exclusion, support initiatives promoting South American integration, and manage special funds for social solidarity and emergencies in the face of natural disasters through active, passive, and service financial operations.

IV) Professional criteria of financial efficiency would ensure the autonomous nature of the bank, avoiding additional expenses and guaranteeing the generation of new resources for reinvestment in member countries.

V) Equal representation of members in the bank's governing bodies would operate under a democratic system.

VI) Ministers of Economy, Finance, or Finance of the signatories would commit to adopting necessary measures to conclude the process of drafting an agreement establishing the Bank of the South within 60 days of signing the Founding Minutes.

VII) All UNASUR nations would be invited to join the Bank of the South and sign its Constitutive Agreement.

These definitions exhibited significant disparities in terms and scope, compared to those in previous declarations, highlighting differences between Venezuela, the leading promoter of the initiative, and Brazil, which became pronounced after Brazil entered the debate on the bank's constitution. As noted by Alves and Biancarelli (2015), there were five main differences: *a)* how the bank would raise funds, *b)* its governance mechanisms, *c)* its functions, *d)* the location of its headquarters, and *e)* the geographical scope of its operations.

Regarding funding, the Venezuelan proposal aimed to utilize part of the international reserves of member countries, given the accumulation of these reserves by South American countries in previous years. In contrast, Brazil perceived this as high-risk and advocated traditional capital market funding.

Concerning governance mechanisms, Brazil's stance aligned with the perspective of maintaining the model of global multilateral financial organizations, where countries' power is directly correlated

with their capital contributions to the bank. Venezuela, supported by most member countries, championed the idea of equal power distribution among members. Faced with this impasse, Brazilian Minister Guido Mantega accepted equal power division on the condition that contributions to capital formation were equally divided (Globo 2003).

The primary condition Brazil emphasized for the success of negotiations pertained to the bank's functions. Argentina and Venezuela viewed the bank as a means for member countries to defend themselves against financial crises and market turbulence, providing an alternative to the IMF. Conversely, Brazil advocated for the bank to focus exclusively on financing development projects. Venezuela, along with smaller countries, replicated demands within MERCOSUR to create a means of reducing asymmetries between member countries, raising questions about the bank's priority for financing infrastructure works in less developed areas (Ugarteche 2023).

Venezuela argued for locating the headquarters in Caracas, while Brazil proposed a more central location on the South American continent, akin to the debate over the headquarters of UNASUR. The Bolivarian bloc's preference prevailed, directing the headquarters to a country in the ALBA circuit. This controversy extended to the geographical scope of the Bank of the South, with Brazil advocating restriction to the South American countries of UNASUR, while Venezuela sought consolidation with other Latin American countries within ALBA, expanding its actions beyond those in South America.

4 Navigating between progress and impasses

To conduct a more nuanced and comprehensive analysis of the underlying rationales behind the establishment of the Bank of the South, it is imperative to meticulously examine the interests of Brazil, Argentina, and Venezuela within the prevailing South American regional milieu.

On the Brazilian front, these objectives were inherent to the nation's foreign policy, with a strategic aim to consolidate its leadership in South America as a pivotal player poised for a more resolute global influence. When elucidating shared leadership, Brazil sought to authenticate its proactive role in regional integration, extending its favor toward all South American nations. Evolving from antecedent propositions such as those of the South American Free Trade Area (SAFTA) in the 1990s and Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA) in the 2000s, SACN emerged as the grand synthesis embodying Brazil's vision for a multilateral regional mechanism: expansive

and inclusive, enrolling all South American countries irrespective of their governments' ideological proclivities, establishing itself as a perpetual forum for political consultation, liberated from the presence of external powers, and devoted to fortifying regional trade and physical infrastructure.

From the Venezuelan perspective, the approach to regional integration adhered to a distinctive paradigm, significantly influenced by the political and ideological tenets of Chavism, its profound affiliations with Cuba in the hemispheric context, and the ramifications of diplomatic maneuvers on its domestic politics. Confronted with an acute and asymmetric conflict with the United States, which overtly supported the endeavor to depose Chávez in 2002, Venezuela perceived regional collaborations as an avenue to diminish American presence and influence in Central America, the Caribbean, and South America. Consequently, Venezuela concurrently pursued three directions: *a)* forging an alternative regional integration bloc, ALBA, grounded in the «Bolivarian» model, with the aim of disseminating the so-called «Socialism» of the 21st Century; *b)* aligning with reformist center-left governments to bolster regional integration instruments devoid of United States involvement and endeavoring to shape the formation of these mechanisms; *c)* unrelentingly opposing not only American initiatives in the region but also governments and blocs closely aligned with the United States, exemplified by Venezuela's withdrawal from the ACN.

Hence, it becomes apparent that Brazil and Venezuela partially converged in their agendas. This convergence proved adequate for collaborative efforts in constructing regional integration mechanisms but fell short of achieving concordance on the profile and trajectory these mechanisms should assume. During this contention, Argentina, a historical collaborator of Brazil in initiatives to augment South American integration, assumed a pivotal role in the diplomatic chessboard of these novel arrangements. Scrutinizing Argentine diplomacy through a historical lens reveals a persistent endeavor to structure its relations with Brazil within the hemispheric context, triangulating negotiations with other regional powers, such as the United States and Mexico. Confronted with the Kirchner government's distancing from the Americans and Mexico's insulation in NAFTA-related matters, the pursuit of a new partnership became imperative to redress the increasingly asymmetrical relationship with the Brazilians, particularly in negotiations encompassing the entirety of South America.

This elucidates, in part, the fortification of hitherto limited bilateral relations with Venezuela alongside Chávez's determined efforts to reshape the South American political landscape. Beyond tactical alliances to counterbalance Brazil regionally —especially in debates concerning the metamorphosis of SACN into UNASUR and the inception of the Bank of the South—, economic and even financial complementarity between Argentina and Venezuela bolstered

this heightened synergy. Nevertheless, despite certain ideological sympathies within the leftist factions of the Kirchnerist and Chavist movements, the nature of the governing coalitions in both countries was notably distinct, as were the deeper interests of each one's regional agenda.

In conclusion, notwithstanding some divergences in the bilateral agenda and sporadic leadership disputes in South America, Argentina ultimately aligned with Brazil's pragmatic and politically expansive propositions in most regional integration bodies. Far from opposing integration efforts emanating from Brasília, Argentina consistently sought to triangulate positions with Venezuela to negotiate more favorable conditions *vis-à-vis* Brazil. This fundamental aspect elucidates Argentina's non-adherence to ALBA, Chávez's criticisms of MERCOSUR, the Venezuelan-proposed military alliance model for the SADC, and even the accommodation of Brazil's equivocal stance towards the efforts to establish the Bank of the South.

Analysis of the documents issued by the member countries of the Bank of the South enables us to identify the outcome of each controversy. Brazil refined the nature and form of the bank's fundraising, bringing it closer to a profile aligned with traditional market mechanisms. Although the declarations indicated synergy between the new bank and the paradigm of the new regional financial architecture, the Bank of the South was characterized as a development bank, and its Constitutive Treaty emphasized the need for it to be governed by professional criteria to avoid costly activities for the signatories. The failure to approve the Venezuelan proposal on using countries' international reserves followed the same lines, marking a victory for the fundamental Brazilian thesis for the parameters to be followed by the bank (Nogara 2022). Nevertheless, Venezuela insisted on defending non-repayable financing lines with a greater focus on social projects and flexibility in the technical criteria for granting credit. It opposed the traditional model and raised funds in the international capital market (Alves & Biancareli 2015).

The governance mechanisms adopted the formula of one vote per country, equalizing the power of the members within the institution. Brazil's proposal to reduce the amount invested by the government to balance investments, making them compatible with the equal power of the member countries in the management of the bank, was not approved. The Ministerial Commission meeting in April 2008 regulated disparate initial capital contributions for each member. These contributions were divided into three categories, totaling US\$7 billion. While smaller countries, such as Bolivia and Paraguay, would contribute only US\$100 million each, Uruguay and Ecuador would form an intermediate band, investing US\$400 million each. In contrast, Brazil, Argentina, and Venezuela would each contribute US\$2 billion but maintain an equal distribution of power between the countries in the bank. This structure emphasized the importance of the Brazil-Argentina-Venezuela trian-

gle in the entity's constitution and the intersecting interests of the three countries. In this case, Venezuela's, and Argentina's views on greater proportionality in power distribution prevailed while preventing a reduction in Brazil's available resources (Alves & Biancarelli 2015).

The officialization of the headquarters in Caracas was in line with the trend at the time of the rise of the Bolivarian revisionist bloc's demands within South American multilateral institutions. While the former Brazilian SACN project, headquartered in Brazilian territory, was being dismantled in favor of the emergence of UN-ASUR, headquartered in Ecuador, the Bank of the South emerged as a project originating from Argentina's greater rapprochement and political convergence with the Bolivarian bloc, especially Venezuela. It is no coincidence that the bank's headquarters were set up in Caracas and its sub-offices in La Paz (Bolivia), a member of ALBA, and Buenos Aires (Argentina), a key country for boosting Venezuelan projects in the regional environment. Nevertheless, the restriction of the headquarters to South American territory endorsed the Brazilian view of strictly defending South American multilateralism to the detriment of the Venezuelan political will to expand the scope and territorial coverage of the bank.

In September 2009, a meeting in Porlamar (Venezuela), established the Constitutive Agreement of the Bank of the South, which specified all these measures and detailed the bank's operating and organizational guidelines. It provided for dividing resources into new categories, including the possibility of all South American countries joining, totaling US\$10 billion, as shown in Table 1 and Figure 1.

As established in the agreement, the institution would formally come into existence only once ratified by at least four of the bank's seven founding countries. This outcome was achieved only in December 2011, after ratification by Uruguay. In yet another demonstration of ambiguity about the political will to create the Bank of the South, the Brazilian executive branch sent the proposal to the legislature in February 2012, during Dilma Rousseff's government. All these delays led to the First Meeting of the Council of Ministers of the Bank of the South taking place only on June 12, 2013, in a political environment of the crisis of post-neoliberal regionalism.

In 2009, it was announced that the counter-cyclical fund would be an extension of the FLAR, based in Bogotá, and would be created to help members facing financial difficulties. In 2011, Brazil and Argentina joined the FLAR, regarding it not as a substitute but rather as complementary to the IMF. However, by the end of 2011, the fund was not operational. Venezuela and Ecuador intended to create a new fund to develop a regional credit market (Giacalone 2013). These outcomes demonstrate the difficulties the Bolivarian axis countries encountered in moving forward with initiatives linked to the new regional financial architecture. As Giacalone (2013)

| Group | Country | The government's contribution amount (in millions of dollars) | Total contribution by country group (in millions of dollars) |
|--------------|----------------------------------|--|---|
| 1 | Argentina, Brazil, and Venezuela | 2,000 | 6,000 |
| 2 | Chile, Colombia, and Peru | 970 | 2,910 |
| 3 | Ecuador, and Uruguay | 400 | 800 |
| 4 | Bolivia, and Paraguay | 100 | 200 |
| 5 | Guyana, and Suriname | 45 | 90 |

Table 1

Share of the Bank of the South's budget by member countries

Source: Convênio do Banco do Sul (2009), author's elaboration.

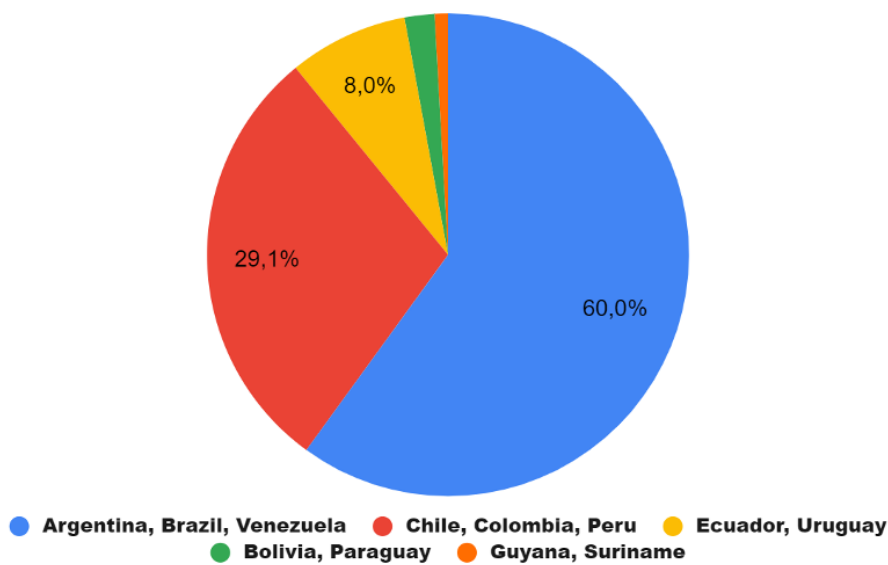


Figure 1

Percentage distribution by country group of the Bank of the South's initial contribution of US\$ 10 billion

Source: Convênio Constitutivo do Banco do Sul (2009), author's elaboration.

pointed out, Chávez's calls for the region's governments to abandon the Inter-American Development Bank (IDB) and for the CAF to be closed failed to resonate with UNASUR countries.

Unlike initiatives like the launch of the IIRSA, SACN, and the SADC, the initiative to create the Bank of the South did not come from Brazilian regional leadership. As already noted, the origins of the Bank of the South go back to the debates surrounding the construction of the new regional financial architecture and were strictly linked to the parameters of regionalism driven by ALBA and its prominent regional leader, Venezuela's Chávez (Hart-Landsberg 2009). Given that revisionism toward international financial institutions was a common point between the ALBA countries' foreign policy agendas and Argentina during the Kirchner governments, this made an unexpected alignment possible in favor of creating a new regional financial institution.

Before Argentina began establishing the bank, Brazil did not show any political willingness to join the initiative. Brazil's foreign policy regarding international and regional financial issues was pragmatic and conservative (Vaz & Nogara 2020). In the hemispheric panorama, Brazil advocated strengthening existing multilateral development banks, such as the CAF and the IDB, while simultaneously strengthening the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) presence in South America and, consequently, in Latin America as a whole, even if it exclusively financed works by Brazilian companies abroad.

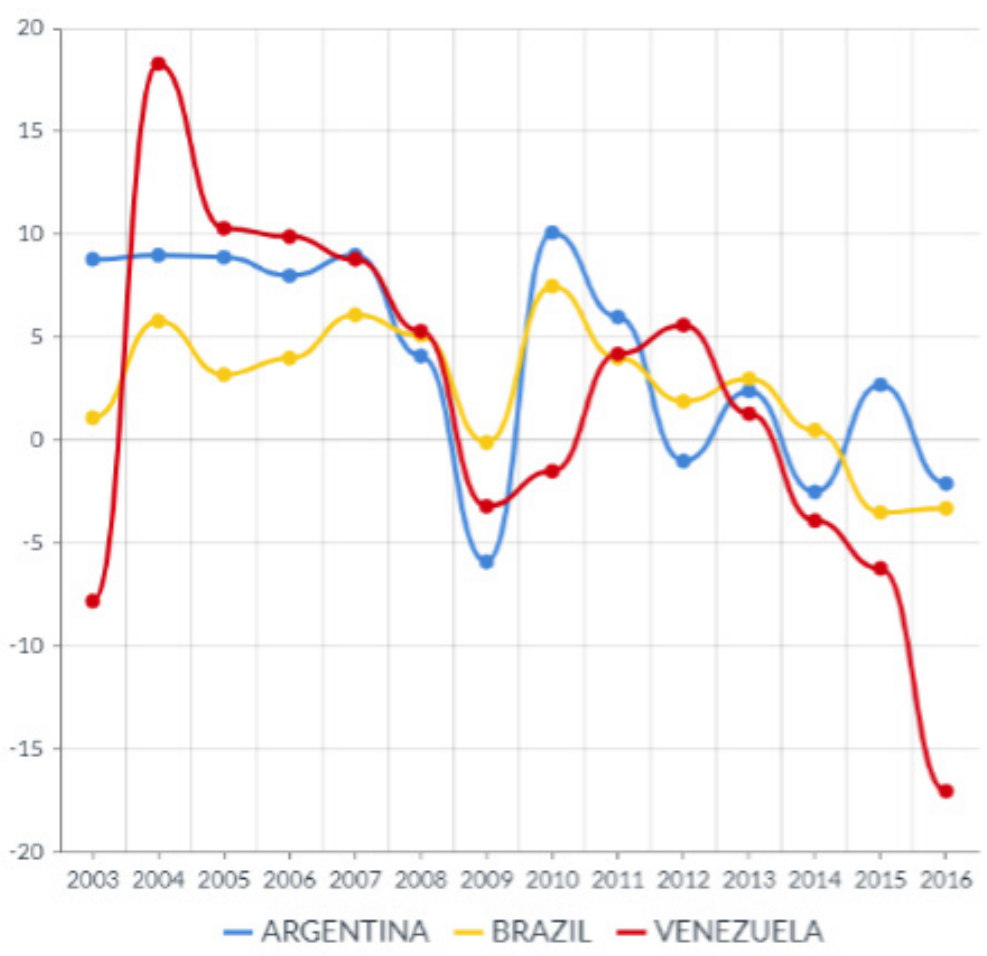
However, the panorama of the rise of the Bolivarian bloc's revisionist intentions within South American multilateral institutions was clear, evidenced by the Venezuelan offensives in debates on (1) energy at the First South American Energy Summit in Margarita, 2007; (2) the transformation of SACN into UNASUR; (3) the nationalization of Petrobras assets by Bolivia in 2006, which Venezuela favored; (4) finances, with a push for the new regional financial architecture; (5) security and defense, with Venezuela strengthening the call for the constitution of an anti-imperialist military alliance of the region's countries, and (6) entry into MERCOSUR, which was accompanied by Chávez's criticism that the bloc was neoliberal.

These actions constituted a blatant questioning of Brazil's regional leadership profile by Venezuela (Nogara 2020). However, most of these attempts were limited to the support of the ALBA countries, which in South America were limited to Venezuela, Bolivia, and Ecuador, and had immense difficulties in attracting the other ACN countries, MERCOSUR, Chile, Guyana, and Suriname. Debate on the transformation of the SACN into UNASUR and the creation of the Bank of the South won the most support; both had the convergence of Venezuela and Argentina as their driving forces. To avoid formalizing a Venezuela-Argentina axis of open opposition to Brazilian regional leadership, Brazil opted to join the process of creating the Bank of the South.

Brazil's entry prevented the creation of a South American financial institution that involved countries in the ALBA and MERCOSUR circuit without its presence. It also conditioned the course of the bank's creation, reducing its revisionist content and leading it to adopt more conservative guidelines. The subsequent delay in ratifying the Constitutive Agreement reinforces the thesis of Brazilian disinterest in the initiative's success. This view was expressed by Toussaint (2014), a collaborator of the Ecuadorian government, in proposing the Bank of the South. For him, Brazil was primarily responsible for the bank's paralysis. In this sense, the centrality of the Argentina-Brazil-Venezuela triangular dynamic in understanding the process of creating the Bank of the South and its direction is evident. The convergence between Argentina and Venezuela led Brazil to change its initial stance of disinterest to proactivity, in-

tending to alter the bank’s constitutive paradigm and adopt a strategy of obstructing the institution’s progress in a third stage.

On the contrary, the second decade of the 21st century witnessed a significant regression following the preceding ascendancy of left and center-left governments across Latin America (López Maya 2016, Singer 2018, Lander 2020, Nogara *et al.* 2020). Various political and economic crises exerted differential impacts on the left-wing administrations in the region, permeating the governing coalitions of Brazil, Argentina, and Venezuela. Consequently, these crises imposed constraints on the endeavors of these nations’ foreign policies to deepen mechanisms of regional integration. Notably, in Argentina, substantial segments of the national elites overtly opposed the trajectory of Cristina’s foreign policy (Busso 2014). Concurrently, Brazil experienced a phase of stagnation and decline in its global and regional prominence within the realm of foreign policy (Cervo & Lessa 2014). Meanwhile, in Venezuela, the economic crisis undermined the primary mechanisms aimed at fortifying its diplomatic agenda, paralleled by the collapse of its internal developmental model and the established framework for its engagement in South American multilateral politics (Romero & Mijares 2016).



1 The decision to focus the comparison on the years 2003 and 2016 is driven by their significance as a period marked by the concurrent presence of left-wing or center-left governments in at least two of the three countries under examination, thus aligning with the research objective. The chart is designed to depict the fluctuations in economic challenges encountered by the governments of Brazil, Argentina, and Venezuela from the second decade of the 21st century, juxtaposed against the strong performances witnessed in the preceding decade.

Figure 2
Comparing Annual GDP Growth Rates (%) in Argentina, Brazil, and Venezuela (2003-2016)¹
Source: World Bank (2024) and Statista (2024), author’s elaboration.

Henceforth, it is indisputable that the crisis of post-neoliberal regionalism is intricately linked to the backlash experienced by left-wing governing coalitions in the region. Similarly, the complete cessation of momentum for regional initiatives such as the Bank of the South stemmed from this juncture. However, it is pertinent to acknowledge that the impasse in the advancement and implementation of these initiatives is also attributable to previously outlined disputes, predominantly centered around the divergent regionalism visions championed by Brazil and Venezuela. Notably, concerning the Bank of the South, there was a discernible alignment between Argentina and Venezuela in a bid to entice Brazil into the initiative, yielding partial success, albeit with unresolved impasses and contradictions. Ultimately, the crisis of the second decade of the 21st century serves as a profound impediment, entirely hindering discussions for any novel advancements in this regard.

5 Conclusion

Despite the convergence of significant South American countries in favor of creating a regional financial institution with content differing from that of global hegemonic institutions, the Bank of the South failed to consolidate. In the following years, it was affected by the new scenario of waning regional integration initiatives, which also weakened other instruments, such as UNASUR and ALBA. However, the general trend away from South American regional integration was not the only reason for the decline in the Bank of the South.

The centrality of its disappearance also lies in the differences between Venezuela and Brazil over the configuration of regional financial institutions. Similarly, the political and economic crisis that Venezuela endured during the second decade of the 21st century (Nogara & Wobeto 2019) undermined the regional initiatives it led, resulting in the simultaneous decline of both ALBA and the Bank of the South. Documents establishing the bank as an entity were signed in 2007, and the Constitutive Agreement was finalized in 2009. To date, the bank has not been capitalized.

On one hand, the failure of the Bank of the South stemmed from the inherent divergences among its proponents. On the other hand, it responded to the complete crisis of the post-neoliberal regionalism paradigm that occurred in the second decade of the 21st century (Barros & Gonçalves 2021). This affected the Bank of the South and the growing synergy around other significant regional institutions, such as UNASUR. The result was an increasing disarticulation of South American regional integration mechanisms and a greater dependence of the region's countries on alternatives driven by other power centers.

Assessing the array of factors that led to the rise and fall of the Banco do Sul, several questions arise for future research agendas. Comparing the unsuccessful Latin American experience with other regional development banks created in the 21st century is one of them (Griffith-Jones *et al.* 2016). What were the main differences in their construction and operationalization? Faced with the crisis of paradigms and institutions of Latin American regional integration, what alternative sources of financing did the region's countries seek? It is certain that in the face of the vacuum, the influence of major powers, particularly China (Pautasso *et al.* 2020), became even more significant in the Latin American scenario. Analyzing these trends is, therefore, a necessary task in which the lessons from the peak and decline of the Bank of the South contribute to elucidating some of the foundations of the new ascending scenario.

6 References

- ALVES EEA, BIANCARELI A (2015). Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul. *Nova Economia* 25(3):717-736.
- BANCO DO SUL (2007). Ata Fundacional do Banco do Sul. Buenos Aires.
- BANCO DO SUL (2009). Convênio Constitutivo do Banco do Sul. Porlamar.
- BARROS PS, GONÇALVES JDSB (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group, and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64.
- BENZI D, GUAYASAMÍN T, VERGARA M (2016). ¿Hacia una nueva arquitectura financiera regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo – Iberoamerican Journal of Development Studies* 5(1):32-61.
- BUSSO A (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales* 46(177):9-33.
- CARCANHOLLO MD (2011). O Banco do Sul: arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. In: Viana AR, Barros PS, Calixtre AB (eds.). *Governança global e integração da América do Sul*. IPEA, Brasília.
- CARVALHO CE (2012). Integração e cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: algumas reflexões. In: Serbin A, Martínez L, Júnior HR (eds.). *El regionalismo «post-liberal» em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. CRIES, Buenos Aires.
- CASTAÑEDA JG, MORALES MA (2009). *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. Routledge.
- CASTIGLIONI L (2013). *La nueva arquitectura financiera regional*. CLACSO, Buenos Aires.
- CERVO AL, LESSA AC (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional* 57:133-151.
- GIACALONE R (2013). Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político. *Desafíos* 25(1).
- GLOBO (2003). Brasil diverge sobre criação do Banco do Sul. https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1517639-9356,00-BRASIL+DIVERGE+SOBRE+CRIACAO+DO+BANCO+DO+SUL.html, accessed September 21, 2023.

- GRIFFITH-JONES S, XIAOYUN L, SPRATT S (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn from, and Perhaps Teach To, the Multilateral Development Banks? (No. IDS Evidence Report; 179). IDS.
- HAAS EB (2004). The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957. University of Notre Dame Press, Indiana.
- HART-LANDSBERG M (2009). Learning from ALBA and the Bank of the South: Challenges and Possibilities. *Monthly Review* 61(4):1.
- LA NACIÓN (2007). Banco del Sur tendrá participación igualitaria. <https://www.nacion.com/economia/banco-del-sur-tendra-participacion-igualitaria/WAWVQ4TSLVGDTF2HEX63U2OAVY/story/>, accessed September 21, 2023.
- LANDER E (2020). Crisis civilizatoria: experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana. Bielefeld, Bielefeld University Press.
- LÓPEZ MAYA M (2016). La crisis del chavismo en la Venezuela actual. *Estudios Latinoamericanos* 38:159-185.
- MALAMUD A (2009). Fragmentação e divergência na América Latina. *Relações Internacionais* 24:61-73.
- MARIANO KLP, RIBEIRO CCN (2020). A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo* 23:35-60.
- NOGARA TS (2020). Crítica ao conceito de subimperialismo: a dimensão sul-americana da política externa brasileira e as limitações das análises dependentistas. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 9(17):506-534.
- NOGARA TS (2022). South American Regionalism between Brazil and Venezuela: Divergences during the Lula and Hugo Chávez Administrations. *Contexto Internacional* 44(3).
- NOGARA TS, WOBETO VL (2019). Implicações da crise migratória venezuelana para as políticas brasileiras de segurança e defesa: perspectivas para o equacionamento de conflitos. *Espaço Aberto* 9(1):23-42.
- NOGARA TS, PAUTASSO D, NASCIMENTO CD (2020). Repercussões do desmantelamento da Revolução Cidadã: as tensões políticas no Equador de Lenín Moreno. *Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología* 29(3):87-102.
- NOLTE D, COMINI NM (2016). UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. *Contexto Internacional* 38:545-565.
- PAUTASSO D, NOGARA TS, UNGARETTI CR, DORIA G (2020). A Iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina. *Revista Tempo do Mundo* (24):77-106.
- PÉREZ PP (2012). La nueva arquitectura financiera regional, premisa indispensable para la integración latinoamericana. *Perspectivas para la Integración de América Latina* 121.
- ROMERO CA, MIJARES VM (2016). From Chávez to Maduro: continuity and change in Venezuelan foreign policy. *Contexto Internacional* 38:165-201.
- SANAHUJA JA (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio* 44:29-75.
- SERBIN A (2013). Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 90:297-327.
- SINGER A (2018). O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo, Editora Companhia das Letras.
- STATISTA (2024). Venezuela: growth rate of the real gross domestic product (GDP) from 2014 to 2024. <https://www.statista.com/statistics/370918/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-venezuela/>, accessed February 14, 2024.
- STRAUTMAN G, SOARES D (2007). O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira. In: *Simpósio Internacional Sobre Dívida Pública Construindo Uma Nova Arquitetura Financeira*. Anais. Caracas, 2007.
- TOUSSAINT E (2008). Banco del Sur y nueva crisis internacional. Ediciones Abya-Yala, Quito.
- TOUSSAINT E (2014). O Banco do Sul poderia ser uma alternativa; o mesmo não se daria com a proposta dos BRICS. IHU Unisinos, São Leopoldo.
- UGARTECHE O (2023). Brasil vs. Banco del Sur. <https://www.voltairenet.org/article151101.html>, accessed September 21, 2023.

VAZ AC, NOGARA TS (2020). Evolución y ejes de la política exterior brasileña contemporánea. Anuario Internacional Cidob: 248-256.

WORLD BANK. GDP growth (annual %). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, accessed February 14, 2024.

Los límites del enfoque *mainstream* para estudiar el impacto de la tecnología en el mercado laboral: la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción como factores clave

Sebastián FERNÁNDEZ-FRANCO
sebastian.fernandezfranco7@gmail.com
Becario doctoral Conicet en Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped) Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Juan M. GRAÑA
juan.m.grana@gmail.com
Investigador Conicet en Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped) Universidad de Buenos Aires (Argentina)

The limits of the mainstream approach to studying the impact of technology on the labor market: the replacement equation and adoption capabilities as key factors

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Los efectos de la adopción tecnológica en el mercado de trabajo**
 - 2.1. Los enfoques *mainstream* y sus resultados para los países centrales**
 - 2.2. Estudios para países periféricos**
 - 2.3. Adopción tecnológica en las periferias**
- 3. La tecnología en la economía**
 - 3.1. ¿Por qué es tan reducida la automatización?**
 - 3.1.1. Ecuación de reemplazo**
 - 3.1.2. Capacidades de adopción**
- 4. Un marco conceptual restrictivo genera políticas parciales: debatiendo la recalificación**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**
- 7. Anexo**

Los límites del enfoque *mainstream* para estudiar el impacto de la tecnología en el mercado laboral: la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción como factores clave

Sebastián FERNÁNDEZ-FRANCO
sebastian.fernandezfranco7@gmail.com
Becario doctoral Conicet en Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped) Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Juan M. GRAÑA
juan.m.grana@gmail.com
Investigador Conicet en Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped) Universidad de Buenos Aires (Argentina)

The limits of the mainstream approach to studying the impact of technology on the labor market: the replacement equation and adoption capabilities as key factors

Citar como/cite as:

Fernández-Franco S, Graña JM (2024). Los límites del enfoque *mainstream* para estudiar el impacto de la tecnología en el mercado laboral: la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción como factores clave. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):68-91.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10422

Resumen

En el enfoque *mainstream*, se presenta al avance tecnológico como el principal factor para explicar el alcance de la automatización. Sin embargo, «avance tecnológico» no es lo mismo que «adopción». De hecho, en las periferias, un mayor potencial para automatizar coexiste con una menor adopción tecnológica. Para explicar esta aparente contradicción, incorporamos dos conceptos teóricos que, normalmente, no son considerados en la bibliografía relativa al futuro del trabajo: la ecuación de reemplazo marxista y las capacidades de adopción del evolucionismo. Al considerarlos conjuntamente, queda claro que la propuesta de «recalificación» como política pública para mitigar los efectos de las tecnologías basadas en inteligencia artificial es insuficiente, ya que tanto cuestiones económicas como de adopción limitan el proceso.

Palabras clave: empleo, inteligencia artificial, salarios, adopción, periferias.

Abstract

In conventional approaches, technological advance is presented as the main factor to explain the scope of automation. However, «technological advancement» is not the same as «adoption». In fact, in the peripheries, greater potential to automate coexists with lower technological adoption. To explain this apparent contradiction, we incorporate two theoretical concepts that are not normally considered in the literature related to the future of work: the Marxist replacement equation and the adoption capacities of evolutionism. When considering together, the proposal for «requalification» as a public policy to mitigate the effects of technologies based on artificial intelligence is insufficient, since both economic and adoption issues limit the process.

Keywords: employment, artificial intelligence, salaries, adoption, peripheries.

1 Introducción

Bill Gates (2023) escribió recientemente que la era de la inteligencia artificial ha comenzado.¹ En ese marco, el cambio tecnológico está siendo estudiado en varias disciplinas, e interesantes debates surgen acerca de los límites a los que se enfrentarían las máquinas para realizar tareas humanas (Arntz *et al.* 2020, Autor 2022, Autor *et al.* 2003, Brynjolfsson *et al.* 2018, Russell *et al.* 2015, Williams y Srnicek 2013). En el campo de la economía laboral la pregunta fundamental es: «¿Qué ocurrirá con el empleo tanto en términos de cantidad, calidad y su distribución entre calificaciones y países?». Aunque numerosos estudios muestran que históricamente el empleo creció de manera simultánea a la aceleración tecnológica (Acemoglu y Restrepo 2019, Autor 2015, Mokyr *et al.* 2015), ¿por qué debería ocurrir lo mismo?

Desde el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el avance tecnológico estuvo vinculado a las mejoras en las técnicas de captura, almacenaje y procesamiento de información, así como al decreciente coste del equipamiento.² En particular, la inteligencia artificial (IA) es referida como «tecnología de propósito general» (GPT, por sus siglas en inglés) (Crafts 2021, Russell *et al.* 2015, Teece 2018, Trajtenberg 2018), dada su multiplicidad de aplicaciones y la velocidad a la que mejora, como en su momento fueron la máquina a vapor o la electricidad. En particular, el surgimiento de nuevas tecnologías vinculadas a la IA y el *big data* podría tener impactos significativos una vez que su difusión avance (Brynjolfsson *et al.* 2018, Roser 2022, UNCTAD 2021). Diferentes técnicas de IA (por ejemplo, generativa o predictiva) expanden el abanico de tareas que pueden ser automatizadas y ello ha potenciado el miedo al «fin del trabajo». Más recientemente, la IA generativa se ha vuelto muy conocida con productos como el ChatGPT y DALL-E, demostrando su potencial para tareas como comprensión lectora y generación de imágenes (Briggs y Kodnani 2023, Eloundou *et al.* 2023).

Más allá de cada innovación, el impacto de la tecnología en el mercado laboral está vinculada al proceso de automatización —sustitución de trabajadores por máquinas físicas o algoritmos digitales en la realización de tareas— pero también por la creación de nuevos empleos (Acemoglu y Restrepo 2019, Mokyr *et al.* 2015).

El denominado «enfoque de tareas» (o *routine-biased technical change*, RBTC en inglés) es el usado para analizar el impacto del avance tecnológico en el mercado laboral, donde la automatización está vinculada a la posibilidad de codificar tareas a través de algoritmos (Autor 2013, Autor *et al.* 2003). Para el enfoque RBTC, los empleos más intensivos en tareas rutinarias son aquellos en los que se afronta el mayor riesgo de automatización y se encuentran

1 Disponible en <https://www.gatesnotes.com/The-Age-of-AI-Has-Begun>.

2 La caída de los precios de los dispositivos digitales (*smartphones* y ordenadores) parece demostrar la vigencia de la ley de Moore; por ejemplo, el precio de los primeros ha bajado un 27% por año entre 2007 y 2016 (Feng y Yu 2020). Los brazos robóticos también se han abaratado notablemente, pasando de un precio unitario de 40 000 dólares estadounidenses en 2017 a 22 000 en 2021. Para más información, véase <https://aiindex.stanford.edu/report/>.

en las posiciones intermedias de la distribución de calificaciones o ingresos. Este enfoque se impuso al denominado «sesgos de calificación» (o *skill-biased technical change*, SBTC en inglés) (Acemoglu 2002b, 2002a), donde las tecnologías y los niveles de calificación son complementarios, por lo que los empleos con mayor riesgo de automatización son los de menor calificación.

Estudios basados en ambos enfoques se han realizado en los mercados laborales de países centrales como Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón³ (David 2017, Goos *et al.* 2009, Goos y Manning 2007, Harrigan *et al.* 2016, Naudé 2021, Spitz-Oener 2006). Las investigaciones de estas dinámicas en las periferias han sido más recientes y, hasta aquí, se han restringido mayormente a replicar esas metodologías, sin tomar en cuenta las diferencias entre países (Albuquerque *et al.* 2019, Brambilla *et al.* 2022, Cebrecos *et al.* 2020, Egana del Sol 2019, Frugoni 2016, Islam 2018, Katz *et al.* 2021, Le Roux 2018, Zhou *et al.* 2020). En estos trabajos, se encuentra que el porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización es mayor en las periferias, lo que podría ser explicado por el menor nivel educativo o mayor rutinización de las ocupaciones.

Sin embargo, ese mayor potencial de automatización —que es lo que, en definitiva, se mide con estas metodologías— coexiste con tasas de adopción tecnológica significativamente menores. Esta situación define nuestras preguntas centrales: *a)* ¿qué factores explican la adopción de tecnologías que terminan automatizando tareas? y *b)* ¿es el potencial de automatización un indicador preciso para comprender la dinámica de automatización, tanto en el centro como en la periferia?

Queremos mostrar que esta aparente contradicción es producto de la lectura restrictiva del enfoque *mainstream* en el que se considera que el principal factor explicativo del impacto de las tecnologías es el progreso tecnológico. Si bien está claro que el alcance de la automatización es una función del progreso tecnológico, la decisión de adoptar esas tecnologías depende de factores, no considerados en la bibliografía de economía laboral: *a)* la ecuación económica de reemplazo desarrollada por Marx y *b)* las denominadas «capacidades de adopción» del enfoque evolucionista. En este contexto, el objetivo del artículo es incorporar estos factores, a partir del desarrollo de dichas nociones teóricas, en los debates sobre el futuro del trabajo.

La ecuación de reemplazo demuestra que la firma solo decide automatizar si implica un crecimiento de la tasa de ganancia. Para tal fin, la firma compara el coste unitario con la nueva tecnología incorporada y sin ella. Sin embargo, incluso esperando que la tasa de ganancia crezca, la firma puede no introducir la nueva tecnología, debido a los límites que imponen las capacidades de adopción, como la competencia técnica, los recursos financieros y la experiencia en el campo de investigación y desarrollo correspondiente. Ambos fac-

3 Utilizamos las categorías de «centro» y «periferia», en lugar de «desarrollado» y «subdesarrollado», como suele utilizarse en la bibliografía convencional, debido a las diferencias estructurales entre mercados laborales, sectores productivos y capacidades tecnológicas —que son nuestros puntos centrales—. Con «países centrales», se refiere a Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Japón, mientras que América Latina, África y el resto de Asia son las «periferias». China es un caso específico, ya que comparte características con ambos (Cheng *et al.* 2019, Fischer 2015, Whittaker *et al.* 2010).

tores sirven para entender el impacto a corto plazo de las nuevas tecnologías en el empleo y por qué este es distinto en el centro y en la periferia. En los países centrales, la adopción es, en promedio, más alta, debido a que los salarios en términos internacionales son más altos y también son más fuertes las capacidades de adopción. En los países periféricos, en cambio, la adopción es menor, debido a que los salarios la desincentivan y, además, las capacidades están más limitadas. Si bien la menor adopción implicaría un menor avance de la automatización, la situación no es positiva, dado que significa que la brecha tecnológica crece, de manera que se genera una presión adicional sobre las condiciones laborales, reforzando el desincentivo que automatizar. Visto de esta manera, las recomendaciones de política con foco en la recalificación son incompletas, en la medida en que se pierde de vista la necesidad de perseguir el cambio estructural.

En el segundo epígrafe, se repasan las contribuciones teóricas del enfoque *mainstream* y sus aplicaciones en el centro y en la periferia, así como el estado de la producción y adopción de las tecnologías clave de esta era tecnológica. En el tercero, se presenta y discute acerca de los factores explicativos más importantes para explicar la adopción, los cuales hacen que el impacto tecnológico difiera en la periferia. Luego, en el epígrafe cuarto, se busca realizar una crítica a las propuestas más escuchadas sobre política para el futuro del trabajo. En el quinto epígrafe, se concluye.

2 Los efectos de la adopción tecnológica en el mercado de trabajo

2.1. Los enfoques *mainstream* y sus resultados para los países centrales

Los enfoques *mainstream* para el estudio del impacto tecnológico en el mercado laboral son los denominados «cambio tecnológico con sesgo de calificación» (SBTC, por sus siglas en inglés) y «cambio tecnológico con sesgo de rutina» (RBTC).

De acuerdo con el primero, las tecnologías reemplazan ocupaciones, pero no todas. Qué puestos son reemplazados depende del nivel de calificación requerido. Mientras que los puestos con altas calificaciones son más complementarios con los ordenadores, los puestos con menor calificación son sustituibles. Acemoglu (2002b) muestra que el porcentaje de ocupaciones con más años de educación, al que se aproxima en las calificaciones, está creciendo desde los años cuarenta y con mayor fuerza desde los años setenta (y, al mismo tiempo, crecen sus ingresos).

Sin embargo, este enfoque empieza a ser cuestionado desde la emergencia del enfoque de tareas o RBTC desarrollado por

Autor *et al.* (2003). Las principales tesis de este enfoque son que las tareas —y no las ocupaciones— son automatizadas y que aquellas consideradas rutinarias son sustituibles, debido a que es posible programarlas. Como resultado, Autor (2015) encuentra que existe una tendencia a la polarización del mercado de trabajo producto del cambio tecnológico. Así, mientras crecen los puestos de baja y alta calificación, decrecen los de calificación media, debido a su mayor contenido de rutina.

Hace una década, Frey y Osborne (FO) (2013, 2023) propusieron cuantificar la probabilidad de automatizar las ocupaciones del mercado de trabajo de Estados Unidos. Si bien comparten el enfoque de tareas, ellos argumentan que la «computarización se puede extender a cualquier tarea no rutinaria que no esté sujeta a cuellos de botella ingenieriles» (traducción propia) (p. 24). De acuerdo con los autores, estos cuellos de botella están relacionados con la imposibilidad de simplificar determinadas tareas vinculadas a la percepción, manipulación, inteligencia creativa e inteligencia social. Esto ha llevado al famoso resultado en el que se dice que el 47 % de las ocupaciones se enfrentan a un riesgo alto de ser automatizadas «en la siguiente década o dos». Este resultado fue criticado por Arntz *et al.* (2020) quienes, en vez de usar descriptores de ocupaciones, se basaron en lo que los individuos dicen que hacen en sus puestos. Así, usando otra fuente, el resultado cambia dramáticamente: un 9 % de las ocupaciones de Estados Unidos tienen una probabilidad alta de ser automatizadas.⁴

Resultados más recientes muestran los efectos de las tecnologías basadas en IA en el mercado de trabajo. Eloundou *et al.* (2023) encuentran que el 19 % de los puestos de trabajo tienen, al menos, la mitad de las tareas en riesgo, debido a las potencias de ChatGPT y tecnologías afines en escritura y *coding* básico. Más aún, en un informe de Goldman Sachs Economics Research, una de cada cuatro tareas actuales puede ser automatizada con IA. De su estimación se desprende que dos terceras partes de las ocupaciones de Estados Unidos están expuestas a la automatización en algún grado (Briggs y Kodnani 2023).

Pasaron diez años desde las primeras estimaciones de FO y el mercado de trabajo no sufrió tamañas transformaciones, incluso considerando la inesperada aceleración de la digitalización producto de la pandemia del COVID-19 (Amankwah-Amoah *et al.* 2021, Egana del Sol *et al.* 2021).

2.2. Estudios para países periféricos

Si bien la bibliografía sobre el impacto del cambio tecnológico en las periferias es más reciente, en varios trabajos ya se ha abordado el tema usando distintas metodologías y fuentes (Alonso *et al.* 2022, Das *et al.* 2018, Grigera y Nava 2021, Maloney y Molina 2019, Weller 2020).

4 Otro ejemplo es el caso de Alemania: mientras que, bajo la metodología de FO, el porcentaje de «alto riesgo» es del 47,2%, bajo la metodología de Arntz *et al.*, este número se reduce al 12%.

Una parte relevante de dichos estudios, basados en la metodología de FO, muestran que el impacto tecnológico esperado en el empleo es más grande que aquel encontrado para las economías centrales. En general, el porcentaje de empleo bajo alto riesgo de automatización está siempre por encima del 50% (tabla 1).

| País | % de empleo en «alto riesgo» | Fuente |
|-------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Argentina | 62 | Frugoni (2016) |
| Brasil | 55 | Albuquerque <i>et al.</i> (2019) |
| China | 77 | World Bank (2016) |
| Etiopía | 85 | World Bank (2016) |
| Filipinas | 65 | Francisco <i>et al.</i> (2019) |
| India | 52-69 | Islam (2018) |
| México | 65 | Cebreros <i>et al.</i> (2020) |
| Malasia | 68 | World Bank (2016) |
| Sudáfrica | 55 | Le Roux (2018) |

Nota: en todas la estimaciones, se utiliza la metodología de Frey y Osborne (2013). El dato de Sudáfrica surge de sumar los tres grupos con mayor probabilidad de automatización.

Tabla 1

Porcentaje de empleo en «alto riesgo» de automatización en países periféricos

Fuente: elaboración propia.

La mayor porción de empleo bajo alto riesgo de automatización podría emerger de su mayor proporción de puestos de servicios de baja calificación (Grigera y Nava 2021), mientras que los puestos industriales en dichas economías tienden a ser más intensivos en rutina (Egana del Sol *et al.* 2021). En sintonía, de acuerdo con Das *et al.* (2018), «la exposición a la rutinización» en los países periféricos está relacionada con el cambio estructural, entendido como la transición de la agricultura a la manufactura y/o a los servicios, y a la deslocalización de las tareas rutinarias que podrían automatizarse en los países centrales. Teóricamente, ambos procesos incrementarían la concentración de tareas rutinarias; por ejemplo, la cantidad de operadores de máquinas y de ensambladores en México y en China ha crecido relativamente en las últimas décadas (Maloney y Molina 2019). Adicionalmente, desde la perspectiva del SBTC, se podría argumentar que los niveles educativos en las economías periféricas son menores, de manera que los trabajadores son más sustitutos que complementarios de las nuevas tecnologías.

Sin embargo, mientras que en las periferias el potencial de automatización es más grande, lo cual es explicado convincentemente por los enfoques *mainstream*, el estado actual de la adopción y su impacto en el mercado laboral son reducidos. Ni el alcance de la automatización ni su dinámica en las periferias parecen explicar ese mayor potencial.

A los fines de explicar esta situación, algunas estimaciones son corregidas, reconociendo la brecha que existe entre los países del centro y los de la periferia. Para ello, se usan dos métodos: en uno se consideran los rezagos que existieron en la difusión de distintas tecnologías en el pasado en distintos países (World Bank 2016) y, en el otro, se incorpora la noción de «mercados laborales duales», característica de las periferias (Weller *et al.* 2019). En el primer método, se usa la base de datos del Cross-Country Historical Adoption of Technology (CHAT), desarrollada por Comin y Hobijn (2009), que contiene información sobre los márgenes intensivos y extensivos de adopción tecnológica. En el otro, se supone que la probabilidad de automatizar en el sector informal es nula, debido a la larga distancia entre la frontera tecnológica y su reducida productividad. Sin embargo, aun cuando los resultados implican menores probabilidades de automatizar (tabla 2), la contradicción permanece debido a que, más allá de los rezagos, dichos puestos son efectivamente automatizables, dado el progreso tecnológico.

| País | % de empleo en «alto riesgo» | Método |
|-------------|-------------------------------------|------------------------|
| Argentina | 34 | Sector formal/informal |
| Brasil | 27 | Sector formal/informal |
| China | 55 | Rezago en adopción |
| Etiopía | 43 | Rezago en adopción |
| Filipinas | – | – |
| India | 42 | Rezago en adopción |
| México | 29 | Sector formal/informal |
| Malasia | 49 | Rezago en adopción |
| Sudáfrica | 48 | Rezago en adopción |

Tabla 2

Porcentaje de empleo en alto riesgo de automatización corregido por brecha tecnológica en países periféricos

Fuente: elaboración propia con base en Weller *et al.* (2019) y World Bank (2016).

2.3. Adopción tecnológica en las periferias

El progreso tecnológico hoy está motorizado por tecnologías basadas en IA y *big data*, a veces referido como una nueva revolución tecnológica (Brixner *et al.* 2020, Perez 2010, Teece 2018, Trajtenberg 2018).

En general, la lista de tecnologías que son parte de esta revolución incluye internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), realidad virtual, realidad aumentada, *blockchain*, computación en la nube y robótica, entre otras (Basco *et al.* 2018, Brixner *et al.* 2020, Fernández *et al.* 2020, Unctad 2023) (véase tabla 3 en el anexo).

En lo que sigue, vamos a revisar algunos indicadores que expresan la producción y/o adopción de estas tecnologías y cómo esta se distribuye geográficamente. Con las excepciones de economías periféricas muy grandes, como China e India, la evidencia muestra una clara asimetría entre los países centrales y los periféricos en términos tecnológicos, así como se desprendía del estructuralismo:

IoT. En 2021, la cantidad total de dispositivos conectados en el mundo alcanzó los 13,14 billones, de los cuales más de la mitad están en los países centrales (América del Norte, Japón, Europa y Corea del Sur). Por su parte, China tiene el 34 % de los dispositivos globales. En contraste, la participación de regiones periféricas como América Latina y África Subsahariana es muy menor, alcanzando un 4 y 0,4 % del total, respectivamente.⁵

IA. En 2022, la adopción global de IA en algún área o función de las firmas llegó, en promedio, a un 50 %, así como se expandió su uso entre las compañías (McKinsey 2022). Durante 2016-2020, los países centrales tienen el 72 % de las publicaciones en IA (de un total de 313 000). China e India, por su parte, son los líderes absolutos en las periferias, con 76 000 y 27 000 publicaciones, respectivamente. En 2021, América Latina y el Caribe, Asia del Sur y Central, Medio Oriente y África del Norte tienen un 0,7 % de las patentes en AI solicitadas a nivel mundial. De acuerdo con el *AI Index Report* (2022), en 2021, cuatro países hicieron inversiones privadas en IA, excediendo los 2 billones: Estados Unidos (52,8 dólares), China (17,2 dólares), Reino Unido (4,6 billones de dólares) e Israel (2,4 billones de dólares). De esta manera, quedan a la vista las diferencias entre los líderes en IA, sus primeros seguidores y el resto.

Big data y data centers. En 2023, los países centrales tienen el 87 % de los *data centers* en el mundo. De acuerdo con Statista, Estados Unidos lidera con 5375, mientras que Alemania y el Reino Unido, los siguientes países en la lista, cuentan con 1039 de manera conjunta. China tiene 448 *data centers*. Otros países en la lista son México (166), Brasil (163) e India (151).⁶

Robots. Tres países centrales son los que más patentes relacionadas con robótica entre 1996 y 2018 tienen: Estados Unidos, Corea del Sur y Alemania (65 % del total) (Unctad 2021). Siguiendo a la International Federation of Robotics (IFR),⁷ de 517 000 robots industriales instalados en 2021, alrededor de un 78 % están en los mismos tres países, más Japón y China. China aumentó su *stock* de robots en 268 195 unidades. India, que instaló 4955 unidades en 2021, y México, que instaló 5401, son los únicos países periféricos que aparecen en la lista de los 15 mercados de robots más grandes. Brasil y Malasia, considerados mercados importantes, tienen 1702 y 1929 robots más, respectivamente, desde dicho año.

5 Cálculos propios, basados en <https://www.statista.com/statistics/1194677/iot-connected-devices-regionally/>.

6 Véase <https://www.statista.com/statistics/1228433/data-centers-worldwide-by-country/>.

7 Véase World Robotics Report, «All-Time High” with Half a Million Robots Installed in one Year – International Federation of Robotics» (ifr.org), acceso 13 de noviembre de 2023.

3 La tecnología en la economía

3.1. ¿Por qué es tan reducida la automatización?

Existe una brecha importante entre las perspectivas ofrecidas en la bibliografía de economía laboral *mainstream* y lo que sucede en las economías reales. En términos simples, donde el impacto tecnológico esperado es mayor, su adopción es menor. Esta aparente contradicción se resuelve incorporando al debate dos factores relevantes, que son marginalmente considerados en la bibliografía: *a)* la decisión económica que guía en la introducción de tecnologías, extensamente trabajada desde el enfoque marxista y *b)* el concepto de «capacidades de adopción» original del enfoque evolucionista.

Mientras que el coste laboral y el rezago en la difusión tecnológica han sido considerados en algunos de los artículos citados, particularmente el primero, nunca comparten la preponderancia que tiene el progreso tecnológico; por ejemplo, Autor *et al.* (2003) explican que la automatización de un set de tareas empieza con la caída de precios de las nuevas tecnologías, que implica un mayor coste relativo de los salarios que se pagan por puestos intensivos en tareas rutinarias. De manera similar, Acemoglu (2002b) deja en claro que los ordenadores se abaratan y, luego, son introducidos. Sin embargo, en los países periféricos, los salarios, en promedio, son más bajos y las tecnologías más caras, lo que implica diferencias a la hora de decidir adoptar una nueva tecnología. Incluso FO admiten que, aun cuando las nuevas tecnologías se puedan abaratar relativamente, a corto plazo, los salarios bajos pueden hacer más lento el proceso de adopción. Una aproximación integral es necesaria para comprender cabalmente las dinámicas de la adopción de tecnología, especialmente en las periferias.

Arntz *et al.* (2020) explican que, para entender el impacto tecnológico en el empleo, se debe analizar secuencialmente la disponibilidad de las tecnologías; su difusión que, en general, es «lenta e incompleta», y cómo los trabajadores se adaptan. De hecho, los trabajadores, de la misma manera que otros factores a veces sintetizados como instituciones, pueden demorar la adopción (Arntz *et al.* 2020, Frey y Osborne 2013).

Por su parte, Weller (2020) presenta una ecuación con la que se busca resumir el problema del alcance de la automatización:

$$PS = f(+\delta PL_i + w_i + PT_i - C_{1i} - C_{2i} + I_i + x_i)$$

Donde *PS* es la probabilidad de automatización, que depende positivamente de la productividad diferencial con la nueva tecnología (δPL_i), del coste laboral (w_i) y de la porción de tareas sustituibles (PT_i). Y, negativamente, depende de los costes directos de la tecnología ($-C_{1i}$) y los indirectos ligados a implementarla ($-C_{2i}$). Adi-

cionalmente, se considera la capacidad de adopción (I_i), así como otros factores externos relacionados a la compañía (x_i).

En resumen, los factores principales que afectan a la adopción de tecnología pueden agruparse en tres categorías, siguiendo un orden secuencial (diagrama 1), que debe ser considerado a nivel de la empresa y para cada ocupación: a) el progreso tecnológico («¿qué puede hacer cada nueva tecnología disponible?»), b) la ecuación económica de reemplazo («¿cuál es el coste relativo de la nueva tecnología?») y c) las capacidades de adopción («¿puede la firma incorporar la tecnología?»).

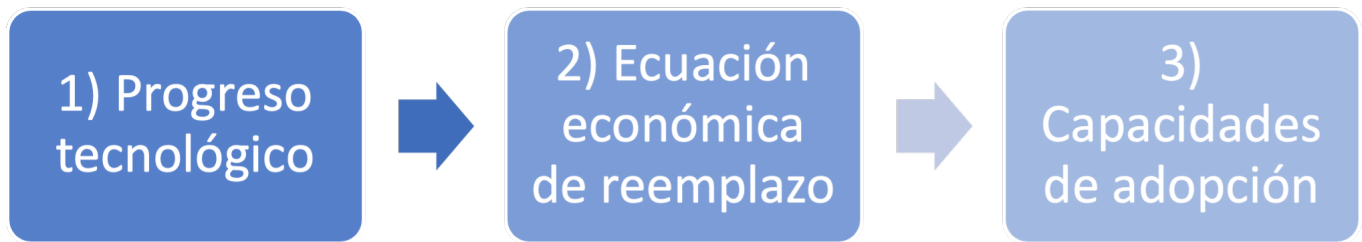


Diagrama 1
Factores explicativos de la adopción de tecnologías
Fuente: elaboración propia.

La bibliografía aparece enfocada en el vínculo entre el primer factor y el empleo, entendiendo que la frontera tecnológica global es única para todos los países. En ese sentido, los avances tecnológicos aseguran más adopción. Y, a mayor adopción, el impacto en el mercado de trabajo también tiene que ser mayor: cambios en la composición de tareas, en las ocupaciones o en los niveles de empleo, entre otros.

Sin embargo, por un lado, la adopción de tecnología va a seguir a *la* Marx la denominada «ecuación económica de reemplazo». La comparación entre el coste unitario con las tecnologías en uso y aquel que correspondería con las nuevas no puede ser pasado por alto. Si la adopción de una nueva máquina o *software* incrementa el coste unitario y, en consecuencia, lleva a una reducción de la tasa de ganancia, la resistencia vendrá por parte del empresario y no del trabajador.

Por otro lado, a la luz de la bibliografía evolucionista, la adopción tecnológica depende de las capacidades de adopción que, en muchos casos, son «sendero dependiente» (conocimiento previo o historial de inversiones, entre otros). *Ceteris paribus*, una menor capacidad de adopción implica un menor impacto.

De esta manera, el cambio tecnológico concebido como un proceso sin límites endógenos debe ser reconsiderado incorporando estos factores. Así, si bien la disponibilidad de tecnologías es igual para todos los países, no se espera que los países periféricos, con menores salarios y capacidades de adopción restringidas, tengan un impacto mayor en sus mercados de trabajo a aquel que se es-

para para los países centrales. Por esta razón, debemos examinar teóricamente estos dos factores, que son poco estudiados en esta bibliografía.

3.1.1. Ecuación de reemplazo

Como venimos señalando, en el enfoque *mainstream*, se asume como principal variable explicativa al progreso tecnológico. Esto implica un determinismo tecnológico, en el que se considera equivalente el ritmo de adopción a la disponibilidad de las tecnologías en el mercado.⁸ Pero la adopción de tecnología también depende de sus efectos sobre la rentabilidad. En este sentido —y dejando de lado los problemas de adopción que trataremos en el próximo epígrafe—, lo relevante es el efecto de adoptar nueva tecnología sobre el coste unitario y, consecuentemente, sobre la tasa de ganancia de la empresa (Smith 2004).

Si la adopción incrementara el coste unitario, *ceteris paribus*, la adopción reduciría la rentabilidad (Basu y Vasudevan 2013, Campbell y Tavani 2019, Foley *et al.* 2019, Tavani y Zamparelli 2017). Esto desincentivaría la innovación a través de una tasa de ganancia menor y, dado el coste financiero de tal inversión, una aún menor tasa de ganancia de la empresa (Águila y Graña 2023).

Ahora bien, el coste unitario depende de varias variables ya mencionadas, consideradas de manera relativa entre la tecnología actualmente en operación (período t) y la que surgiría de la adopción ($t + 1$):

La masa salarial (W), en la que se considera tanto el número de empleados como sus salarios individuales

El coste del capital constante (CK), que incluye el valor de las inversiones que realizar (equipo o establecimientos)

El coste del capital prestado (BK) requerido

W , CK y BK , considerados en relación con el volumen de producción (P) y sumados, conforman la ecuación de sustitución que toda empresa reconoce. Sin embargo, los parámetros de esta ecuación son diferentes, dependiendo del trabajador, su nivel de calificación y salario:

$$\frac{[W^{t+1} + CK^{t+1} + BK^{t+1}]}{P^{t+1}} \leq \frac{[W^t + CK^t + BK^t]}{P^t}$$

Los incentivos a la adopción tecnológica tienen una relación directa con la masa salarial porque, mientras mayor sea esta, mayor es el volumen de inversiones habilitado para reemplazarla.¹⁰ Entre trabajadores complejos —y, por ende, de mayor salario—, los incentivos para adoptar son claros, pero la posibilidad de realizarla se encuentra delimitada por la frontera tecnológica. Esta relación es presentada correctamente por la bibliografía. Al mismo tiempo, y en vistas de los avances de la IA, el progreso tecnológico está

8 «La difusión de la computarización de los empleos se determinará por el avance tecnológico que permite que los problemas ingenieriles sean suficientemente especificados, lo que determina los límites del alcance de la computarización [...]. Nosotros analizamos el alcance de las tareas que se espera que pueda realizar en las próximas décadas el equipamiento controlado por ordenador» (Frey y Osborne 2013, p. 14; traducción propia).

9 Esta ecuación, que se presenta en forma general, debe especificarse para cada empresa, dadas las restricciones específicas a las que se puede enfrentar, según las regulaciones de calidad y seguridad, entre otras, que son específicas por sector y país.

10 Una firma especializada en automatización señala: «Antes de comprar un robot, muchos consumidores quieren saber cuánto tardaran en recibir beneficios: el período de repago. El período de repago es igual al coste total de instalación del robot dividido por los salarios de los trabajadores reemplazado (W), más los ahorros por el uso del robot (I), más la depreciación del robot (D), menos nuevos costes de mantenimiento más nuevos trabajadores (S)». Disponible en <https://www.robots.com/articles/what-is-the-cost-of-a-robot#:~:text=New%20robots%20equipped%20with%20controllers,cost%20for%20the%20complete%20system>.

habilitando una creciente sustitución en tareas no rutinarias o complejas (Brynjolfsson *et al.* 2018, Steinhoff 2019, Trajtenberg 2018).

Sin embargo, en el caso de los puestos de bajos salarios, en la bibliografía sobre el RBTC, se sugiere que el crecimiento observado en su cantidad está también vinculado a los cuellos de botella tecnológicos, debido a su intensidad en tareas manuales no rutinarias. En este argumento, la posibilidad de que los salarios reducidos sean una barrera específica a la adopción no es reconocida (Marx 2004, Ricardo 2015). En otras palabras, inclusive si el reemplazo fuera tecnológicamente posible, el incentivo económico para ello no existe.

En este sentido, el impacto de la adopción tecnológica, considerando tanto el avance tecnológico como la ecuación de reemplazo, es en contradicción con el argumento *mainstream* esencialmente asimétrico: mientras los trabajadores más calificados no son reemplazables por barreras tecnológicas —que son progresivamente superadas— o son «complementarios» a la tecnología, los trabajadores con menos calificación son «demasiado baratos» como para reemplazarse. En esta línea, Fernández Franco y Graña (2021) argumentan que, si el progreso tecnológico fuera el único factor relevante que considerar, el resultado de la adopción estaría en línea con la conclusión de la bibliografía sobre el SBTC: solo los trabajadores más calificados se enfrentan a un bajo riesgo de automatización. Sin embargo, como los factores económicos también importan —y el empleo crece en ocupaciones de baja calificación, como se observa en el enfoque de tareas—, el resultado es la polarización.

Uno podría argumentar que esta asimetría se resuelve dinámicamente a medida que el coste de la tecnología se reduce; entonces, la conclusión no se modificaría: los trabajadores menos calificados serían eventualmente reemplazados.¹¹ Sin embargo, los incentivos económicos pueden continuar siendo limitados, por una sobreoferta generada por aquellos que fueron reemplazados en puestos de calificación media o elevada (Braxton y Taska 2023).¹²

En este sentido, las diferencias de calificación —o educación— y salarios entre países centrales y periféricos es relevante. Por un lado, la composición de los puestos de trabajo en los países periféricos está sesgada hacia la menor calificación, como ya mencionamos (Fernández Franco *et al.* 2022, Weller 2020, World Bank 2016), lo que implicaría que la tecnología probablemente ya está disponible para automatizar un porcentaje importante de tales empleos en línea con los resultados de la tabla 1.

Sin embargo, los salarios promedio son significativamente menores, lo que desincentiva la adopción.¹³ En el gráfico 1, se observan los salarios relativos a Estados Unidos en paridad de poder adquisitivo (PPA), donde Argentina alcanza el 47 %, Sudáfrica el 36 % e Indonesia o India el 10 %.

11 McDonald's, una empresa caracterizada por bajos salarios, abrió recientemente un restaurante completamente automatizado en Estados Unidos: <https://www.theguardian.com/business/2022/dec/23/mcdonalds-automated-workers-fort-worth-texas>.

12 Aquí se pueden mencionar dos procesos adicionales: por un lado, menores ingresos generan que los trabajadores requieran múltiples ocupaciones redoblando esa presión de oferta; por el otro, si la educación y formación laboral son bajas, se consolida una oferta intergeneracional de trabajadores de baja calificación que retroalimenta el proceso.

13 Como veremos enseguida, los costes de adopción también son mayores en los países periféricos, debido a mayores costes de transporte y financieros.

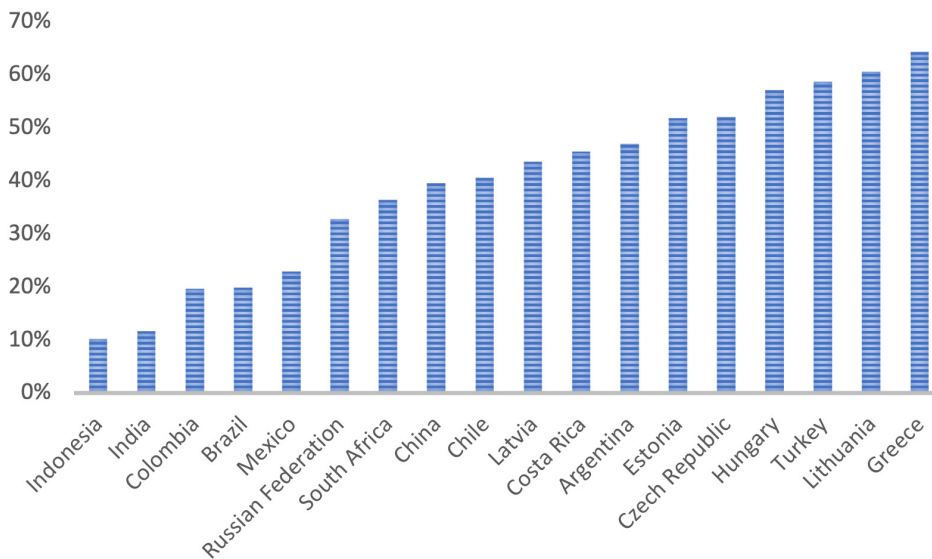


Gráfico 1

Salario promedio en PPA como porcentaje del de Estados Unidos (2020)

Fuente: elaboración propia con base en OECD (2021a).

Todo esto demuestra la importante diferencia que existe entre trabajadores de diferente calificación y entre economía, lo que subraya que el progreso tecnológico no es el único factor relevante para considerar.

3.1.2. Capacidades de adopción

De manera muy resumida, en la bibliografía evolucionista, se sostiene la existencia de países innovadores y otros adoptantes. Los primeros se caracterizan por el desarrollo de las nuevas tecnologías, mientras que los segundos absorben y potencialmente mejoran o adaptan esas tecnologías (Nelson 1987).

Empíricamente, países y empresas se encuentran a diferentes distancias de la frontera tecnológica, comúnmente denominada «brecha tecnológica», que se evidencia en brechas de productividad entre empresas o países líderes y el resto. Recientemente, Cirera *et al.* (2022) construyó un índice de tecnología que muestra que la empresa promedio del sector manufacturero de un puñado de países periféricos se encuentra alejada de la frontera tecnológica.¹⁴ Estas economías requieren un cambio estructural, para acelerar sus procesos de innovación, los que son obstaculizados por problemas de coste y adopción (Motta *et al.* 2019).

La reducción de la brecha tecnológica depende de las capacidades nacionales de absorción e implica necesariamente en aprender a usar nuevas tecnologías presentes en los países centrales (Narula 2004). Sin embargo, esa capacidad para apropiar conocimiento externo se encuentra fuertemente vinculada a los procesos de innovación —y la capacidad de desarrollarlos— en el país, lo que ocurre a nivel sistémico (Castellacci y Natera 2013, Narula y Criscuolo 2002).

14 En general, para esos países, el índice tiene un valor de 1,5 o 2, frente al valor de 5, donde se encuentra la frontera.

En este sentido, inclusive la introducción de innovaciones «nuevas para la firma» por medio de la imitación (Fagerberg *et al.* 2010) no son sencillas para empresas de países periféricos, dado que sus capacidades son limitadas.

Una de las variables relevantes identificadas en la bibliografía sobre adopción tecnológica es la incertidumbre, específicamente la dificultad de evaluar cómo la nueva tecnología impactaría en la empresa (Soete 1985, Stewart 1972). En el modelo estándar de difusión tecnológica, se sostiene que sigue un patrón con forma de «S»: las empresas lo adoptan a medida que más empresas lo adoptaron.¹⁵ En este enfoque, se reconoce explícitamente que la adopción tecnológica requiere de tiempo (Dosi y Nelson 2013).¹⁶

En segundo lugar, la habilidad de incorporar tecnología externa a la empresa es «sendero dependiente», lo que implica —siguiendo a Cohen y Levinthal (1990)— que depende del conocimiento previamente acumulado en el campo, no solo de carácter básico, sino también específico. Como los autores indican, en un campo que progresa rápidamente, el quiebre o falta de inversión en capacidades de absorción puede implicar la imposibilidad de acceder a nuevos desarrollos porque, por un lado, la empresa pierde la habilidad de reconocer «oportunidades tecnológicas» y, por el otro, la inversión en el futuro se desincentiva.

En tercer lugar, la escala de la producción importa. Específicamente, como explica Stewart (1972), la tecnología no puede considerarse sin relación con el nivel de producción; en general, la adopción implica crecientes niveles de producción. Como señala Schumpeter, en Mark II, existe una relación entre el tamaño y la innovación que se refuerza: la probabilidad de adopción es mayor para firmas más grandes (Fagerberg *et al.* 2010, Lee *et al.* 2013, Soete 1985), y esas empresas suelen invertir más, lo que afecta a su escala y su capacidad de adopción (Rivas y Stumpo 2011).

Todas estas cuestiones —que existen para todas las empresas de todos los países— se exacerban en las periferias. En estos países, en la era de la IA, la difusión limitada de nuevas tecnologías se explica por factores internos, como la falta de conocimiento y el reducido nivel de ventas, o por factores externos, como la falta de financiamiento y las obsoletas infraestructuras digitales (BID 2019, Motta *et al.* 2019). Pero esto no es nuevo; en la era de las tecnologías TIC, su adopción también fue heterogénea y parcial (Rivas y Stumpo 2011).

En resumen, desde esta perspectiva, la adopción tecnológica no está solo restringida por el avance tecnológico y las consideraciones económicas, sino también por las capacidades de adopción. El impacto de la tecnología en el mercado laboral será diferente, dependiendo de esas capacidades.

Si consideramos la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción, el riesgo de un desempleo tecnológico masivo es significativamente menor en las periferias, más allá del progreso tecnoló-

15 Para una crítica a la forma de esa curva, véase Comin *et al.* (2006)

16 Esto implica abandonar también la idea de un mercado de tecnologías (y conocimiento) al que las empresas pueden acceder y realizar un *catch-up* instantáneo (Damachi 1977, p. 177).

gico. Mientras la automatización potencial es más extensa, los salarios son menores, hay mayores barreras al acceso y significativos rezagos tecnológicos. Así se explica la aparente contradicción entre mayor automatización potencial y menor adopción.

Sin embargo, esto no implica que el progreso tecnológico no afecte a las periferias. La falta de —o menor— adopción implica una profundización de los problemas económicos: mayores brechas de productividad que, a su vez, implican una mayor presión para empeorar las condiciones de empleo (Graña 2018), que refuerzan el ciclo vicioso.

4 Un marco conceptual restrictivo genera políticas parciales: debatiendo la recalificación

Como en la bibliografía sobre el futuro del trabajo *mainstream*, el progreso tecnológico es el factor principal por el que se explica la adopción, es razonable que las propuestas de política pública de cara a las transformaciones del mercado de trabajo estén basadas en las ideas de recalificación (ILO 2019, World Bank 2019). En síntesis, si los puestos de trabajo que requieren de mayores calificaciones son más difíciles de automatizar y complementarios a la tecnología, en la política pública, se debe buscar que los trabajadores alcancen ese nivel de calificaciones necesario (Pagés 2020). Sin embargo, ese nivel parece ser dinámico ya que los avances tecnológicos recientes basados en IA muestran que incluso algunas tareas digitales, como escritura de código básico, se pueden automatizar y, por ende, podrían quedar obsoletos (Eloundou *et al.* 2023, Steinhoff 2019).

En cualquier caso, Schlogl *et al.* (2021) señalan que dichas políticas tienen problemas, debido a tres razones: en primer lugar, el foco del debate está puesto en cómo los trabajadores deben adaptarse, quedando el cambio tecnológico y la adopción en la producción de lado; en segundo lugar, se asume que el crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo con mayores calificaciones va a generar automáticamente esos puestos de trabajo, sin considerar la demanda del mercado de trabajo; por último, no hay un eje puesto en reemplazar los ingresos perdidos.¹⁷

Más allá de dichas críticas, al incorporar las nociones de la ecuación económica de reemplazo y las capacidades de adopción, pensamos que las políticas para el futuro del trabajo no están adaptadas a las realidades de las periferias. Solo cuando y si las periferias logran acelerar la adopción de tecnologías, la política de calificaciones se torna importante. La política industrial debe tener un rol importante en las discusiones sobre el impacto de las tecnologías en el mercado laboral, para promover tanto la adopción como

17 El fortalecimiento de los beneficios de la Seguridad Social —desde seguros de desempleo hasta el ingreso básico universal (UBI, por sus siglas en inglés)—, debido a la velocidad del cambio tecnológico basado en IA, cuando sugerido, parece tener un rol auxiliar.

la producción nacional de tecnologías. Uno de los primeros pasos es aumentar la inversión en infraestructura digital; por ejemplo, expandiendo el acceso a internet (Korinek y Stiglitz 2017, World Bank 2019), de manera que la brecha tecnológica no crezca.

Ahora bien, como se sigue de los estudios que diferencian el impacto tecnológico a nivel sectorial, son los sectores productores de tecnologías los que experimentan crecimiento del empleo y son los sectores que las adoptan los que lo pierden (Mondolo 2022). De todas maneras, la creación de empleo en los sectores productores superaría la eliminación de empleo en los sectores usuarios, de modo que el efecto a nivel agregado sería positivo. El problema surge cuando se reconoce que existen diferencias nacionales: los países periféricos son mayormente adoptantes tardíos de las tecnologías, de modo que el efecto en estos podría diferir. Este punto refuerza la urgencia de transformación productiva, dado que la ventana de oportunidad existe de manera finita: una vez que los jugadores clave y compañías se establecen, se vuelve más que difícil la competencia. De acuerdo con Fernández Franco *et al.* (2022), la política industrial debe incluir desde campañas de sensibilización hasta recursos financieros que promuevan la adopción.

La recalificación en las periferias, dado su menor nivel de calificaciones promedio, implica un proceso de transición en el cual una porción importante de la fuerza de trabajo requiere aprender las nuevas calificaciones y alcanzar más altos niveles educativos. Si la transformación en la composición de calificaciones solo es posible entre generaciones, la adopción tecnológica podría llevar a escenarios de desempleo tecnológico a medio plazo. En este contexto, implementar políticas de ingreso para esos trabajadores es más que necesario. Sin embargo, estos países son los que tienen más restricciones financieras e institucionales (Korinek y Stiglitz 2017).

En resumen, cualquier política para reducir el impacto de la adopción de nuevas tecnologías en los mercados de trabajo de las periferias debe ser parte de un paquete de políticas que incluya política industrial, con el fin de reducir la brecha tecnológica y de ingresos, para financiar la transformación de las calificaciones. La idea de que solo los trabajadores tienen que adaptarse en esta nueva era tecnológica es restrictiva en general y olvida cuestiones centrales para pensar cómo será el impacto específicamente en la periferia.

5 Conclusiones

Las tecnologías basadas en IA están expandiendo las tareas que pueden ser automatizadas. En este contexto, en nuevas oleadas de estudios basados en el enfoque *mainstream*, se intentan explicar y medir los efectos sobre el mercado laboral.

En este artículo, mostramos que existe una sobrestimación del potencial de automatización —al menos a corto y medio plazo—, debido al determinismo tecnológico que es parte de ese enfoque. La complejidad de la relación entre avance tecnológico y automatización se vuelve muy claro cuando se observa lo que ocurre en las periferias, donde convive un mayor potencial de automatización con menor adopción tecnológica.

En reemplazo, proponemos una aproximación en tres pasos sucesivos. En línea con la bibliografía, el desencadenante es el avance tecnológico, un factor extensamente estudiado. Luego deben considerarse dos factores: la ecuación de reemplazo marxista y las capacidades de adopción del evolucionismo. La primera refleja que las empresas se encuentran determinadas por el proceso de valorización, y se compara el coste unitario actual con el estimado, que surge de la aplicación de la nueva tecnología: allí, la masa salarial es un determinante central, aunque no el único. Después, las capacidades de adopción deben considerarse, porque las empresas se enfrentan a diferentes barreras ante sus decisiones de innovación que surgen de reducido conocimiento u obsoletas infraestructuras.

Mientras que los mercados laborales de países centrales se encuentran caracterizados por salarios elevados y sus empresas poseen importantes capacidades de adopción, la situación en las periferias es la contraria. Esto explica la contradicción entre un mayor potencial de automatización y menor adopción.

Esto podría ser interpretado positivamente por los mercados laborales de las periferias, debido a las menores probabilidades de desempleo tecnológico, pero eso no es correcto. El resultado principal es una creciente brecha tecnológica y peores condiciones de empleo en un ciclo vicioso. Por ello, la política pública no puede estar restringida a la recalificación: debe apuntar a una transformación estructural, que acelere la adopción e innovación, para permitir un proceso de desarrollo genuino y sustentable.

El próximo paso será utilizar las distintas fuentes de datos que han comenzado a surgir, para aproximar los factores explicativos desarrollados aquí teóricamente y, con ellos, empezar a explorar el fenómeno a nivel empírico.

6 Bibliografía

- ACEMOGLU D (2002a). Directed Technical Change. *Review of Economic Studies* 29.
- ACEMOGLU D (2002b). Technical Change, Inequality, and the Labor Market. *Journal of Economic Literature* 40(1):7-72. <https://doi.org/10.1257/0022051026976>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ACEMOGLU D, RESTREPO P (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives* 33(2):3-30. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.3>, acceso 29 de marzo de 2023.

- ÁGUILA N, GRAÑA JM (2022). Not all zombies are created equal. A Marxist-Minskian taxonomy of firms: United States, 1950-2019. *International Review of Applied Economics*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02692171.2022.2045911>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ALBUQUERQUE PHM, SAAVEDRA CAPB, DE MORAIS RL, PENG Y (2019). The Robot from Ipanema goes Working: Estimating the Probability of Jobs Automation in Brazil. *Latin American Business Review* 20(3):227-248. <https://doi.org/10.1080/10978526.2019.1633238>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ALONSO C, BERG A, KOTHARI S, PAPAGEORGIOU C, REHMAN S (2022). Will the AI revolution cause a great divergence? *Journal of Monetary Economics* 127:18-37. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2022.01.004>, acceso 29 de marzo de 2023.
- AMANKWAH-AMOAH J, KHAN Z, WOOD G, KNIGHT G (2021). COVID-19 and digitalization: The great acceleration. *Journal of Business Research* 136:602-611. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.08.011>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ARNTZ M, GREGORY T, ZIERAHN U (2020). Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences. En Zimmermann KF (ed.). *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*. Springer International Publishing, pp. 1-29. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1, acceso 29 de marzo de 2023.
- AUTOR D (2022). The Labor Market Impacts of Technological Change: From Unbridled Enthusiasm to Qualified Optimism to Vast Uncertainty (Working Paper 30074; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w30074>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- AUTOR DH (2013). The «task approach» to labor markets: an overview. *Journal for Labour Market Research* 46(3), art. 3. <https://doi.org/10.1007/s12651-013-0128-z>, acceso 29 de marzo de 2023.
- AUTOR DH (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives* 29(3):3-30. <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.3>, acceso 29 de marzo de 2023.
- AUTOR DH, LEVY F, MURNANE RJ (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics* 118(4):1279-1333.
- BASCO AI, BELIZ G, COATZ D, GARNERO P (2018). *Industria 4.0: fabricando el futuro*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001229>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- BASU D, VASUDEVAN R (2013). Technology, distribution and the rate of profit in the US economy: understanding the current crisis. *Cambridge Journal of Economics* 37(1):57-89. <https://doi.org/10.1093/cje/bes035>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- BID (2019). *Travesía 4.0: hacia la transformación industrial argentina*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/travesia-4-0-hacia-la-transformacion-industrial-argentina/>, acceso 29 de marzo de 2023.
- BRAMBILLA I, CÉSAR A, FALCONE G, GASPARINI L, LOMBARDO C (2022). The Asymmetric Risks of Automation in Latin America. *Desarrollo Económico* 62(235):234-253.
- BRAXTON JC, TASKA B (2023). Technological Change and the Consequences of Job Loss. *American Economic Review* 113(2):279-316. <https://doi.org/10.1257/aer.20210182>, acceso 29 de marzo de 2023.
- BRIGGS J, KODNANI D (2023). The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth. *Global Economics Analyst*. Goldman Sachs.
- BRIXNER C, ISAAK P, MOCHI S, OZONO M, SUÁREZ D, YOGUEL G (2020). Back to the future. Is industry 4.0 a new tecno-organizational paradigm? Implications for Latin American countries. *Economics of Innovation and New Technology* 29(7):705-719. <https://doi.org/10.1080/10438599.2020.1719642>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- BRYNJOLFSSON E, MITCHELL T, ROCK D (2018). What Can Machines Learn and What Does It Mean for Occupations and the Economy? *AEA Papers and Proceedings* 108:43-47. <https://doi.org/10.1257/pandp.20181019>, acceso 29 de marzo de 2023.

- CAMPBELL T, TAVANI D (2019). Marx-biased technical change and income distribution: A panel data analysis. *Metroeconomica* 70(4):655-687. <https://doi.org/10.1111/meca.12247>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- CASTELLACCI F, NATERA JM (2013). The dynamics of national innovation systems: a panel cointegration analysis of the coevolution between innovative capability and absorptive capacity. *Research Policy* 42(3):579-594. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.10.006>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- CEBREROS A, HEFFNER-RODRÍGUEZ A, LIVAS R, PUGGIONI D (2020). Automation technologies and employment at risk: The case of Mexico (Working Paper 2020-04). Working Papers. <https://www.econstor.eu/handle/10419/240693>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- CHENG H, JIA R, LI D, LI H (2019). The Rise of Robots in China. *Journal of Economic Perspectives* 33(2):71-88. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.71>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- CIRERA X, COMIN D, CRUZ M (2022). Bridging the Technological Divide. World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1826-4>, acceso 29 de marzo de 2023.
- COHEN WM, LEVINTHAL DA (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 35(1):128-152. <https://doi.org/10.2307/2393553>, acceso 12 de octubre de 2023.
- COMIN DA, HOBIJN B (2009). The CHAT Dataset (Working Paper 15319). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w15319>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- COMIN D, HOBIJN B, ROVITO E (2006). Five Facts You Need to Know About Technology Diffusion (Working Paper 11928). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w11928>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- CRAFTS N (2021). Artificial intelligence as a general-purpose technology: an historical perspective. *Oxford Review of Economic Policy* 37(3):521-536. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab012>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- DAMACHI (1977). Industrialisation in developing countries: choice of techniques 2(2). https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991709213402676/41_ILO_INST:41ILO_V2, acceso 14 de septiembre de 2023.
- DAS M, HILGENSTOCK B, KAUFMAN MD (2018). The Exposure to Routinization: Labor Market Implications for Developed and Developing Economies. *IMF Working Papers* 2018(135). <https://doi.org/10.5089/9781484361900.001.A001>, acceso 29 de marzo de 2023.
- DAVID B (2017). Computer technology and probable job destructions in Japan: an evaluation. *Journal of the Japanese and International Economies* 43:77-87. <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2017.01.001>, acceso 29 de marzo de 2023.
- DOSI G, NELSON RR (2013). The Evolution of Technologies: An Assessment of the State-of-the-Art. *Eurasian Business Review* 3(1):3-46. <https://doi.org/10.14208/BF03353816>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- EGANA DEL SOL P (2019). The Future of Work in Developing Economies: What Can We Learn from the South? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3497197>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- EGANA DEL SOL P, CRUZ G, MICCO A (2021). COVID-19's Impact on the Labor Market Shaped by Automation: Evidence from Chile (SSRN Scholarly Paper ID 3761822). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3761822>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- ELOUNDOU T, MANNING S, MISHKIN P, ROCK D (2023). GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models (arXiv:2303.10130). arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.10130>, acceso 29 de marzo de 2023.
- FAGERBERG J, SRHOLEC M, VERSPAGEN B (2010). The Role of Innovation in Development. *Review of Economics and Institutions* 1. <https://doi.org/10.5202/rei.v1i2.15>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- FENG J, YU K (2020). Moore's law and price trends of digital products: the case of smartphones. *Economics of Innovation and New Technology* 29(4):349-368. <https://doi.org/10.1080/10438599.2019.1628509>, acceso 14 de septiembre de 2023.

- FERNÁNDEZ F, FLACHER D, GRAÑA JM, RIKAP C (2020). Becoming a data-driven intellectual monopoly? Siemens experience and challenges. Working paper.
- FERNÁNDEZ FRANCO SF, GRAÑA JM (2021). Los enfoques económicos actuales sobre tecnología y empleo. Una crítica a sus omisiones compartidas. Cuadernos de Relaciones Laborales 39(2), Article 2. <https://doi.org/10.5209/crla.71324>, acceso 29 de marzo de 2023.
- FERNÁNDEZ FRANCO S, GRAÑA JM, LASTRA F, WEKSLER G (2022). Calidad del empleo y estructura del mercado de trabajo en América Latina desde una perspectiva comparada. Ensayos de economía 32(61):124-151.
- FERNÁNDEZ FRANCO S, GRAÑA JM, RIKAP C, ROBERT V (2022). Industria 4.0 como sistema tecnológico: los desafíos de la política pública. Ministerio de Economía Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/37_-_industria_4.0.pdf, acceso 14 de septiembre de 2023.
- FISCHER AM (2015). The End of Peripheries? On the Enduring Relevance of Structuralism for Understanding Contemporary Global Development. Development and Change 46(4):700-732. <https://doi.org/10.1111/dech.12180>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- FOLEY DK, MICHL TR, TAVANI D (2019). Growth and Distribution (2.^a ed.). Harvard University Press.
- FRANCISCO JP, FLORES SR, CANARE T, CABOVERDE CE, BORJA BE, MONTEROLA C (2019). Mapping Philippine Workers at Risk of Automation in the Fourth Industrial Revolution (SSRN Scholarly Paper ID 3366809). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3366809>, acceso 14 de septiembre de 2023.
- FREY CB, OSBORNE MA (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? Technological Forecasting and Social Change 114:254-280. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>, acceso 29 de marzo de 2023.
- FREY CB, OSBORNE MA (2023). Generative AI and the future of work: a reappraisal. Brown Journal of World Affairs. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:f52030f5-23eb-4481-a7f1-8006685edbae>, acceso 29 de marzo de 2023.
- FRUGONI ML (2016). Estimaciones preliminares sobre la automatización del empleo en Argentina (Estudios sobre Planificación Regional y Sectorial), p. 25.
- GOOS M, MANNING A (2007). Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain. Review of Economics and Statistics 89(1):118-133. <https://doi.org/10.1162/rest.89.1.118>, acceso 29 de marzo de 2023.
- GOOS M, MANNING A, SALOMONS A (2009). Job Polarization in Europe. American Economic Review 99(2):58-63. <https://doi.org/10.1257/aer.99.2.58>, acceso 29 de marzo de 2023.
- GRAÑA JM (2018). Labor market trends in a low and heterogeneous productivity country. Evidence from Argentina's manufacturing. Brazilian Journal of Political Economy, Center of Political Economy 38, 2(151), abril-junio.
- GRIGERA J, NAVA A (2021). El futuro del trabajo en América Latina: crisis, cambio tecnológico y control. El Trimestre Económico 88(352):1011-1042. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1242>, acceso 29 de marzo de 2023.
- HARRIGAN J, RESHEF A, TOUBAL F (2016). The March of the Techies: Technology, Trade, and Job Polarization in France, 1994-2007 (Working Paper 22110, Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22110>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ILO (2019). Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work. ILO.
- ISLAM I (2018). Automation and the Future of Employment: Implications for India. South Asian Journal of Human Resources Management 5(2):234-243. <https://doi.org/10.1177/2322093718802972>, acceso 29 de marzo de 2023.
- KATZ R, CALLORDA F, JUNG J (2021). The impact of automation on employment and its social implications: evidence from Chile. Economics of Innovation and New Technology 0(0):1-17. <https://doi.org/10.1080/10438599.2021.199179>, acceso 29 de marzo de 2023.

- KORINEK A, STIGLITZ JE (2017). Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment (Working Paper 24174). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w24174>, acceso 29 de marzo de 2023.
- LE ROUX DB (2018). Automation and employment: The case of South Africa. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development* 10(4):507-517. <https://doi.org/10.1080/20421338.2018.1478482>, acceso 29 de marzo de 2023.
- LEE K, KIM B-Y, PARK Y-Y, SANIDAS E (2013). Big businesses and economic growth: identifying a binding constraint for growth with country panel analysis. *Journal of Comparative Economics* 41(2):561-582. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.07.006>, acceso 29 de marzo de 2023.
- MALONEY WF, MOLINA C (2019). Is Automation Labor-Displacing in the Developing Countries, Too? Robots, Polarization, and Jobs. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33301>, acceso 29 de marzo de 2023.
- MARX K (2004). *Capital*, vol. I. Penguin UK.
- MCKINSEY (2022). The state of AI in 2022 – And a half decade in review. <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-state-of-ai-in-2022-and-a-half-decade-in-review>, acceso 29 de marzo de 2023.
- MOKYR J, VICKERS C, ZIEBARTH NL (2015). The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? *Journal of Economic Perspectives* 29(3):31-50. <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.31>, acceso 29 de marzo de 2023.
- MONDOLO J (2022). The composite link between technological change and employment: a survey of the literature. *Journal of Economic Surveys* 36(4):1027-1068. <https://doi.org/10.1111/joes.12469>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- MOTTA J, MORERO H, ASCÚA R (2019). Industria 4.0 en mipymes manufactureras de la Argentina. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45033>, acceso 29 de marzo de 2023.
- NARULA R. (2004). Understanding absorptive capacities in an «innovation systems» context consequences for economic and employment growth. DRUID Working Papers, Article 04-02. <https://ideas.repec.org/p/aal/abbswp/04-02.html>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- NARULA R, CRISCUOLO P (2002). A novel approach to national technological accumulation and absorptive capacity: aggregating Cohan and Levinthal [Working paper]. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/17830>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- NAUDÉ W (2021). Artificial intelligence: neither Utopian nor apocalyptic impacts soon. *Economics of Innovation and New Technology* 30(1):1-23. <https://doi.org/10.1080/10438599.2020.1839173>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- NELSON RR (1987). Innovation and Economic Development Theoretical Reprospect and Prospect. En Katz JM (ed.). *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*. Palgrave Macmillan UK, pp. 78-93. https://doi.org/10.1007/978-1-349-07210-1_4, acceso 10 de diciembre de 2023.
- OECD (2021a). Average wages (indicator). <https://doi.org/10.1787/cc3e1387-en>, acceso 29 de marzo de 2023.
- OECD (2021b). Taxing Wages 2021. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2021_83a87978-en, acceso 29 de marzo de 2023.
- PAGÉS C (2020). Institutions, Policies, and Technologies for the Future of Work. OpenMind. <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/institutions-policies-and-technologies-for-the-future-of-work/>, acceso 29 de marzo de 2023.
- PEREZ C (2010). Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics, Oxford Academic*. <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/34/1/185/1699623>, acceso 29 de marzo de 2023.
- RICARDO D (2015). *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107589421>, acceso 29 de marzo de 2023.
- RIVAS D, STUMPO G (2011). Las TIC en el tejido productivo de América Latina. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3011>, acceso 29 de marzo de 2023.

- ROSER M (2022). Artificial intelligence is transforming our world – It is on all of us to make sure that it goes well. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/ai-impact>, acceso 29 de marzo de 2023.
- RUSSELL S, DEWEY D, TEGMARK M (2015). Research Priorities for Robust and Beneficial Artificial Intelligence. *AI Magazine* 36(4), art. 4. <https://doi.org/10.1609/aimag.v36i4.2577>, acceso 29 de marzo de 2023.
- SCHLOGL L, WEISS E, PRAINSACK B (2021). Constructing the «Future of Work»: an analysis of the policy discourse. *New Technology, Work and Employment* 36(3):307-326. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12202>, acceso 29 de marzo de 2023.
- SMITH T (2004). Technology and History in Capitalism: Marxian and Neo-Schumpeterian Perspectives. En: Bellofiore R, Taylor N (eds.). *The Constitution of Capital*. Palgrave Macmillan, Londres. https://doi.org/10.1057/9781403938640_8, acceso 29 de marzo de 2023.
- SOETE L (1985). International diffusion of technology, industrial development and technological leapfrogging. *World Development* 13(3):409-422. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(85\)90138-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(85)90138-X), acceso 29 de marzo de 2023.
- SPITZ-OENER A (2006). Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure. *Journal of Labor Economics* 24(2):235-270. <https://doi.org/10.1086/499972>, acceso 29 de marzo de 2023.
- STEINHOFF J (2019). The Automation of Automating Automation. Canadian Communication Association Annual Conference, University of British Columbia.
- STEWART F (1972). Choice of technique in developing countries. *The Journal of Development Studies* 9(1):99-121. <https://doi.org/10.1080/00220387208421433>, acceso 29 de marzo de 2023.
- TAVANI D, ZAMPARELLI L (2017). Endogenous technical change in alternative theories of growth and distribution. *Journal of Economic Surveys* 31(5):1272-1303. <https://doi.org/10.1111/joes.12220>, acceso 29 de marzo de 2023.
- TEECE DJ (2018). Profiting from innovation in the digital economy: enabling technologies, standards, and licensing models in the wireless world. *Research Policy* 47(8):1367-1387. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.01.015>, acceso 29 de marzo de 2023.
- TRAJTENBERG M (2018). AI as the next GPT: A Political-Economy Perspective (w24245). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w24245>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- UNCTAD (2021). Digital Economy Report 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf, acceso 10 de diciembre de 2023.
- UNCTAD (2023). Technology and Innovation Report 2023 (Technology and Innovation Report). https://unctad.org/system/files/official-document/tir2023_en.pdf, acceso 29 de marzo de 2023.
- WELLER J (2020). Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45422>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- WELLER J, GONTERO S, CAMPBELL S (2019). Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana, 75.
- WHITTAKER DH, ZHU T, STURGEON T, TSAI MH, OKITA T (2010). Compressed Development. *Studies in Comparative International Development* 45(4):439-467. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9074-8>, acceso 29 de marzo de 2023.
- WILLIAMS A, SRNICEK N (2013). Manifesto for an Accelerationist Politics 7.
- WORLD BANK (2016). World Development Report 2016: Digital Dividends. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0671-1>, acceso 29 de marzo de 2023.
- WORLD BANK (2019). The Changing Nature of Work. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>, acceso 10 de diciembre de 2023.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT 2016: DIGITAL DIVIDENDS (2016). [Text/HTML]. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>, acceso 29 de marzo de 2023.
- ZHOU G, CHU G, LI L, MENG L (2020). The effect of artificial intelligence on China's labor market. *China Economic Journal* 13(1):24-41. <https://doi.org/10.1080/17538963.2019.1681201>, acceso 29 de marzo de 2023.

7 Anexo

| Tecnología | Descripción |
|--------------------|---|
| IA | Máquinas virtuales, como modelos matemáticos y <i>software</i> , que pueden realizar tareas similares a las humanas. Diferentes tecnologías de IA: aprendizaje supervisado, aprendizaje no supervisado, aprendizaje por refuerzo e IA generativa |
| <i>Big data</i> | Nuevos conjuntos de datos con más volumen, velocidad y variedad, que no se pueden procesar con un <i>software</i> tradicional |
| IoT | Dispositivos, como sensores y chips, que están conectados a internet y entre sí, para que los datos puedan recopilarse y compartirse en tiempo real |
| <i>Blockchain</i> | Las transacciones se registran como un bloque de datos (con información adicional) en orden cronológico, en un libro mayor que no se puede modificar |
| Robots | Máquinas controladas semi y automáticamente que pueden realizar diferentes tareas interactuando con el entorno Diferentes tipos: robots móviles autónomos (AMR), vehículos guiados automatizados (AGV), robots articulados, humanoides, <i>cobots</i> e híbridos |
| Realidad virtual | Mundo generado por ordenador en el que se sumerge el usuario que usa unos auriculares |
| Realidad aumentada | Experiencia interactiva donde la realidad se complementa con insumos digitales |
| <i>Cloud</i> | Soluciones informáticas bajo demanda a través de internet |

Tabla A1

Tecnologías de la nueva era

Fuente: elaboración propia con base en Brixner *et al.* (2020) y Unctad (2021).

Migración, desarrollo y condicionalidad: marcos políticos y narrativos

Augusto DELKÁDER-PALACIOS
adelkader@ucm.es
Investigador del Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Migration, development, and conditionality: policy and narrative frameworks

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Fundamentos del vínculo entre migración y desarrollo: una relación compleja

3. Marcos políticos del nexo migración-desarrollo: enfoques restrictivo, selectivo y expansivo

3.1. El enfoque restrictivo

3.1.1. El enfoque restrictivo en la Unión Europea

3.2. El enfoque selectivo

3.2.1. El enfoque selectivo en la Unión Europea

3.3. El enfoque expansivo

4. Conclusiones

5. Agradecimientos

6. Bibliografía

Migración, desarrollo y condicionalidad: marcos políticos y narrativos

Augusto DELKÁDER-PALACIOS
adelkader@ucm.es
Investigador del Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Migration, development, and conditionality: policy and narrative frameworks

Citar como/cite as:

Delkáder-Palacios A (2024). Migración, desarrollo y condicionalidad: marcos políticos y narrativos. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):92-118.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10477

Resumen

Este estudio tiene por objeto ofrecer una mejor comprensión conceptual sobre la relación entre la migración y el desarrollo. Para ello, analizaremos el *framing** de la migración como elemento central de los enfoques y las políticas sobre migración y desarrollo. Identificaremos tres marcos donde se encuadra la migración, que derivan en tres enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo». Pondremos el foco en las motivaciones y efectos políticos que tienen estos enfoques sobre migración y desarrollo y, particularmente, en lo relativo a la condicionalidad migratoria. Finalmente, situaremos el análisis en el caso de la Unión Europea.

Palabras clave: migración, desarrollo, condicionalidad, marcos políticos, marcos narrativos.

Abstract

This study aims to offer a better conceptual understanding of the relationship between migration and development. To do this, we will analyze the framing of migrations as a central element of approaches and policies on migration and development. We will identify three frames on migration that lead to three approaches or policy frames on migration and development: the «restrictive approach», the «selective approach», and the «expansive approach». We will focus on the motivations and political effects of these migration and development approaches and, particularly, in relation to migration-related conditionality. Finally, we will place the analysis in the case of the European Union.

Keywords: migration, development, conditionality, political frames, narrative frames.

* En castellano puede traducirse como «encuadre» o «enmarcado», en referencia al proceso por el que un fenómeno es ubicado dentro de un marco o esquema de interpretación, con el objetivo de influir en la percepción de dicho fenómeno. Esta cuestión se explica con mayor detalle en el epígrafe 3 del presente trabajo.

1 Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer una comprensión general de la relación entre la migración y el desarrollo mediante la formulación de una herramienta teórica con la que se sintetizan las diferentes formas del nexo migración-desarrollo. Dicha herramienta teórica está constituida por tres enfoques o marcos políticos de migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo».

Si bien el nexo migración-desarrollo ha sido analizado por diferentes autores destacando, por ejemplo, a Sørensen *et al.* (2003), nuestra aportación consiste en una nueva categorización teórica, producto de un trabajo de síntesis e innovación, en el que se incorporan nuevas perspectivas, enfoques y dimensiones.

Nuestra pretensión es que la herramienta teórica desarrollada pueda ser empleada para el desarrollo de investigaciones empíricas sobre migración y desarrollo relativas a los diferentes tipos de actores (nacionales o transnacionales), procesos y políticas públicas.

Además de la mencionada contribución teórica, realizamos también una contribución empírica. En particular, situamos nuestro análisis en el contexto de la Unión Europea (en adelante, UE): desde los orígenes de la política migratoria en la década de los noventa hasta la actualidad. De este modo, buscamos explicar cuáles han sido los enfoques de migración y desarrollo que han servido de fundamento para las políticas de migración y desarrollo en la UE.

Las preguntas que guían nuestra investigación son las siguientes: ¿cuáles son los diferentes marcos sobre la migración?, ¿qué es el nexo migración-desarrollo?, ¿qué variantes existen del enfoque de migración y desarrollo?, ¿por qué existen y cómo se forman los enfoques de migración y desarrollo?, ¿qué efectos políticos tienen? y ¿qué enfoque de migración y desarrollo ha sido dominante en el caso de la UE y por qué?

En nuestra hipótesis, se establece que los marcos donde se encuadra la migración determinan los enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo. Asimismo, existen tres marcos sobre la migración: la «migración como problema de seguridad», la «migración selectiva» y la «migración como oportunidad de desarrollo y ejercicio de derechos». Cada marco da lugar a un enfoque de migración y desarrollo. Finalmente, en el caso de la UE, predomina el enfoque restrictivo de migración y desarrollo y, en menor medida, el enfoque selectivo.

Planteamos, en este punto, el enfoque teórico que fundamenta este trabajo. Dada la importancia en nuestro estudio de los enfoques o marcos políticos, consideramos necesario plantear una

definición al respecto. Siguiendo a Lavenex y Kunz (2008), los enfoques o marcos políticos son núcleos ideacionales de un campo político particular que contiene la interpretación dominante de un problema social e indica una guía para la acción. Los marcos tienen una naturaleza social e intersubjetiva, no individual y cognitiva, además de estabilidad y resistencia al cambio y especificidad. Contienen tanto información factual como dispositivos normativos. Los marcos o enfoques establecidos conforman percepciones e interpretaciones de actores e influyen en la acción política. Sin embargo, no todo es discurso. La emergencia e institucionalización de marcos es producto de visiones en conflicto y luchas políticas sobre hechos, valores, ideas, interpretaciones y consecuencias. Generalmente, se implantan los marcos de los actores más influyentes. Por ello, para comprender las dinámicas de los marcos, es esencial analizar la distribución del poder. Esta combinación de discurso, poder y contexto es lo que conocemos como constructivismo estructuralista.

Finalmente, resulta necesario explicar la metodología de este estudio. Considerando los objetivos y el enfoque teórico adoptado, hemos escogido una investigación cualitativa e interpretativa. Este tipo de investigación permite responder con mayor solidez a nuestras preguntas de investigación, dado que se trata de preguntas que buscan comprender el *porqué* y el *cómo* del objeto de estudio. Buscamos explicar e interpretar nuestro objeto de estudio, lo cual justifica la elección de la metodología cualitativa.

El diseño metodológico se ha elaborado en coherencia con los objetivos de la investigación. Por ello, este trabajo tiene dos dimensiones: una teórica y una empírica. Por un lado, hemos formulado una herramienta teórica propia sobre la relación entre migración y desarrollo, pudiendo servir de base teórica para diferentes estudios de caso. Por otro, hemos planteado un estudio de caso analizado desde la herramienta teórica previamente desarrollada. El estudio de caso está delimitado geográficamente en la UE y temporalmente en el período: desde la década de los noventa hasta la actualidad. Además, ha tenido un diseño abierto y emergente.

En cuanto a las técnicas de investigación, hemos empleado el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias analizadas son documentos oficiales de la UE, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, Acnur), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (en adelante, Undesa), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) y el Banco Mundial. Las fuentes secundarias están constituidas por una variada selección de publicaciones académicas y de fuentes hemerográficas.

2 Fundamentos del vínculo entre migración y desarrollo: una relación compleja

Por un lado, estudiaremos las causas y consecuencias de la migración y su interrelación con el desarrollo. Por otro, profundizaremos en los elementos que evidencian que la migración puede concebirse como un factor de desarrollo. Finalmente, en el siguiente epígrafe, abordaremos los diferentes enfoques o marcos políticos existentes con relación al nexo migración-desarrollo.

De acuerdo con Lavenex y Kunz (2008) y Carling (2019), la versión inicial del concepto «nexo migración-desarrollo» es comúnmente atribuida al trabajo de Sørensen *et al.* (2002).¹ Este concepto hace referencia a la totalidad de mecanismos por los que las dinámicas de migración y desarrollo se afectan mutuamente (Carling 2017).

El análisis de Sørensen *et al.* (2003) tiene como punto de partida la desconexión y descoordinación existente entre las políticas de migración y las de desarrollo, que cuentan con centros de decisión y objetivos diferentes e, incluso, enfrentados. ¿Son compatibles los objetivos migratorios con los objetivos de desarrollo? La respuesta es que las políticas de migración y las de desarrollo pueden y deben coordinarse y conectarse, debido a la interrelación del desarrollo, los conflictos y los flujos migratorios. El diálogo entre estas políticas ofrece coherencia e impactos positivos para estos ámbitos de política, mientras que su separación resulta contraproducente.

Los orígenes más destacados en el estudio de las causas y características de las migraciones se encuentran en las denominadas «leyes de la migración» (Ravenstein 1885, 1889). Sin embargo, conviene valorar aspectos más ajustados a la realidad actual. A continuación, destacamos varias tendencias y dinámicas migratorias especialmente relevantes y nos apoyamos en datos empíricos que las sustentan.

En primer lugar, la migración es mayoritariamente interna y no internacional. Aproximadamente, un 75% es migración interna y un 25%, migración internacional (Undesa 2017, Knomad 2019, Banco Mundial 2016).

En segundo lugar, los flujos migratorios que sí son internacionales son mayoritariamente intrarregionales y sur-sur, de acuerdo con los datos de la OIM (2018). Habitualmente se producen entre países vecinos del sur global.

En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, las migraciones intercontinentales sur-norte representan un porcentaje muy bajo de la movilidad humana; por ejemplo, en el caso de la UE, solo el 2% de la población migrante procede de África (Undesa 2017);

1 El artículo «The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options» fue traducido al castellano en 2003 como parte de la obra colectiva editada por CIP-FUHEM *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación* (Zúñiga 2003).

todo ello muy a pesar del muy extendido mito de la invasión de migrantes africanos a Europa, explicado por De Haas (2008).

En cuarto lugar, la movilidad sur-norte de África a la UE presenta una ratio de migración regular-migración irregular de 206:1 (Schöfberger 2019). Por tanto, por cada persona que migra de manera irregular, 206 lo hacen de manera regular; es decir, solo en torno a un 0,5% de las migraciones hacia la UE son irregulares.

En quinto lugar, dentro del bajo volumen de migración irregular respecto del fenómeno de la movilidad humana, la migración irregular mediante cruces no autorizados de frontera es muy inferior a la que se produce por estancias tras la expiración de visados (Castillejo 2017). En definitiva, la migración sur-norte, intercontinental e irregular mediante cruces no autorizados de frontera es un fenómeno muy reducido en lo referido a la movilidad humana contemporánea. Por tanto, el foco de determinadas políticas migratorias en la migración irregular sobredimensiona dicho fenómeno, tal y como veremos al explicar el enfoque restrictivo de migración y desarrollo.

En sexto lugar, la migración es gradual y escalonada. Siguiendo a Todaro (citado en Domínguez 2019), en una primera fase se produce la migración rural-urbana interna y, en una segunda, la migración urbana-urbana internacional. Además, en esta segunda fase la mayor parte de los flujos migratorios son intrarregionales y sur-sur, es decir, entre países en desarrollo (OIM 2018). Por tanto, los flujos migratorios intercontinentales sur-norte, particularmente con origen en África y destino a la UE, son muy minoritarios.

En séptimo lugar, como señalamos a continuación, la migración es una pieza integrada en los procesos de desarrollo y no una consecuencia de fallas de desarrollo. Prueba de ello es que se incrementa cuando lo hace el comercio, la industria y el transporte. En coherencia con lo anterior, la migración evoluciona según lo hacen los sistemas globales de producción y la división internacional del trabajo. Esto mismo es apuntado por Sørensen *et al.* (2003), al señalar que no inician mayoritariamente proyectos migratorios quienes viven en los países menos adelantados (PMA), sino quienes provienen de países o regiones incorporados a las redes mundiales de producción, comercio e información. Siguiendo a Domínguez (2019), desde la economía política internacional, las migraciones pueden concebirse como el resultado de la dinámica del capitalismo racializado global y de la acumulación por desposesión en origen, mientras que, desde la teoría de los sistemas migratorios, se entendería como una transición de la movilidad integrada en los procesos de desarrollo como transformaciones estructurales nacionales.

Tanto Akerman (1976), con la idea de la «curva migratoria», como Martin (1993), con la noción de «joroba migratoria», mostraron la cuestión anterior evidenciando que, al incrementarse los niveles de desarrollo, aumenta la migración a corto y medio plazo, porque se dispone de más recursos para migrar y son más elevadas

las expectativas. Sin embargo, la migración vuelve a reducirse una vez se consolidan niveles de desarrollo elevados. Por ello, la relación entre la migración y el nivel de desarrollo adopta una forma de «U» invertida (Clemens 2014, 2017) con tres fases: una primera fase con niveles bajos de desarrollo y de migración (presente), una segunda fase con niveles medios-bajos de desarrollo y flujos migratorios crecientes (medio plazo) y una tercera fase (largo plazo) con niveles medios-altos de desarrollo con flujos migratorios decrecientes. En definitiva, los avances en materia de desarrollo hacen que la migración aumente y disminuya en diferentes momentos del tiempo.

Por otro lado, las migraciones tienen diferentes tipos de efectos en las sociedades de origen y destino. Se dan cambios en las características socioeconómicas generales, en los mercados locales de bienes y servicios, en los mercados laborales, en el medio ambiente y en la demografía, entre otros (Sørensen *et al.* 2003).

Para considerar a los procesos migratorios como un factor de desarrollo, es imprescindible reconocer la movilidad como una forma de buscar medios de vida o sustentos, es decir, una manera de mantener la vida. Bajo esta concepción, la «movilidad» es una estrategia de lucha contra la pobreza. Esto debería empujar a que las políticas de ayuda incorporaran este fenómeno en sus acciones (Sørensen *et al.* 2003), cuestión que no está sucediendo. Otras apreciaciones van más allá, al considerar desde el enfoque de derechos que la movilidad no es solo una estrategia de búsqueda de medios de vida, sino una dimensión de los derechos humanos que permite ampliar las capacidades de las personas (PNUD 2009), es decir, la agencia de la población migrante y refugiada. Esta visión del PNUD se basa en el denominado «enfoque de capacidades» del Premio Nobel de Economía Amartya Sen (Sen 1989, 1999), donde se conectan libertades sustantivas, desarrollo y movilidad. También destaca la contribución a este enfoque realizada por Nussbaum (1988, 2011). Según todo lo anterior, el sesgo sedentario en el que se basan las políticas orientadas a restringir la migración es un claro obstáculo para el objetivo de la lucha contra la pobreza y para el ejercicio de los derechos humanos.

Destacan tres claros ámbitos de contribución de la migración al desarrollo. Todas ellas tienen que ver con las actividades transnacionales de las diásporas, es decir, de la ciudadanía que reside fuera de su país de nacimiento. En primer lugar, se encuentran las remesas, que son una vía de ingresos fundamental, teniendo un peso porcentual muy relevante en no pocos países en desarrollo. Por un lado, su volumen es muy superior a la ayuda. Puede incluso triplicar a la ayuda oficial al desarrollo (en adelante, AOD) a nivel global (Martin-Shields *et al.* 2017). Por otro, su regularidad es superior a la inversión extranjera directa. Las remesas benefician tanto a los receptores directos (generalmente familias) como a los indirectos (comunidades) por su rol dinamizador de la economía.

Sin embargo, su distribución es desigual, ya que la mayor parte de estos flujos económicos se dirige a países de renta media-baja (América Latina y el Sudeste Asiático) y no a los de renta baja o muy baja (África Subsahariana). Ello se debe a los factores ya explicados sobre el origen y las causas de la migración. En un sentido más amplio, las diásporas no solo envían remesas; también están implicadas en actividades políticas, económicas y culturas en origen y en destino. Por ello, son un agente clave de transformación y de codesarrollo de sus países de procedencia, entendiendo esto último como las estrategias para que la migración y las políticas de desarrollo se beneficien mutuamente. En segundo lugar, se hallan las actividades empresariales transnacionales, que frecuentemente consisten en el establecimiento de partenariados comerciales y de servicios. El impacto socioeconómico de estas iniciativas depende del capital humano, financiero y social de sus promotores, quienes residen en el extranjero, o bien han retornado recientemente a su país de origen. En las remesas y en las actividades empresariales, es crucial la intervención de las políticas de migración y desarrollo, para lograr que ambas fuentes de ingresos se distribuyan equitativamente en la sociedad. Los migrantes contribuyen al desarrollo de su país de origen permaneciendo en el extranjero o retornando. Su compromiso con sus países natales se mantiene, aun después de largas estancias en el exterior. De hecho, la elevada capacidad de inversión y la influencia política internacional de las diásporas motiva a los gobiernos de origen a estrechar sus contactos con estos colectivos. Esto nos lleva al tercer ámbito: la presión política. Las diásporas suelen organizarse en redes políticas de alcance transnacional, con capacidad para ejercer presión política en sus países natales. Suelen estar motivados por los incentivos políticos y económicos ofrecidos por los gobiernos de origen, la competición electoral y los conflictos internos (Sørensen *et al.* 2003).

3

Marcos políticos del nexo migración-desarrollo: enfoques restrictivo, selectivo y expansivo

Antes de analizar los marcos políticos del nexo migración y desarrollo, debe recordarse un aspecto teórico relevante ya presentado en el epígrafe introductorio de este trabajo. Se trata de los enfoques o marcos políticos, entendidos como las «ideas centrales» de un campo político específico que contienen la interpretación dominante de un problema social y la guía para la acción. Además, son sociales e intersubjetivos, porque se construyen a partir de la interacción entre sujetos en un contexto determinado e incluyen tanto hechos como elementos normativos. Por todo ello, los marcos conforman las percepciones e interpretaciones de los actores políti-

cos. Junto a la mencionada dimensión discursiva, debe considerarse la dimensión del poder. Los marcos se implantan en función del resultado de las luchas y conflictos sobre hechos, valores, ideas e interpretaciones, lo que dependerá de la distribución del poder. Por ello, habitualmente se institucionalizan los marcos de los actores con más poder (Lavenex y Kunz 2008). ¿Cómo aplicar la cuestión de los enfoques o marcos políticos al campo de la migración?

Según Czaika y De Haas (2013) y Jobert (2001), la política migratoria es objeto de coaliciones discursivas, en referencia a los acuerdos entre actores en torno a una definición común y públicamente declarada sobre un problema u objetivo político. En ellas, más que una adhesión por valores compartidos, cada actor persigue sus intereses, que pueden incluso ser contradictorios. Esta noción está directamente conectada con el ya explicado concepto de «campo» de Bourdieu, destacando la existencia de luchas *en* y *entre* campos. En definitiva, como señaló Bourdieu (citado en Buzan *et al.* 1998), el *speech act* es una combinación de lenguaje y sociedad.

Existen diferentes enfoques o marcos en los que se conceptualiza, de manera divergente, la relación entre migración y desarrollo. Estos enfoques generan, a su vez, prácticas políticas contrapuestas. De Haas (2010) distingue entre el «enfoque optimista» y el «enfoque pesimista»; Schöfberger (2019), entre el «enfoque de oportunidad» y el «enfoque de amenaza», y Lavenex y Kunz (2008), entre la «migración como problema de seguridad» y la «migración como oportunidad de desarrollo».

En la tabla 1, mostramos la conocida clasificación de las corrientes teóricas que explican la relación entre migración y desarrollo formulada por De Haas (2010).

| Optimistas de la migración | Pesimistas de la migración |
|------------------------------|------------------------------|
| Funcionalismo | Estructuralismo |
| Neoclásica | Neomarxismo |
| Modernización | Desintegración |
| Transferencia neta norte-sur | Transferencia neta sur-norte |
| Fuga de cerebros | Fuga de cerebros |
| Más igualdad | Más desigualdad |
| Remesas | Consumo |
| Desarrollo | Dependencia |
| Menos migración | Más migración |

Tabla 1

Visiones opuestas sobre migración y desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir de De Haas (2010).

Por su parte, para Sørensen *et al.* (2003), los enfoques o lógicas políticas son los supuestos en los que se fundamentan los

conglomerados de intervenciones de los países de origen y destino de la migración y de las organizaciones internacionales. Dichos conglomerados de intervenciones son definidos como sistemas políticos de migración y desarrollo. Como explicamos a continuación, el marco de la migración es lo que determina los enfoques y las respectivas prácticas políticas de migración y desarrollo. Las tres lógicas políticas son el cierre y la contención, la selección y el transnacionalismo.

En nuestra propuesta acerca de la relación entre migración y desarrollo, se sintetizan y enriquecen las comprensiones anteriores. Consideramos que existen tres enfoques sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo». En la figura 3, ubicada al final de este epígrafe, se sintetizan los tres enfoques sobre migración y desarrollo. A continuación, explicamos en detalle los tres enfoques.

3.1. El enfoque restrictivo

En el «enfoque restrictivo», se parte del supuesto de que la migración es un hecho problemático para la seguridad de los países de destino y para el desarrollo de los países de origen. Observar las migraciones desde la óptica de la seguridad es lo que se conoce como la «securitización de las migraciones» (Huysmans 2000). Esta perspectiva se basa en la teoría de la securitización, de Buzan, Wæver y De Wilde (1998), donde se explica cómo un fenómeno ordinario puede ser enunciado como un asunto de seguridad que implique una amenaza existencial para un objeto referente, reclamando medidas extraordinarias.

En la aproximación del enfoque restrictivo, se reproduce la tensión schmittiana «dentro-fuera», siendo el interior seguro y ordenado, espacio para el contrato, y el exterior inseguro y desordenado, espacio para el conflicto (Bigo 2008, 2002). El propio Bigo hace referencia a la potencia narrativa y simbólica de un agente externo (migrante) penetrando en el interior de un cuerpo (comunidad política). Por todo lo anterior, el objetivo es el control migratorio. La propuesta consiste en cerrar al máximo posible las fronteras, para evitar la afluencia de migración a los países desarrollados y que esta sea contenida en los países en desarrollo. La política de desarrollo se concibe como una mera herramienta subordinada al mencionado objetivo migratorio, bajo la premisa de más desarrollo, menos migración. Esto es lo que entendemos como condicionalidad migratoria de la política de desarrollo. El paradigma del control migratorio y de la securitización de las migraciones es lo que da lugar a la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo.

En este punto conviene plantear nuestra formulación del concepto de condicionalidad, ya que la condicionalidad migratoria debe enmarcarse en la comprensión más amplia del significado de la condicionalidad. En este estudio, concebimos la «condicionalidad

de la ayuda» como una manifestación de la desigual distribución del poder material e ideacional en la sociedad internacional, que se traduce en una práctica de los países enriquecidos, y de organismos internacionales en los que ven representados sus intereses, para imponer de forma abierta u oculta criterios de orden político y económico y ejercer dominación sobre los países empobrecidos, como contraprestación por la transferencia de recursos económicos y capacitación técnica. La condicionalidad migratoria, además de ayudar a definir y delimitar la relación entre la migración y el desarrollo, supone una expresión del ejercicio del poder entre actores políticos.

Las medidas políticas y operativas en los lugares de tránsito y destino tienen que ver con el control de fronteras, incrementando la vigilancia, interceptando migrantes, imponiendo visados, buscando la colaboración de «países tapón» y firmando acuerdos de readmisión. Adicionalmente, en destino se toman medidas restringiendo el acceso al mercado laboral y a servicios de sanidad o educación para, de este modo, disuadir la migración. En origen se otorga AOD, pero se imponen condiciones para que los países socios controlen los flujos migratorios y acepten el retorno de sus nacionales. Como consecuencia, la política de desarrollo tiende a focalizarse en regiones y países según su importancia relativa a la migración y no por sus necesidades de desarrollo. Este modelo tiene una elevada aceptación en los países de destino y reduce costes, porque externaliza la responsabilidad del control migratorio en terceros países. Sin embargo, fomenta la xenofobia, alimenta el negocio de los traficantes y no reduce la migración, porque no se abordan las causas, pudiendo acentuarlas. El único «logro» alcanzado es alejar la migración de los países desarrollados (Sørensen *et al.* 2003).

Este enfoque o narrativa se apoya en y reproduce los mitos de la relación entre la migración y el desarrollo identificados por Domínguez (2019). Los dos primeros son coyunturales, el tercero y el cuarto, estructurales y los dos últimos son de políticas. Explicamos a continuación estos mitos y por qué son erróneos.

En el primer mito, se afirma que las migraciones internacionales han experimentado un crecimiento sin precedentes en las últimas décadas. Se trata de un mito porque el análisis de la evolución de la migración internacional desde inicios del siglo XX hasta la actualidad muestra continuidad y regularidad y no crecimientos acelerados. El porcentaje de migrantes sobre la población mundial ha sido muy estable los últimos cien años, situándose entre el 2 y el 3,4%. El aumento en el número total de migrantes, de 35,7 millones en 1910 (McKeown 2004) a 266 millones en 2018 (Undesa 2017, Knomad 2019), se explica por la dinámica de crecimiento demográfico mundial.

En el segundo mito, se considera que la causa del aumento reciente de la migración es la crisis climática y la «crisis de los refugiados». La crisis de políticas migratorias y de asilo de 2015 convirtió a la migración en la primera preocupación de los europeos, según datos del Eurobarómetro sobre opinión pública. Por otro lado, aunque la población migrante por motivos climáticos aumentará en el futuro, será una migración interna o intrarregional, pero difícilmente intercontinental, por su alta vulnerabilidad económica.

El tercer mito apunta a que la pobreza es la causa profunda de la migración y que, por este motivo, son los pobres de los países pobres quienes más migran. La historia (y el presente) de la migración muestra que, debido a razones económicas, los más pobres migran sobre todo internamente, ni tan siquiera a los países vecinos y, menos aún, a otros continentes. Como indica el Undesa (citado en Domínguez 2019), de África proceden tan solo el 14% del total de migrantes internacionales y, en el caso de Europa, esta cifra desciende al 2%. Como ya se señaló, la migración no es producto de la pobreza, sino un factor de desarrollo integrado en procesos de cambio estructural de las economías. Dichos procesos se caracterizan por la incorporación de los sistemas económicos a las cadenas globales de producción, comercio e información, así como al aumento en los niveles de educación. La pobreza no solo no causa, sino que restringe la migración.

En el cuarto mito, se señala que el desarrollo reduce la migración, concibiendo que son elementos sustitutivos. Esto contradice el funcionamiento tanto de las dinámicas migratorias como de los procesos de desarrollo. En definitiva, si el desarrollo y la correspondiente mejora de ingresos, expectativas y capacidades es lo que genera más migración y no la pobreza, como se explica con el concepto de la «joroba migratoria», es erróneo pensar que el desarrollo pueda reducir la migración. Sucede justo al contrario. Una de las explicaciones más sólidas de esta idea es la desarrollada por De Haas (2007), en su obra *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*.

El quinto mito es que la AOD puede ser útil para reducir la migración. Se fundamenta en los mitos tres y cuatro y tiene dos dimensiones: por un lado, se da por sentado que la AOD aumente los niveles de desarrollo, a pesar de que la evidencia muestra que la ayuda tiene un impacto limitado (Clemens y Postel 2018) o es incluso perjudicial para el desarrollo de África, como se defiende en enfoques más críticos desde visiones ultraliberales, donde se apuesta por la primacía del comercio y la autorregulación del mercado (Moyo 2011). Por otro, se entiende que la AOD frenará la migración, pese a que en la bibliografía se muestra lo contrario: el aumento de AOD se relaciona con aumentos en las tasas de migración.

Finalmente, en el sexto mito, se sostiene que la migración es una amenaza de seguridad para los países de destino. Se trata del

marco negativo con el que se define la migración como un problema de seguridad. Ello es consecuencia de los procesos de securitización de las migraciones, que provocan giros en la opinión pública respecto de las percepciones sobre la migración.

En conclusión, en el enfoque restrictivo, se concibe la migración desde la óptica de la seguridad, lo que nos conduce al nexo migración-seguridad, es decir, a una migración securitizada. Tiene una orientación nacional y de fronteras rígidas. Además, se basa en un diagnóstico erróneo sobre las causas de la migración, por lo que se plantea una relación equivocada, negativa e instrumental entre la migración y el desarrollo, que origina la condicionalidad migratoria. Esta aproximación ha sido desarrollada por Ceccorulli y Lucarelli (2017), aplicada al contexto de la UE, definida como «narrativas de seguridad sobre la migración». Asimismo, ha sido conceptualizada por Schöfberger (2019), bajo la denominación de «marcos narrativos de migración-seguridad» con enfoque nacional y de fronteras sólidas. Lo definimos como «enfoque restrictivo entre migración y desarrollo».

3.1.1. El enfoque restrictivo en la Unión Europea

En el caso de la UE, el enfoque restrictivo ha dominado la orientación y la práctica de la política migratoria y de la política de desarrollo desde la década de los noventa. Debe matizarse que el enfoque restrictivo ha coexistido con el enfoque selectivo, tal y como explicamos en el siguiente epígrafe.

El enfoque restrictivo en la UE tiene dos ejes principales: por un lado, la securitización de la migración y el paradigma del control migratorio y, por otro, la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo. Siguiendo a Huysmans (2000, 2006), la libre circulación, establecida por el Acuerdo de Schengen y el mercado interior, ha implicado la combinación de la disolución de las fronteras interiores con el fortalecimiento de las fronteras exteriores. La migración se ha ubicado conceptual e institucionalmente en el campo de la seguridad, lo que ha conducido a su securitización. Por ello, es un ámbito tratado dentro de los asuntos de interior en el Parlamento Europeo, en el Consejo y en la Comisión Europea, junto a otras amenazas a la seguridad como el terrorismo o el crimen organizado, entre otros (Delkáder-Palacios 2021). Concebida la migración como una amenaza, desde sus orígenes la política (anti)migratoria ha tenido como objetivo reducir dicho fenómeno poniendo el foco en dos aspectos específicos: la gestión de fronteras y las deportaciones.

Lo anterior conforma el denominado «paradigma del control migratorio» (Cornelius *et al.* 1994). Ahora bien, la política migratoria de la UE tiene una doble dimensión: por un lado, la dimensión interna, inaugurada por el Acuerdo de Schengen y, por otro, la dimensión externa, inaugurada por el Consejo Europeo de Tampere de 1999 (Consejo Europeo 1999) y cada vez con mayor peso. Como explicamos a continuación, la dimensión externa hace que el para-

digma del control migratorio evolucione hacia algo más complejo: el enfoque restrictivo de migración y desarrollo.

El protagonismo creciente de la dimensión externa de la migración en la UE tiene una causa clara: para alcanzar los objetivos del control migratorio mediante la gestión de las fronteras y las deportaciones, se hace imprescindible la cooperación de los terceros países de origen y tránsito de la migración. Esto ha sido definido como la externalización del control migratorio, en referencia a las iniciativas de control migratorio de la UE de carácter extraterritorial y a través de terceros países (Lavenex y Uçarer 2002, Moreno-Lax y Lemberg-Pedersen 2019). Este proceso es especialmente relevante en los países que se encuentran en la vecindad más inmediata. De hecho, la vecindad sur y oriental son, probablemente, las áreas más relevantes de la acción exterior de la UE, vehiculadas en un esquema bilateral a través de la Política Europea de Vecindad y en un esquema multilateral, a través de la Asociación Euromediterránea (esta última centrada solo en la vecindad sur). La pregunta que surge entonces es la siguiente: «¿Cómo lograr la cooperación de los terceros países con los objetivos migratorios de la UE?».

Para lograr la cooperación de países como Marruecos o Turquía, por citar dos de los ejemplos más paradigmáticos, la UE ha ofrecido diferentes incentivos. Uno de ellos es la AOD, condicionada a la colaboración de estos países con los objetivos migratorios de la UE bajo dos principios muy explicitados a partir de 2015: «más por más» (a mayor cooperación migratoria, más AOD) y «menos por menos» (a menor cooperación migratoria, menos AOD), ambos presentes en el Marco de Asociación con terceros países (Comisión Europea 2016). En el primer caso, hablamos de «condicionalidad positiva» y, en el segundo, de «condicionalidad negativa». Hay que apuntar que anteriormente ya había aparecido la condicionalidad migratoria en varias ocasiones como, por ejemplo, en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 (Consejo Europeo 2002) o en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. A todo lo anterior hay que añadirle el «enfoque de las causas profundas de la migración», reforzado con la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea 2015a), en el cual se afirma que los problemas de desarrollo son la causa de la migración y que, mediante la cooperación al desarrollo, puede reducirse la migración. En definitiva, los «principios de más por más y menos por menos» y el «enfoque de las causas profundas» plantean una política de desarrollo condicionada, desviada y subordinada a los objetivos del control migratorio de la UE (Concord 2018a, Delkáder-Palacios 2021). En dichas estrategias se asumen, por tanto, varios de los mitos de la migración anteriormente explicados.

Un resultado fácilmente visible de la condicionalidad migratoria es la asignación geográfica de la AOD de la UE, muy concentrada en los países de la vecindad, concretamente en los países más relevantes en términos migratorios y no en términos de desarrollo. De

acuerdo con la OCDE (2023), Turquía y Marruecos han sido dos de los mayores receptores históricos de AOD de la UE, pese a existir otros países con mayores necesidades de desarrollo.

Otro resultado visible es el contenido y los objetivos de los fondos e instrumentos de la AOD. Si analizamos la evolución de los instrumentos financieros de la UE en este campo, encontramos presente en mayor o menor grado la condicionalidad migratoria. Algunos ejemplos son el Programa MEDA (en francés, Mesures d'Accompagnement) (1995-2006), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (2007-2013), el Instrumento Europeo de Vecindad (2014-2020), el Fondo Fiduciario de la UE para África iniciado en 2015 o el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (en adelante, Ivdici), este último vigente desde 2021 hasta 2027, con un presupuesto de 79 500 millones de euros (Unión Europea 2021).

Pongamos el foco en los dos últimos instrumentos señalados. El Fondo Fiduciario de la UE para África fue una reacción a la crisis de gestión de política migratoria de 2015, destinado a financiar estrategias que vinculan abiertamente la migración y el desarrollo, desde el enfoque restrictivo, como la Agenda Europea de la Migración o el Marco de Asociación, con terceros países. Este fondo se financia mayoritariamente con el presupuesto de la política de desarrollo de la UE. Un ejemplo de una iniciativa financiada con el Fondo Fiduciario es el proyecto Apoyo a la Gestión Integrada de las Fronteras y de la Migración en Marruecos, por valor de 44 millones de euros e implementado por una entidad de la Cooperación Española, como es la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiaapp). Con este proyecto, se persigue fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad de Marruecos, mediante la entrega de materiales policiales y de vigilancia relacionados con el control de las fronteras, tales como radares o vehículos, entre otros (Delkáder-Palacios 2021, Statewatch 2019, Gazzotti *et al.* 2023, Concord 2018b). En el caso del Ivdici, el enfoque restrictivo de migración y desarrollo se ha materializado en que el 10% del presupuesto se destinará a la «gestión y gobernanza de la migración», con base en la Agenda Europea de la Migración y el «enfoque de las causas profundas» (Unión Europea 2021). La genérica categoría «gestión y gobernanza de la migración» incluye tareas de control migratorio y seguridad de las fronteras, cuya contribución al desarrollo de los receptores es nula.

3.2. El enfoque selectivo

En el enfoque selectivo, se plantea un enfoque más equilibrado entre el control migratorio y los derechos humanos de la población migrante y refugiada. La idea de fondo es que de forma «controlada» determinadas categorías de movilidad, fundamentalmente la migración cualificada y el asilo, pueden tener efectos positivos

en origen y en destino. Se asume parcialmente la responsabilidad global compartida en materia de asilo y refugio. Además, es más sensible a la pobreza, la desigualdad y los conflictos, y los reconoce como las causas de la movilidad. Se plantea, al igual que en el enfoque restrictivo, un uso instrumental y condicionado de la política de desarrollo para reducir la migración. Sin embargo, la estrategia no consiste en controlar las fronteras, sino en abordar las causas profundas de la migración. Por tanto, también se asume la premisa de «más desarrollo, menos migración». Las medidas que se formulan en destino consisten en ofrecer canales para migración legal vinculada al trabajo cualificado, así como un sistema de asilo. Para la población migrante y refugiada «seleccionada», se implementan políticas de integración, mientras que, para la «no seleccionada», retorno y expulsión. En origen se ofrece AOD, pero no se imponen las condiciones ligadas a objetivos migratorios, sino que se negocian con los países socios. Esta lógica suele percibirse positivamente en destino por la sociedad y por los grupos sensibilizados en la justicia global. Sin embargo, es paliativa, desigual por su carácter selectivo y una estrategia unilateral de los donantes (Carling 2019, Sørensen *et al.* 2003).

La anterior es una visión intermedia entre el «enfoque restrictivo» y el «enfoque expansivo», que explicaremos a continuación. Securitiza parcialmente la migración, ya que no la rechaza en su totalidad, e incorpora la condicionalidad migratoria del desarrollo. Ceccorulli y Lucarelli (2017) definen este enfoque como narrativa selectiva de la migración con planteamientos muy similares. En este trabajo, lo denominaremos «enfoque selectivo de migración y desarrollo».

3.2.1. El enfoque selectivo en la Unión Europea

En el ámbito de la UE, podemos encontrar varias políticas basadas en el enfoque selectivo. Nos detenemos en tres ejemplos significativos. El primero es la Directiva 2001/55/CE del Consejo de Protección Temporal, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (Unión Europea 2001). Se trata de un instrumento legal que permite a la UE ofrecer protección de manera excepcional y temporal a personas desplazadas a quienes les sea de aplicación la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU 1951). La Directiva de Protección Temporal no se aplicó en 2015, con la llegada a la UE de un millón de personas procedentes mayoritariamente de Siria. Concurrió el requisito de la afluencia masiva de personas desplazadas con necesidad de protección internacional, pero no la voluntad política. Sin embargo, sí se aplicó en 2022-2023 con la llegada a la UE de 4,5 millones de personas procedentes de Ucrania (Consejo Europeo 2023a).

En el caso mencionado, la selección no consistió en seleccionar refugiados o trabajadores cualificados y rechazar migrantes económicos, sino algo más grave y contrario al derecho internacional

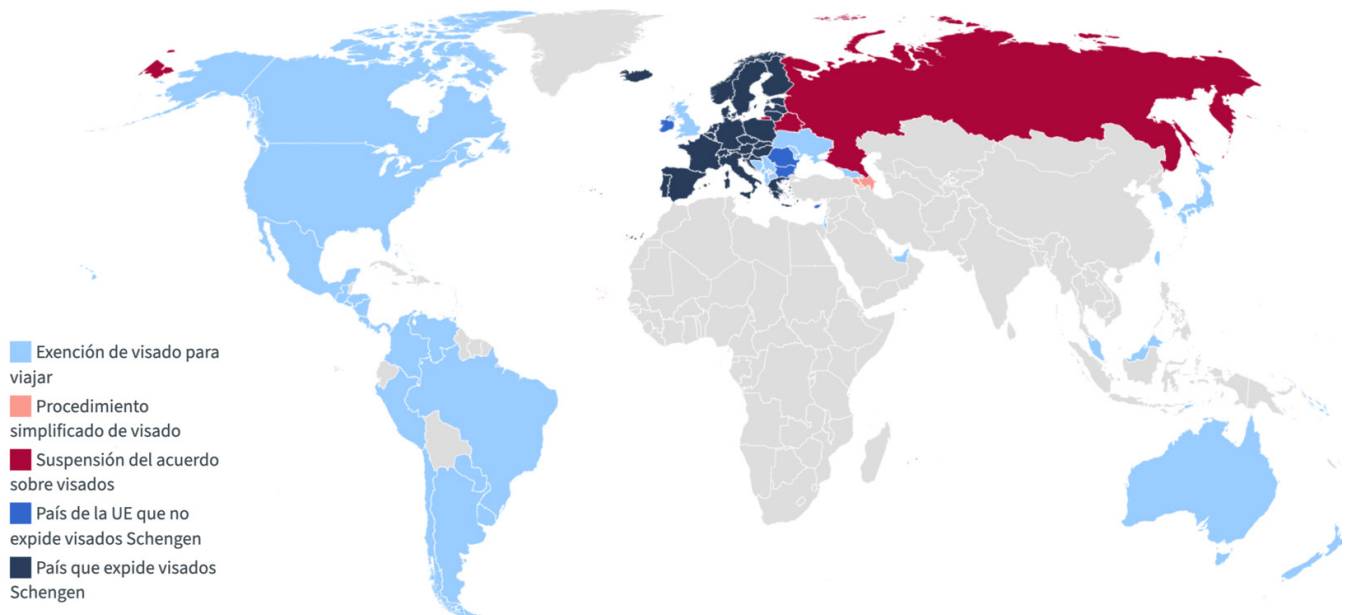


Figura 1

Mapa de los acuerdos de facilitación de visados de la UE

Fuente: Consejo Europeo (2023b).

sobre asilo y refugio: seleccionar refugiados ucranianos y rechazar refugiados sirios; es decir, no se selecciona según la categoría de persona en movimiento (migrante o refugiado), sino que, dentro de la misma categoría (refugiado), se selecciona por criterios de etnia, nacionalidad o religión, pese al carácter universal del Estatuto de los Refugiados y a que este instrumento precisamente combate estas formas de discriminación. Ilustra bien esta distinción que, en 2015, la terminología generalmente empleada fuera la de «crisis migratoria» por entidades como la Comisión Europea (2015b), el Acnur (2015), el Departamento de Seguridad Nacional (2015) o diferentes medios de comunicación (por ejemplo, France 24 [Riaño 2020] o BBC [Evans 2020]), a diferencia del caso de 2022-2023, donde los términos utilizados fueron «solidaridad» y «acogida».

El segundo ejemplo son los acuerdos de facilitación de visados entre la UE y los terceros países. En el marco de la Política Europea de Vecindad, la UE ha firmado acuerdos de facilitación de visados con países de la Vecindad Oriental, como Armenia o Azerbaiyán, con siete de los ocho países candidatos (Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Albania, Macedonia del Norte, Ucrania y Moldavia) y con uno de los dos países potenciales candidatos (Georgia). Sin embargo, llaman la atención las ausencias: por un lado, con Turquía, único país candidato con el que no se ha firmado un acuerdo de facilitación de visados; por otro, la Vecindad Sur en su conjunto, ya que toda la región del norte de África y Oriente Próximo carece de este tipo de acuerdos, con una única excepción: Israel (Consejo Europeo 2023b). A continuación, se muestra un mapa con los acuerdos de facilitación de visados de la UE con terceros países, en sus

diferentes modalidades. Nuevamente, se selecciona la migración conforme a criterios de nacionalidad, etnia o religión.

El tercer ejemplo es el de la denominada Tarjeta Azul, regulada por la Directiva 2009/50/CE (Unión Europea 2009). Consiste en priorizar la llegada a la UE de trabajadores de alta cualificación. Algunos requisitos son la posesión de un contrato de trabajo de al menos un año y que la remuneración sea superior a 1,5 veces el salario medio anual bruto del Estado miembro en cuestión.

3.3. El enfoque expansivo

La lógica política del transnacionalismo se diferencia notablemente de las dos anteriores en sus fundamentos, objetivos y medidas. El supuesto aquí es que la migración no es un hecho problemático ni para la seguridad ni para el desarrollo. Apoyándose en el concepto universalista del derecho de ciudadanía mundial de Kant (1967 [1795]), la movilidad no se concibe como un hecho excepcional, sino común y presente en la historia de la humanidad, como demuestra la demografía histórica (Bacci 2012, Rodríguez y Grafton 2007, Lacomba 2008). Su objetivo es movilizar el potencial de desarrollo de la población migrante y las diásporas. Además, se busca equilibrar la libertad de movimientos con la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ecológica de las comunidades, es decir, su capacidad de acogida. Se rechaza la premisa de «más desarrollo, menos migración» y se invierten los términos para defender otro supuesto: «más migración, *más desarrollo*». Se proponen medidas para fomentar el desarrollo, como el aumento de la AOD o la potenciación de todos los medios de vida, incluyendo los ligados a la movilidad, así como el alivio de la deuda y una apertura de los mercados a los productos de los países de origen. En destino, se procedería a relajar las políticas de control fronterizo, liberalizar el mercado laboral, aumentar las cuotas de asilo y facilitar el envío de remesas y la realización de actividades que contribuyan al desarrollo comunitario. En origen, se busca que la AOD no se seleccione por criterios estratégicos o de eficacia, sino por objetivos de desarrollo. Otras medidas consisten en facilitar la entrada de flujos de remesas e inversiones de las diásporas y potenciar su rentabilización. A nivel internacional esta perspectiva empuja a repensar las relaciones norte-sur y a reconocer y a apoyar las actividades de las diásporas, debiendo complementarse con las políticas de desarrollo. La fortaleza de este enfoque es que se buscan soluciones estructurales a largo plazo a las cuestiones de migración, desarrollo y seguridad: desde la interacción positiva migración-desarrollo. Sin embargo, puede ser perjudicial por el cortoplacismo de los gobiernos (Sørensen *et al.* 2003).

En este enfoque, se concibe la migración desde la óptica del desarrollo. Tiene una orientación transnacional, cosmopolita y de fronteras flexibles y se plantea una relación positiva entre la migra-

ción y el desarrollo. La política de desarrollo no es en esta visión un instrumento para reducir la migración, por lo que no conduce a la condicionalidad migratoria. El enfoque expansivo tiene tres fundamentos teóricos. Por un lado, se encuentra el influyente concepto de codesarrollo, teorizado por Naïr (1997) en un informe encargado por el Gobierno de Francia. Conviene realizar algunas matizaciones al respecto. El codesarrollo consiste en la coordinación e integración de la migración y el desarrollo para que los movimientos migratorios beneficien tanto a los países de origen como a los países de destino. Sin embargo, existe cierto consenso en que el codesarrollo no solo está relacionado con el desarrollo internacional, sino también con el control migratorio. De hecho, en el propio concepto de codesarrollo, se explicita la cuestión de la gestión de los flujos migratorios. Además, ha servido de base para impulsar prácticas de condicionalidad de la política de desarrollo a objetivos de control migratorio en la UE. Pese a todo lo anterior, cabe destacar los intentos recientes por desvincular el codesarrollo del control migratorio (Gómez Galán *et al.* 2010, Cáritas 2006, Congde 2013, Gómez Johnson 2007). En definitiva, consideramos como fundamento teórico del enfoque expansivo el concepto de codesarrollo, en referencia a las estrategias que refuerzan positivamente la migración y el desarrollo, sin incluir la dimensión del control migratorio, que entendemos contraria al desarrollo.

Los otros dos fundamentos del enfoque expansivo de migración y desarrollo son el enfoque de capacidades de Sen (1989) y la visión transnacional del concepto de desarrollo de Castles (2009).

Para Schöfberger (2019), el enfoque expansivo son marcos narrativos de migración-desarrollo, transnacional y de fronteras líquidas, conteniendo también elementos de las narrativas de valores y de la responsabilidad global (Ceccorulli y Lucarelli 2017). En este trabajo, lo denominamos «enfoque expansivo de migración y desarrollo».

El problema identificado por los enfoques de migración y desarrollo es que son dos ámbitos de política desconectados: por un lado, en la política de desarrollo, no se tiene en cuenta suficientemente el factor de la migración; por otro, en la política migratoria, no se consideran las necesidades de desarrollo de los países de origen y tránsito.

El enfoque restrictivo es securitario y tiene una base nacional. Pese a ello, sus prácticas políticas se apoyan en modelos de cooperación intergubernamental que han conectado a los principales actores e instrumentos de la política migratoria y la política de seguridad. Sin embargo, el enfoque expansivo es transnacional, pero no se ha traducido en prácticas políticas basadas en la cooperación entre los actores de la migración y el desarrollo, como las diásporas y los donantes, ni entre instrumentos, habiendo margen de mejora de la complementariedad entre AOD, ayuda humanitaria y remesas.

Como se explicó, el desarrollo como instrumento para reducir la migración no es eficaz ni deseable. Políticas, actores e instrumentos deben contribuir a la retroalimentación positiva entre migración y desarrollo, siguiendo a Sørensen *et al.* (2003), invitando a las diásporas a las conferencias de donantes, destinando más AOD a los PMA (que reciben menos remesas), concediendo permisos laborales a nacionales de terceros países y estableciendo sistemas de asilo ajustados al derecho internacional.

Dado que la pobreza, los conflictos, los sistemas globales de producción y la capacidad de agencia de la población migrante y los flujos migratorios son desafíos interdependientes, las respuestas políticas deben ser coherentes entre sí. Esta idea de coherencia debe trasladarse a las políticas de desarrollo, seguridad y migración, incluyendo actores e instrumentos. Esta cuestión se muestra gráficamente en la figura 2 del presente trabajo.

Deben privilegiarse los enfoques de desarrollo, pues son los únicos en los que se abordan la migración y los conflictos de forma estructural, a largo plazo y sostenible en el tiempo, mientras que los enfoques exclusivamente securitarios y/o humanitarios tienen un carácter paliativo y cortoplacista.

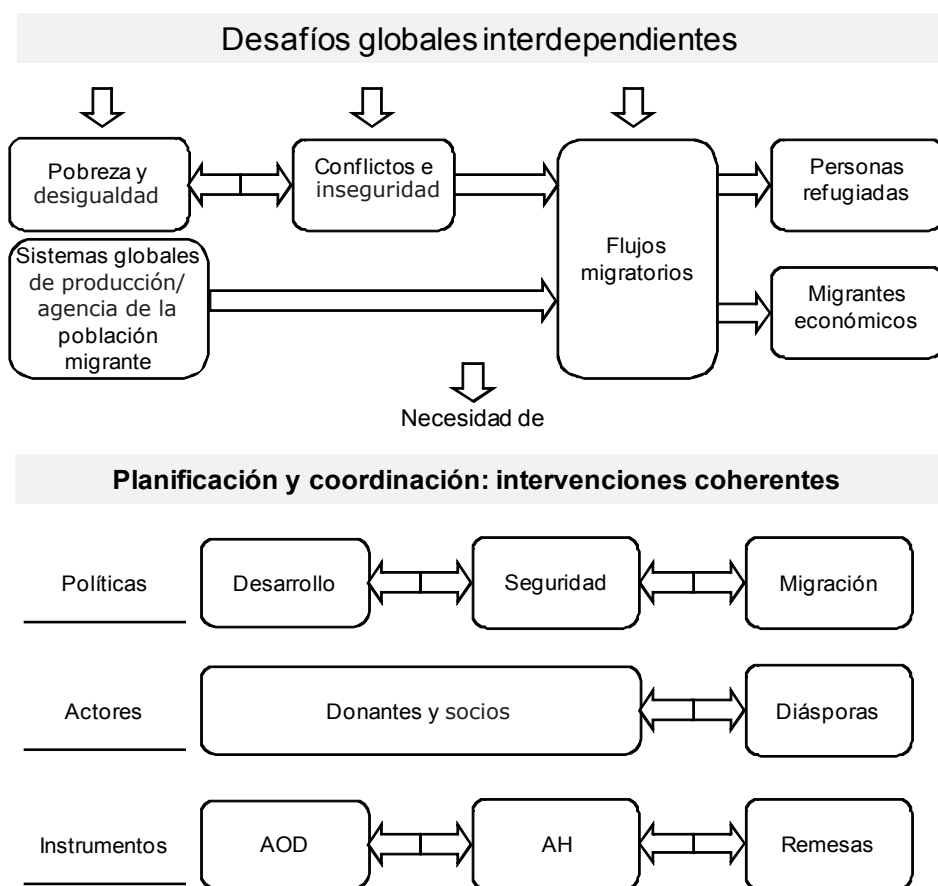


Figura 2
 Pobreza, conflictos, sistemas globales de producción y flujos migratorios: desafíos interdependientes requieren intervenciones coherentes
 Fuente: elaboración propia a partir de Sorensen *et al.* (2003).

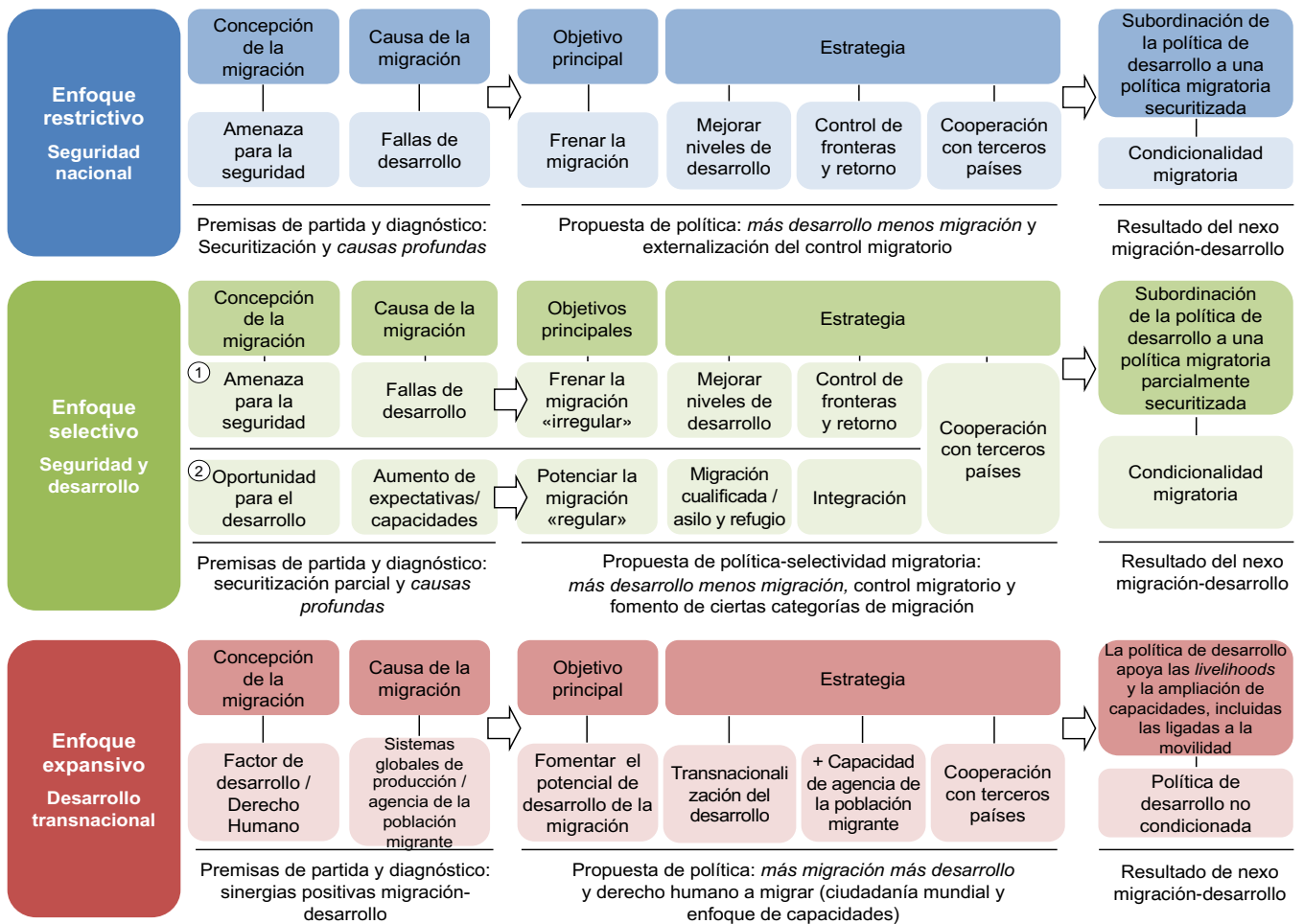


Figura 3
Enfoques del nexo migración-desarrollo: restrictivo, selectivo y expansivo
Fuente: elaboración propia.

4 Conclusiones

El *framing* del fenómeno migratorio es el elemento nuclear en la conformación de los enfoques sobre migración y desarrollo y de la condicionalidad migratoria. Hemos identificado tres marcos sobre la migración que derivan en tres enfoques sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo», tal y como se mostró en la figura 3. Este desarrollo teórico puede ser de utilidad para el desarrollo futuro de investigaciones sobre migración y desarrollo de diferentes tipos de actores, tanto nacionales como transnacionales, así como procesos políticos y políticas públicas.

En los enfoques restrictivo y selectivo, la migración se enmarca como una amenaza para la seguridad. En consecuencia, la relación entre «migración» y «desarrollo» se basa en la condicionalidad migratoria, es decir, en la subordinación de la política de desarrollo a una política migratoria securitizada. En contraposición, en el enfo-

que expansivo, la migración se enmarca como un factor de desarrollo y como un derecho humano. En la política de desarrollo, se apoyan las estrategias de ampliación de medios de vida y capacidades, incluidas las ligadas a la movilidad. Desde esta perspectiva, no se pone en práctica la condicionalidad migratoria.

A la luz del caso escogido de la UE, podemos concluir que los marcos sobre migración determinan los enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo. Como se señaló, el enfoque restrictivo y, en menor medida, el enfoque selectivo, ha sido predominante en el caso de la UE desde inicios de la década de los noventa, sirviendo de fundamento de las políticas de migración y desarrollo desde entonces. En particular, en la UE el marco negativo de la migración como problema de seguridad fundamenta el nexo migración-desarrollo, basado en el enfoque restrictivo.

Adicionalmente, nuestro desarrollo teórico nos permite aprender varios aspectos relevantes sobre la relación entre la migración y el desarrollo. Primero, la política de desarrollo no siempre logra mejorar los niveles de desarrollo. Segundo, la política de desarrollo tiene como objetivo la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, pero no la reducción de las migraciones. Tercero, las causas de la migración no son fallas desarrollo, sino al contrario: avances en el desarrollo, por la incorporación de las economías a redes globales de producción, consumo, comercio, información y transporte; cuarto, lo anterior genera un aumento de las expectativas y de las capacidades económicas y sociales de las personas para migrar, es decir, de la capacidad de agencia de la población migrante. Quinto, en consecuencia, la mejora de los niveles de desarrollo no reduce, sino que incrementa las migraciones, al menos a corto y medio plazo, tal y como demuestra la teoría de la «joroba migratoria». Sexto, la estrategia del enfoque de las causas profundas de reducir la migración mediante el desarrollo es contradictoria e ineficaz; ello se debe a que la reducción de la migración impacta negativamente en el desarrollo de los países de origen, al verse reducidas actividades transnacionales de las diásporas como las remesas, lo que, según este enfoque, aumentaría la migración, en vez de reducirla. Séptimo, es incompatible reducir la migración y fomentar el desarrollo, porque la migración es un factor de desarrollo. Por último, para impulsar el enfoque expansivo de migración y desarrollo, es preciso des securitizar la migración para su concepción como estrategia de desarrollo y como medio de ampliación de las capacidades. Para ello, es necesario incorporar los enfoques del codesarrollo (Naïr 1997), el desarrollo transnacional (Castles 2009) y el enfoque de capacidades (Sen 1989) en las políticas de migración y desarrollo.

Pese a lo anterior, en el enfoque restrictivo, se parte de dos premisas erróneas, que contradicen estas evidencias. Primero, a partir de un sobredimensionamiento del fenómeno, se concibe la migración como un problema de seguridad. El objetivo es,

por tanto, reducir el «problema» de la migración. Esto conduce a la securitización de las migraciones. Segundo, se plantea que la causa de las migraciones son las fallas de desarrollo por lo que, según esto, más desarrollo implicaría menos migración. Ambas premisas conducen a plantear un uso instrumental de la política de desarrollo, para reducir las migraciones. De este modo, se introduce una relación entre la migración y el desarrollo basada en la securitización y en la condicionalidad migratoria de la ayuda, con efectos negativos, tanto en términos de desarrollo como de migración.

Para finalizar, planteamos posibles líneas futuras de investigación. Con el objeto de realizar análisis empíricos con los que se explique por qué los actores optan por unos u otros enfoques y políticas sobre migración y desarrollo, pueden considerarse las siguientes cuestiones: por un lado, la posición de los actores en el sistema internacional, analizando la influencia en otros actores; por otro, las tradiciones políticas o la cultura política nacional como cuestión esencial para comprender el comportamiento diferenciado de los actores. Asimismo, las instituciones son un factor relevante, ya que pueden establecerse normas como freno o como impulso a la securitización y la condicionalidad. Finalmente, personalidades y liderazgos desempeñan un rol relevante que pueden inclinar la balanza hacia unos u otros enfoques y políticas sobre migración y desarrollo.

5 Agradecimientos

Esta investigación tiene como origen la tesis doctoral que el autor desarrolló bajo la dirección de José Antonio Sanahuja, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. El autor agradece sus valiosos comentarios y aportaciones.

6 Bibliografía

- ACNUR (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS) (2015). 2015: el año de la crisis de refugiados en Europa. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- AKERMAN S (1976). Theories and methods of migration research. En: Runblom H, Norman H (eds.). *From Sweden to America: A History of Migration*. University of Minnesota Press, Mineápolis, pp. 19-75.
- BACCI ML (2012). *Breve historia de las migraciones*. Alianza, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2016). *Migration and Development. A Role for the World Bank Group*. Banco Mundial, Washington.
- BIGO D (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27:63-92.

- BIGO D (2008). Globalized (in)security. The field and the ban-opticon. En: Bigo D, Tsoukala A (eds.). *Terror, Insecurity, and Liberty*. Routledge, Londres, pp. 10-48.
- BROWN S, GRÄVINGHOLT J (2016). *The Securitization of Foreign Aid*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- BUZAN B, WAEVER O, DE WILDE J (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Londres.
- CÁRITAS (2006). Migración y codesarrollo: una propuesta innovadora. https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/159%20MIGCODMIG162006_0454.pdf, acceso 1 de diciembre de 2023.
- CARLING J (2017). Thirty-six migration nexuses, and counting. <https://jorgencarling.org/2017/07/31/thirty-six-migration-nexuses-and-counting/>, acceso 20 de diciembre de 2022.
- CARLING J (2019). Key concepts in the migration-development nexus. En: *MIGNEX Handbook*, capítulo 2. Peace Research Institute Oslo. <https://www.mignex.org/publications/2-key-concepts-and-definitions-migration-development-nexus>, acceso 10 de diciembre de 2022.
- CASTILLEJO C (2017). The EU Migration Partnership Framework: Time for a Re-think? Discussion Paper 28/2017, German Development Institute. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199518/1/die-dp-2017-28.pdf>, acceso 12 de mayo de 2019.
- CASTLES S (2009). Development and Migration-Migration and Development: What Comes First? Global Perspective and African Experiences. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory* 56 (21):1-31.
- CECCORULLI M, LUCARELLI S (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator* 52(3):83-102.
- CLEMENS M (2014). Does Development Reduce Migration? Working Paper 359. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/does-development-reduce-migration-working-paper-359>, acceso 5 de junio de 2019.
- CLEMENS M (2017). Migration Is a Form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit. *Undesa Technical Paper*, 2017/8. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/technicalpapers/docs/TP2017-8.pdf>, acceso 17 de abril de 2020.
- CLEMENS M, POSTEL H (2018). Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. Policy Paper 119. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries>, acceso 29 de abril de 2020.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una agenda europea de la migración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b). Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5596, acceso 5 de diciembre de 2023.
- COMISIÓN EUROPEA (2016). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52016DC0385>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- CONCORD (2018a). Aidwatch 2018. Aid And Migration. The Externalisation of Europe's responsibilities. https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CONCORD_AidWatchPaper_Aid_Migration_2018_online.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.
- CONCORD (2018b). ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África. https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018_-español.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.
- CONGDE (2013). Documento Marco sobre la idea y las prácticas del Codesarrollo. https://coordinadoraongd.org/old/999/original/20111017_161047_CODEDESARROLLO_castellano_impreso.pdf, acceso 1 de diciembre de 2023.

- CONSEJO EUROPEO (1999). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. Tampere, 16 de octubre de 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2002). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. 13463/02. Bruselas, 24 de octubre de 2002. <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2023a). Afluencia de refugiados procedentes de Ucrania. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2023b). Política de visados de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-visa-policy/#facilitation>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- CORNELIUS W, HOLLIFIELD JF (1994). *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford University Press.
- CZAIKA M, DE HAAS H (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review* 39(3):487-508.
- DE HAAS H (2007). Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change* 38(5):819-841.
- DE HAAS H (2008). The Myth of Invasion: The Inconvenient Realities of African Migration to Europe. *Third World Quarterly* 29(7):1305-1322.
- DE HAAS H (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review* 44(1):227-264.
- DELKÁDER-PALACIOS A (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 8(2):172-201.
- DELKÁDER-PALACIOS A (2021). Securitización y condicionalidad migratoria de la política de desarrollo: la Unión Europea y Marruecos (1999-2019). Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2015). La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el «espacio Schengen». <https://www.dsn.gob.es/es/ crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- DOMÍNGUEZ R (2019). Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la Unión Europea. En: Cabrera C, Rodríguez G, Blanco I (coords.). *Migraciones internacionales en el siglo XXI*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 17-96.
- EVANS G (2020). Crisis de migrantes en Europa: el año que cambió un continente. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53991743>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- GAZZOTTI L, JIMÉNEZ ÁLVAREZ MG, ESPIÑEIRA K (2023). An «European» Externalisation Strategy? A Transnational Perspective on Aid, Border Regimes, and the EU Trust Fund for Africa in Morocco. En: Finotelli C, Ponzio I (eds.). *Migration Control Logics and Strategies in Europe A North-South Comparison*. Springer, Cham, pp. 69-89.
- GÓMEZ GALÁN M, DAVID I, ALBARRÁN CALVO M, MALGESINI REY G, EL HARCHI BIRO Y (2010). Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa y Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- GÓMEZ JOHNSON C (2007). Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo. *Revista de Antropología Iberoamericana* 2(3):550-569.
- HUYSMANS J (2000). The European Unión and the Securitization of Migration. *Journal of Common Markets* 38(5):751-777.
- HUYSMANS J (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*. New International Relations Series. Routledge, Londres.
- JOBERT B (2001). Europe and the recomposition of national forums: the French case. Comunicación presentada. En: *Ideas, Discourse and European Integration Conference*. Harvard University.
- KANT I (1967). *La paz perpetua*. Aguilar, Madrid.

- KNOMAD (2019). Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief 31. <https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf>, acceso 24 de enero de 2020.
- LACOMBA J (2008). Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía análisis e interpretación. Catarata, Madrid.
- LAVENEX S, KUNZ R (2008). The Migration-Development Nexus in EU External Relations. *Journal of European Integration* 30(3):439-457.
- LAVENEX S, UÇARER E (2002). Migration and the Externalities of European Integration. Lexington Books, Oxford.
- MARTIN PL (1993). Trade and Migration: NAFTA and Agriculture, Policy Analyses in International Economics 38. Institute for International Economics, Washington DC.
- MARTIN-SHIELDS C P, SCHRAVEN B, ANGENENDT S (2017). More Development – More Migration? The «Migration Hump» and Its Significance for Development Policy Co-operation with Subsaharan Africa. Briefing Paper 20/2017, German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_20.2017.pdf, acceso 1 de abril de 2019.
- MCKEOWN A (2004). Global Migration, 1846-1940. *Journal of World History* 15(2): 155-189.
- MORENO-LAX V, LEMBERG-PEDERSEN M (2019). Border-induced displacement: the ethical and legal implications of distance-creation through externalization. *Questions of International Law* 56:5-33. http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.
- MOYO D (2011). Cuando la ayuda es el problema: hay otro camino para África. Gota a gota, Madrid.
- NAÏR S (1997). Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios. Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.
- NUSSBAUM M (1988). Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution. *Oxford Studies in Ancient Philosophy* 1:145-184.
- NUSSBAUM M (2011). Creating Capabilities: The Human Development Approach. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2023). Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions [DAC2a]. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf, acceso 2 de noviembre de 2022.
- ONU (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf, acceso 5 de diciembre de 2023.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. <https://www.undp.org/es/el-salvador/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2009-superando-barreras-movilidad-y-desarrollo-humanos>, acceso 22 de abril de 2021.
- RAVENSTEIN EG (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London* 48(2):167-227.
- RAVENSTEIN EG (1889). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society* 52(2):214-301.
- RIAÑO J (2020). Crisis de refugiados de 2015: Europa aún no tiene respuestas. France 24. <https://www.france24.com/es/20200909-migrantes-crisis-refugiados-2015-europa>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- RODRÍGUEZ MS, GRAFTON AT (2007). Migration in History: Human Migration in Comparative Perspective. University of Rochester Press, Rochester.
- SCHÖFBERGER I (2019). Migration: Solid Nations and Liquid Transnationalism? En: The EU's Struggle to Find a Shared Course on African Migration 1999-2019. Discussion Paper 1/2019. German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__1.2019.pdf, acceso 20 de enero de 2021.

- SEN A (1989). Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning* 19:41-58.
- SEN A (1999). Development as Freedom. Oxford University Press, Oxford.
- SØRENSEN NN, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2002). The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. *International Migration* 5 (40):49-71.
- SØRENSEN NN, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2003). El nexo entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas. En: Zúñiga N (coord.). *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*. CIP-Fuhem, Madrid, pp. 49-71.
- STATEWATCH (2019). Aid, border security and EU-Morocco cooperation on migration control. <https://www.statewatch.org/analyses/2019/aid-border-security-and-eu-morocco-cooperation-on-migration-control/>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- TUJAN JRA, DE CEUKELAIRE W (2009). Condicionalidad y apropiación de la ayuda: ¡qué contradicciones! *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 1:33-49.
- UNDESA (2017). International Migration Report 2017. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf, acceso 14 de febrero de 2022.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2009). Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- UNION EUROPEA (2021). Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>, acceso 7 de diciembre 2023.
- ZÚÑIGA N (coord.). *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*. CIP-Fuhem, Madrid.

Youth's tolerance of corruption: exploring the influence of sensitivity to monetary inequity and sociodemographic factors

Tolerancia de los jóvenes a la corrupción: explorando la influencia de la sensibilidad a la inequidad monetaria y de factores sociodemográficos

Mario F. GUTIÉRREZ-ROMERO
mariogutierrez@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Juan J. GIRALDO-HUERTAS
juangh@unisabana.edu.co
Universidad de la Sabana
Chía (Colombia)

Santiago ALONSO-DÍAZ
santiagoalonso@tec.mx
EGADE, Tecnológico de Monterrey
Ciudad de México (Mexico)

María IBARRA-BARAJAS
maria-ibarra@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Mariana MORENO-SIERRA
moreno.mariana@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Sofía ROMERO-MORA
sofiaromero@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

María Juliana RUBIANO-QUINTERO
rubianoq-mariaj@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Abstract/Resumen

1. Introduction

- 1.1. Corruption, cognitive development, and other sociodemographic factors**
- 1.2. Inequity aversion, sensitivity to monetary reward, and tolerance of corruption**

2. Method

- 2.1. Design**
- 2.2. Participants**
- 2.3. Pilot test**
- 2.4. Material and procedure**
- 2.5. Categories and analysis plan**

3. Results

4. Discussion

5. Conclusions

6. Acknowledgments

7. References

Youth's tolerance of corruption: exploring the influence of sensitivity to monetary inequity and sociodemographic factors

Tolerancia de los jóvenes a la corrupción: explorando la influencia de la sensibilidad a la inequidad monetaria y de factores sociodemográficos

Mario F. GUTIÉRREZ-ROMERO
mariogutierrez@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Juan J. GIRALDO-HUERTAS
juangh@unisabana.edu.co
Universidad de la Sabana
Chía (Colombia)

Santiago ALONSO-DÍAZ
santiagoalonso@tec.mx
EGADE, Tecnológico de Monterrey
Ciudad de México (Mexico)

María IBARRA-BARAJAS
maria-ibarra@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Mariana MORENO-SIERRA
moreno.mariana@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Sofía ROMERO-MORA
sofiaromero@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

María Juliana RUBIANO-QUINTERO
rubianoq-mariaj@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá (Colombia)

Cite as/citar como:

Gutiérrez-Romero MF, Giraldo-Huertas JJ, Alonso-Díaz S, Ibarra-Barajas M, Moreno-Sierra M, Romero-Mora S, Rubiano-Quintero MJ (2024). Youth's tolerance of corruption: exploring the influence of sensitivity to monetary inequity and sociodemographic factors. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):120-148.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10548

Abstract

This study explores the relationship between tolerance of corruption, in-group/out-group sensitivity to differences in random monetary distributions, and sociodemographic variables in young students in Colombia. The results offer evidence of a relationship between aversion to monetary inequity and a reduced tolerance for corrupt acts among young people. The design included two experiments: a corruption task (CT) and a sensitivity to difference in monetary rewards (MR) task. MR had two conditions, one implying social bias as a variable. Participation involved a sample of 220 students, ranging in age from fifteen to twenty-three, representing both public and private universities in Colombia. Participants with preferences for fair distributions had a lower tolerance of corruption. In this study, cognitive and sociodemographic factors influencing corruption tolerance among Colombian youth are identified. Likewise, the methodology used to investigate corruption tolerance is outlined and the mediating role of sensitivity to monetary differences in said acceptance is examined.

Keywords: tolerance of corruption, inequity aversion, sensitivity to monetary differences, sociodemographic variables, type of education.

Resumen

Se explora la relación entre la tolerancia a la corrupción y la sensibilidad de los estudiantes colombianos a las diferencias en las distribuciones monetarias aleatorias y variables sociodemográficas. Se proporciona evidencia de una relación entre la aversión a la inequidad monetaria y una reducida tolerancia a actos corruptos entre los jóvenes. El diseño incluyó dos experimentos: una tarea de corrupción y una tarea de sensibilidad a las diferencias en las recompensas monetarias. Participaron 220 estudiantes, con edades entre quince y veintitrés años, tanto de universidades públicas como privadas. Los participantes con preferencias por distribuciones justas mostraron una menor tolerancia a la corrupción. En este estudio, se identifican los factores cognitivos y sociodemográficos que influyen en la tolerancia a la corrupción entre la juventud colombiana. Asimismo, se describe la metodología utilizada para investigar la tolerancia a la corrupción y se examina el papel mediador de la sensibilidad a las diferencias monetarias en dicha aceptación.

Palabras clave: tolerancia a la corrupción, aversión a la inequidad, sensibilidad a las diferencias monetarias, variables sociodemográficas, tipo de educación.

1 Introduction

«Corruption» has been defined historically by political scientists as a group of practices and behaviors deviating from the assigned responsibilities of a public position for the sake of self-interest and individual gain, including bribery, nepotism, and misappropriation of public resources for private-regarding use (Nye 1967). The conventional understanding of corruption traces its roots back to the ancient Greek philosopher Aristotle, who likened «corruption» to «tyranny». According to Aristotle, the tyrant, in opposition to the king, studies his own advantage rather than that of his subjects (Heidenheimer & Johnston 2002).

Through the course of history, there has been an extensive debate regarding the definition of this phenomenon. From a moralist standpoint, which follows the ideals of philosophical thinkers like Rousseau, «corruption» is defined as the deviance of morality. From this perspective, «corruption» as a normative concept implies that an individual's behavior has been tainted, going from «good» to «bad» (Heidenheimer & Johnston 2002). Banfield (1958) also supported this point of view, by considering corruption as a lack of moral behavior that held back society.

On the contrary, the revisionist point of view provides value-neutral or value-free definitions. Unlike the moralists, this side of the debate does not consider the social and ethical implications of corruption. Robbins (2000), for example, went beyond individual behavior by arguing that corruption is a systemic phenomenon, consisting of a series of normalized rules, transgressing legal entities, reinforced by existing inequalities. Certainly, some revisionist authors consider corruption to be helpful in maintaining the political system of nations (Farrales 2005). Leff (1964) argues that corruption is an extra-legal institution benefiting individuals or groups and allowing them to gain influence over the actions of bureaucracy.

Another debate around the definition of «corruption» involves the aspect of «legality», as some scholars argue, whether or not it should be considered when evaluating a behavior as corrupt. Skinner (1965) and Neild (2002) argued that the definition of «corruption» depends heavily on public opinion. Thus, not every corrupt act is necessarily illegal. The definition of «corruption» will vary depending on the chronological time, society and culture. The prior discussion shows that establishing a precise definition is challenging, yet there is a consensus that «corruption» refers to acts in which power and influence are used for personal gain in a manner that contravenes the established rules of the game (Jain 2001).

The common practice of referring to «corruption» as «unidimensional and synonymous with bribery» neglects other forms of corruption (e.g., favoritism, improper interference, conflicts of in-

terest, etc.), which are more prevalent in developed countries and often overlooked by conventional corruption-perception indexes focusing primarily on bribery (Andersson 2017, p. 59). A growing body of literature has emphasized the existence of various «forms» of corruption. Dincer and Johnston (2019) distinguish between «lawful» and «unlawful corruption», based on the nature of benefits received by public officials in exchange for providing specific advantages to private individuals or groups. To elaborate, «unlawful corruption» occurs when public office is exploited for personal gains, typically involving cash or gifts provided to a government official. Conversely, «lawful corruption» happens when the misuse of power is driven by political motives, such as campaign contributions to or endorsements by a government official (e.g., lobbying activity).

Heidenheimer and Johnston (2002) have categorized the phenomenon into «white», «grey», or «black corruption», according to its acceptance in different societal environments. «Black corruption» encompasses all actions condemned as «corrupt», both by the moral elites of the corresponding country and the general citizenry, resulting in a congruence between the law and public opinion in this type of corruption. «Grey corruption» corresponds to an ambiguous situation where there is no full consensus, but relevant sectors of the population—the moral elite— support the condemnation of such actions as «corrupt». It often occurs that there are norms sanctioning actions falling within this typology, yet the citizenry does not openly reject such behaviors. A typical example is tax evasion by public officials abusing their position in certain countries with a limited civic culture. «White corruption» faces little strong opposition from society; neither the elite nor the general citizenry openly condemns it. On the contrary, they tolerate it, although not entirely, at least in some of its aspects. In this scenario, there are no condemning laws for such practices, due to their lack of widespread support.

«Corruption» is a broad, complex, and prevalent phenomenon that affects countries worldwide and has a devastating impact on the economy when ordinary citizens become involved (Waismel-Manor *et al.* 2022). The underlying assumption in corruption research is that it is best analyzed from a principal-agent perspective, where the agent misuses the power entrusted by the principal to improve their benefit instead of the principal's gain (Jaakson *et al.* 2019). This perspective views corrupt behavior through the calculation of individual cost-benefit. Corrupt behavior occurs whenever perceived benefits outweigh costs, and this corruption manifests itself in bribery, embezzlement, fraud, extortion, and favoritism (Andvig & Fjellstad 2001).

Corruption poses a significant problem for the macroeconomic development of developing countries. Latin America loses around 4.4 % of its Gross Domestic Product (GDP) to inefficiency and corruption in public spending (Michele *et al.* 2018). In the case of Colombia,

a low- and middle-income country (LMIC), corruption can amount to 18.4 billion USD in losses per year (Contraloría General de la República 2018). It is a widespread issue in the sociopolitical context, generating a culture of non-compliance with rules and failing to establish a culture of legality among citizens (Newman & Angel 2017). The Index of Public Integrity, grouping measures of transparency, e-government, openness to trade, freedom of the press, and budget transparency, ranks Colombia 60th among 106 countries, making it the tenth country with the worst integrity among Latin American nations (Transparency International 2020). Despite the efforts, such as the creation of the Anti-Corruption Statute in Colombia, which establishes various controls and sanctions to prevent corruption, there have been no significant advances in the fight against corruption in recent years (Ayala-García *et al.* 2022).

Complementary to this discussion and integral to the design of the scenario proposed in this research, it becomes essential to analyze the relationships between corruption and social practices that are not illegal but may be perceived as immoral or, at the very least, as sources of conflict of interest, particularly corruption and lobbying. In a broad context, private interests can attempt to gain political influence through two different modes of behavior: «corruption» and «lobbying». Both involve seeking assistance from the public sector in return for certain favors; one could contend that lobbying, in essence, represents a distinct manifestation of corruption that targets legislative bodies or other regulatory agencies (Campos & Giovannoni 2007).

Campos and Giovannoni (2007) provide empirical evidence supporting the notion that «lobbying» constitutes a socially viable alternative to the direct methods of influence employed by companies with policymakers, particularly as a substitute for resorting to corruption. Another argument positing lobbying and corruption as substitutes is grounded in the notion that «lobbying» provides the lobbyist with the ability to alter regulations, rendering corruption unnecessary (Harstad & Svensson 2011).

Goldberg (2018) has proposed that both «lobbying» and «corruption» are based on exchanges that rely on access and trust; however, these shared conditions differ in their expectations and outcomes. For this author, «lobbying» turns into «corruption» if it has the same effects as other forms of corruption that do not seek political influence. This may sound trivial or even tautological, but it indicates that the relationship between «lobbying» and «corruption» is not dichotomous but rather continuous. «Corruption» serves as a catalyst for the erosion of trust in the rule of law, administered by the bureaucracy and safeguarded by jurisdiction. It also undermines the integrity of the policymaking process, which ideally should mirror the interests of the constituency. Furthermore, lobbying, if unchecked, can similarly contribute to these adverse effects and transform into a corruptive influence.

According to Dimant and Tosato (2018), investigating corruption is crucial, due to its political, social, and economic implications, affecting the entire population of a country. In the Latin American context, individuals tend to have favorable attitudes towards corrupt acts of social or political groups they identify with, especially in situations of conflict with opposing groups. In these situations, any action that facilitates gaining an advantage over the conflicting group is accepted, even if it involves corruption. The impact of corruption in regions such as Latin America tends to persist, due to attitudes related to tribal ethics (López-López *et al.* 2016) and an exacerbated utilitarianism common in the region (Salgado 2004).

From a traditional economic standpoint, the rational choice theory proposes that the decision to engage in corrupt behavior results from strategically calculating selfish actions (Dupuy & Neset 2018). Recent research is based on the analysis of micro-individual aspects underlying decision-making in the face of corrupt behavior (Julián & Bonavia 2020). According to these models, proximity to peers who engage in corrupt behavior increases the tendency to be corrupt or to accept such behavior (Gino & Galinsky 2012). By surrounding oneself with corrupt individuals, there is a normalization of these behaviors, which leads to them being less socially penalized (Köbis *et al.* 2017). Additionally, as it becomes evident that these behaviors produce a benefit for the individual who executes them, the social group perceives them as an ideal way of acting (Julián & Bonavia 2020).

1.1. Corruption, cognitive development, and other sociodemographic factors

There is no consensus in the academic literature regarding the understanding and acceptance of «bribery» in childhood. From a developmental perspective, judgments on «bribery» among children aged six to ten have been assessed to determine whether their disapproval varies based on the setting (public or private). It has been found that bribery's rejection increases with age. In an experiment conducted by Reyes-Jaquez and Koenig (2022), young children displayed a higher bribery-acceptance rate when the experimenter was present, as opposed to when they were absent. In contrast, older children showed similar rejection rates in all environments (Reyes-Jaquez & Koenig 2022). Children can recognize abuses of power, exemplified by bribery and its associated negative traits like bias and secrecy. They actively reject unethical actions tied to authority-based corruption when encountered (Reyes-Jaquez & Koenig 2021). Regardless, Wang *et al.* (2015) have found evidence suggesting an increasing tolerance of corruption in childhood and adolescence. Still, they noted that moral evaluation of such transgressions leads to a reduction in tolerance.

Neuropsychology has shown that brain regions related to reward, specifically unexpected rewards, are more sensitive in adolescence than in adulthood, even when the rewards are small and unrelated to behavior (Van Leijenhorst *et al.* 2010). This suggests fundamental differences in how uncertain rewards are processed at different ages. Activation of the reward-related *nucleus accumbens* reaches its peak in mid-adolescence and decreases in late adolescence and early adulthood, modulated by developmental differences in a general tendency to pursue personal goals (Schreuders *et al.* 2018). MR generate a strong activation in the bilateral ventral striatum and medial prefrontal cortex, even in adolescence (Van Duijvenvoorde *et al.* 2014).

Studies conducted in Latin America from a social psychology standpoint highlight that the social perception and attitudes towards corruption are influenced by various factors, including the country's economic situation, satisfaction with government performance, personal economic status, occupational status, gender, and age, among other variables (Gaddi 2023). Additionally, distrust in the integrity of the political system is associated with a higher tolerance for bribery (González-Ramírez & Monsiváis-Carrillo 2022).

The need to examine the role of decision-making in studying corruption tolerance becomes evident when considering that the condemnation of an unethical action requires, at a minimum, that the action was willingly exercised (Pozsgai-Alvarez 2022). Sociocultural beliefs regarding illegality, institutional illegitimacy, and survival increase the likelihood of adolescents evaluating corruption more positively. Age plays a role likewise: sixth-grade students are more tolerant of corruption than eleventh-grade students, demonstrating greater acceptability towards nepotism too (Martínez & Posada 2022). Certain studies have evidenced that tie-based corruption, such as nepotism, is commonly practiced in social settings where favoritism and interpersonal connections mediate public and private decision making (Zheng *et al.* 2020).

In Latin America, there is a growing acceptance of corruption among adolescents (Velez & Knowles 2020). This is concerning because the attitudes of young people towards democracy and trust in government are negatively associated with corruption measures (Torney-Purta *et al.* 2004). Moreover, trust in civic institutions is lower in countries with corrupt and less effective government institutions (Lauglo 2013), potentially increasing permissiveness towards corrupt acts, due to broader social attitudes and corruption levels in government (Schulz *et al.* 2018).

Gender is also a significant factor in understanding this phenomenon, as women tend to perceive more risk than men (Liu *et al.* 2022). On the other hand, households headed by males were more prone to participate in, or rationalize, bribery, potentially due to increased engagement with government officials in the labor market.

There is empirical correlation suggesting that a higher percentage of women in Public Administration positions correlates with lower levels of corruption (Dollar *et al.* 2001, Jha & Sarangi 2018), a trend that persists as individuals gain more experience (Pereira & Fernandez-Vazquez 2022).

Contrary to this, studies have shown that interpersonal trust decreases tolerance to corruption (Cohaila 2020), as well as prosocial behaviors, such as a person's proclivity to punish unjust behaviors and seek fairness, despite them benefiting them or not (Cameron *et al.* 2008). It has also been found that tolerance of corruption and subsequent engagement in unethical practices may be mediated by the cost of bribery in terms of social welfare (Cameron *et al.* 2008). Carrasco *et al.* (2020) investigation showed that civic knowledge and understanding of the consequences of corrupt acts are negative predictors of tolerance towards corruption in Latin American youth.

1.2. Inequity aversion, sensitivity to monetary reward, and tolerance of corruption

According to the Transparency Corporation for Colombia (2019) (as cited in Ibarra-Barajas *et al.* 2021), a staggering sum of \$17.9 billion (COP), equivalent to around \$430 million (USD), of the national budget was redirected towards corrupt activities in 2018, exacerbating the structural problem of inequity. This issue is rooted in factors such as economic distribution disparities, resource concentration, and the absence of state's regulation in specific regions of the country (Sánchez-Torres 2017).

Research indicates that both the perception and experience of «corruption» wield significant influence over various forms of political participation in Colombia (Langbein & Sanabria 2013). In response, efforts in developing nations like Colombia strive to combat corruption by establishing high-profile, independent anti-corruption agencies with prosecutorial powers and launching campaigns to promote transparency. Even so, a comprehensive and promising research agenda in this field is imperative for understanding how corruption establishes itself in diverse contexts and why it endures over time (Olken & Pande 2012).

It has also been hypothesized that inequity aversion predicts people's engagement in corrupt practices and its widespread within society considering an individual's inclination to display unjust behaviors as a response to unfair distributions (Baymul 2019). «Inequity aversion» has been defined from different frameworks as one's disposition to reject inequitable distributions upon perceived unfairness (Fehr & Schmidt 1999, Vale & Brosnan 2017). Two types of «inequity aversion» have been defined: «advantageous inequity (AI) aversion», in which an individual rejects an unfair distribution that favors them, and «disadvantageous inequity (DI) aversion»,

which involves the rejection of unjust distributions negatively impacting the individual (Brosnan 2006).

A classic study on social decision-making (Sanfey 2007) highlighted that emotional reactions serve as a mechanism to avoid inequity, fostering mutual reciprocity, emphasizing the importance of reputation, and encouraging the punishment of individuals attempting to exploit others. Negative emotional states were observed, because of both inequity and nonreciprocity (Sanfey 2007). The perpetuation of unfairness in a chain of unjust behaviors has been elucidated through the concept of «generalized negative reciprocity». In this framework, an individual who is treated unfairly is more likely to propagate an unjust response not only toward the original transgressor but also toward uninvolved third parties (Gray *et al.* 2014). A study conducted by Strang *et al.* (2016) reported that emotion regulation strategies can diminish generalized negative reciprocity.

According to Montero (2007) classical economic research on the Ultimatum Game (UG), inequity aversion can, ironically, predict inequity when participants estimate a higher total pay-off based on a specific distributive scenario; for example, when bargaining, participants who showcased high levels of inequity aversion accepted unfair distributions, whether these benefited them or not, in the pursuit of not being left out of the negotiation.

Montero (2007) findings exemplified how both monetary and social rewards motivate behavior and decision-making in both private and public settings. Response speeds in reward-related tasks are faster than in tasks without rewards: increasing the magnitude of the reward causes faster response speeds in tasks of monetary incentive delay and social incentive delay (Wang *et al.* 2017). A study conducted by McAuliffe *et al.* (2002) demonstrated that the type of reward (abstract, such as money, or concrete, in-kind rewards like candy) significantly influence the acceptance of DI in both adults and children (McAuliffe *et al.* 2022). Adults showed a higher level of DI aversion when faced with unjust monetary distributions, rather than candy ones. In this study, we will focus on MR, because neuroscientists have repeatedly emphasized their importance as the primary motivators of behavior and key components in the control of actions, decisions, goal-directed behavior, and learning (Hidi 2016).

In-group favoritism bias is also posited to be linked to strategic thinking and decision-making in distributive decisions, because people are more likely to favor members of their group, anticipating a monetary reward in the future (Everett *et al.* 2015). Other studies suggest that in-group favoritism does not flexibly adjust children's responses in distributive equity situations (Gonzalez *et al.* 2020, McAuliffe & Dunham 2017, Stagnaro *et al.* 2018), nor in in/out-group trust situations and economic cooperative decisions (Grueneisen *et al.* 2021).

The present study is essential, because the relationship between the behavior of young people and corruption in a lower-middle-income country (LMIC) like Colombia is not fully understood, and the sociocultural and cognitive variables influencing the decision to act corruptly are not fully explored. Moreover, it should be acknowledged that there is limited research on the relationship between «corruption» and «inequity aversion» in monetary reward situations, despite theoretical hypotheses or assumptions from the economic discipline by authors such as Montero (2007) and Baymul (2019).

It aims to identify the relationship between the «level of corruption» and «sensitivity to differences» in random monetary distributions, as well demographic variables such as gender, type of education, socioeconomic stratum (SES), age and in-group/out-group social bias in Colombian students. Previous studies suggest that acceptance of corrupt acts is reduced in young students in public and private universities in Colombia with aversion to monetary inequity, aligning with the notion that monetary prosocial tendencies decrease justification for corruption.

2 Method

2.1. Design

All subjects participated in two experiments: a corruption task (CT) and a sensitivity to monetary reward (MR) differences task. CT allows categorizing subjects' responses according to four levels of corruption («not evidenced», «slight», «moderate», and «severe») and analyzing the influence of variables such as «age», «SES» (five strata), two types of the educational systems («private» and «public»), and three genders («female», «male», and «non-binary»). MR allows identifying participants' sensitivity to different distributions of MR according to three types of aversion (AI, DI, and equity aversion). MR has two conditions that have a social bias variable: in the in-group condition, it was proposed that the counterpart was the participant's best friend, and in the out-group condition, the counterpart was suggested to be an unknown individual. In the second condition, the monetary amounts offered in each round were counterbalanced. The tasks were presented according to the following order: *a)* condition 1: known partner, and *b)* condition 2: unknown partner.

2.2. Participants

The sample consisted of 220 university students, with an age range between fifteen and twenty-three years old ($Mdn = 20$, $min = 15$, $max = 23$; $M = 19.7$, $SD = 2.1$), enrolled in four private and

three public universities (see Table 1) in Colombia. There is a high homogeneity in the educational, geographical, and socioeconomic areas between private educational institutions, as well as between public educational institutions. Therefore, it is not necessary to analyze clusters for each university (Fajardo *et al.* 2021, Martin 2018, Mejía 2016). The SES is the classification of residential properties in Colombia. This is an ordinal categorization of six levels (one being very low and six being very high), created by the Colombian state (see Table 1). Minors who voluntarily agreed to participate signed an informed assent and their respective legal guardians signed an informed consent following what is required by Resolution 8430 of 1993 from the Ministry of Health in Colombia, which establishes the scientific, technical, and administrative regulations for health research.

| Variable | | N | % |
|-----------------------|------------|-----|------|
| Gender | Female | 142 | 64.5 |
| | Male | 73 | 33.2 |
| | Non-binary | 5 | 2.3 |
| Socioeconomic stratum | One | 24 | 10.9 |
| | Two | 12 | 5.5 |
| | Three | 34 | 15.5 |
| | Four | 61 | 27.7 |
| | Five | 43 | 19.5 |
| | Six | 46 | 20.9 |
| Type of education | Private | 154 | 70.0 |
| | Public | 66 | 30.0 |

Table 1

Characteristics of the participating sample

Source: Authors.

2.3. Pilot test

In the pilot phase, a total of 14 participants were interviewed in three rounds. In the first round, four subjects, three women and one man aged between seventeen and twenty years ($M = 18.5$, $SD = 1.8$) solved the initial version of both the CT and MR tasks. The analysis of the responses allowed us to establish that the context and instructions given for the task were clear and encouraged the participation of the subjects. However, during the MR task it was evident that large differences between the prize to be obtained by the subject and the prize of the counterpart (nine coins versus one coin, or eight coins versus four coins, in the inequity aversion task) caused the subjects to systematically reject the result of each toss.

2.4. Material and procedure

As previously mentioned, two tasks were designed: the vaccine distribution scenario (CT) and the roulette task (MR). The first task, the «vaccine distribution scenario», is based on two economic games: the Bribery Game (Abbink *et al.* 2002) and the Corruption Game (Köbis *et al.* 2015, Köbis *et al.* 2017). CT has a typical triadic structure of many corrupt transactions in acquisition situations: two players in the competition —one of whom is a potentially corrupt player (the participant)—; another hypothetical player, who competes with the participant, and a third player, who resembles a government official who assigns a contract or prize to the highest bidder. All participants are expected to assume the role of the potentially corrupt player.

Participants can offer a bribe to an official to avoid splitting the contract amount with the competing player and thus «break» the equilibrium in their favor. The game is configured so that the other player does not have the opportunity to bribe the official. Theoretically, both players in competition can be corrupt, but to reduce complexity in the initial implementation of the corruption game only one corrupt option is introduced for the participant.

In this game, the following scenario was established:

You are the manager of a mail and goods distribution company. The Ministry of Public Health announces a large contract for the distribution of vaccines against COVID-19. Two private companies compete with their budget for the distribution of this batch of vaccines by making an offer through a public tender; the best offer (that is, the highest offer) would win the entire vaccine distribution contract worth one hundred and twenty million pesos (COP 120,000,000, equivalent to USD 30,700). Equal bids lead to an equal division of the contract worth sixty million pesos (COP 60,000,000 COP equivalent to USD 15,000). In the first phase, you must decide whether or not to undertake a lobbying strategy with the high official of the Ministry, who has the power to decide on the winner of the tender. You can invite him and his family to dinner at a prestigious restaurant in Bogotá, which ensures you a bidding advantage of 50 % of equal bids. This process is common and not a crime, although it could be frowned upon, as it guarantees private benefits for the official and would give you an advantage for your offer. Neither you nor your family has access to the vaccines. Would you invite the official to dinner?

Afterward, a secondary situation was proposed: «There is also the opportunity to invite the official and their family on an anonymous all-expenses-paid vacation to Miami (USA). Your company's offer would remain anonymous, except for the official invited to vacations. This invitation ensures advantages in 100 % of equal bids. Neither you nor your family would have access to the vaccines. Would you invite the official to Miami?».

In the third phase of the experiment, the situation proposed the prior invitation to the official. But, unlike phase two, on this occasion the participant and his family would have access to vaccines against COVID-19. Having said this, the third prompt was the

following: «There is also the opportunity to invite the official and their family on an anonymous all-expenses-paid vacation to Miami (USA). Your company's offer would remain anonymous, except for the official invited to vacations. This invitation ensures advantages in 100 % of equal bids. You and your family will have access to the vaccines. Would you invite the official to Miami?».

In the MR task, a roulette, and its prize table (see Figure 1) were designed based on the proposals of Qiu *et al.* (2017) and Williams and Moore (2014). When it is impossible to achieve an equitable distribution by attributes, it can be achieved by proposing a mechanism that generates equal opportunities for each party to access the resource, *i.e.*, through procedural justice (Chaudhuri *et al.* 2016). A fair procedure (*e.g.*, a wheel) would provide a 50/50 chance of obtaining the largest reward. In this study, the preferences of young people are compared according to advantageous (AI), disadvantageous (DI), and equitable (DE) outcomes.

In this task, the allocation of resources is related to the final position of the roulette, which proposes 13 spins with three possible coin distributions: *a)* AI («6 for myself and 4 for the other»), *b)* DI («4 for myself and 6 for the other»), and *c)* equity («5 for each»). The participant does not make decisions about the distribution of coins but rather accepts or rejects the one granted by the roulette. It is a modified version of the Dictator Game, that is traditionally used in economic reasoning tasks. Similar versions, where imposed distributions are accepted or rejected, have been used before to measure altruism (Hutcherson *et al.* 2015). In our task, the distributions were hypothetical, and participants did not receive any monetary incentive. The task was presented on a casino roulette wheel organized by colored areas: blue (AI), white (equitable), and yellow (DI) (see Figure 1).

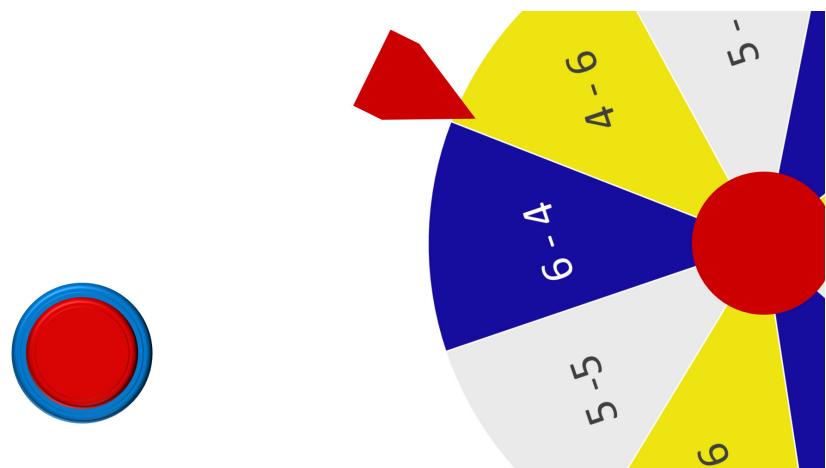


Figure 1
The prize roulette
Source: Authors.

These areas contain different predetermined coin distributions, as previously mentioned. In the in-group condition, the following prompt was given to the participants: «In this game, you will simul-

taneously win coins for yourself and your best friend. When spinning the roulette wheel, you would win as many coins as indicated on the wheel, provided that you accept the result; if you do not accept it, you can spin the roulette wheel again, but you will not win anything. You can spin it up to 13 times. The total sum of all coins will be the final prize».

In the out-group condition, the participants were asked to consider instead that they were competing with an unknown player.

2.5. Categories and analysis plan

In the CT task, the subject had two response options to each of the three hypothetical scenarios: «Yes» or «No». Systematically rejecting the possibility of engaging in a corrupt act in each phase refers to «non-evidenced corruption». «Mild corruption» is delineated by the subject's proclivity to engage in lobbying activities. «Moderate corruption» is identified through the subject's propensity to proffer gifts to individuals involved in corrupt practices, and «severe corruption» manifests when the subject exhibits a disposition to accept personal and direct benefits from individuals engaged in corruption, considering such gifts as a form of recompense.

In task MR, sensitivity to monetary difference is established when a particular roulette outcome is rejected more than 50 % of the time. Aversion to DI is identified when the subject rejects more than 50 % of the roulette outcomes that do not favor them; aversion to AI is identified when the subject rejects more than half of the roulette outcomes that do favor them. Aversion to equity (EA) is identified when the subject rejects more than half of the outcomes that distribute resources equally between both players. The criteria are presented in Table 2.

| Category | Subcategory | Definition | Performance level | |
|---------------------------------|-------------|---|---|---|
| | | | High | Low |
| Aversion to a distribution type | DI | This occurs when the subject rejects inequitable distributions where their counterpart obtains more resources | The subject rejects between 3 and 5 disadvantageous inequitable distributions | The subject rejects less than 3 disadvantageous inequitable distributions |
| | AI | This occurs when the subject rejects inequitable distributions in which their counterpart receives fewer resources | The subject rejects between 3 and 5 advantageous inequitable distributions | The subject rejects less than 3 advantageous inequitable distributions |
| | EA | This occurs when the subject rejects equitable distributions where they receive the same number of resources as their counterpart | The subject rejects between 2 and 3 equitable distributions | The subject rejects only 1 equitable distribution |

Note: AI = «advantageous inequity»; DI = «disadvantageous inequity»; EA = «equity aversion».

Table 2

Analysis criteria for the category aversion to a distribution type

Source: Authors.

Given that our metric for the corruption game is represented on an ordinal scale spanning from 1 (indicating a low level of acceptance) to 4 (indicating a high level of acceptance), we employed an ordinal logistic regression for our analysis. One advantage of Bayesian approaches is that probability distributions of regression estimates are obtained and, instead of strict p -values, overall probabilities of the estimates can be reported. Particularly, we report the probability of the direction, positive or negative, of the regression weights (Makowski *et al.* 2019). Bayesian regressions were conducted in Python using the PyMC3 package, and the R-hat measure was used to determine convergence (4 chains, 10,000 samples each). The specification for the regression was:

$$\text{Corruption} = \beta_0 + \beta_1 \text{Difference Sensitivity} + \beta_2 \text{Public Edu.} + \beta_3 \text{SES} + \beta_4 \text{Gender} + \beta_5 \text{Age}$$

Corruption is a discrete aggregate measure. It is the sum of the scores of three questions, ranging from 1 (minimum acceptance of corruption) to 4 (maximum acceptance of corruption). It is not a measure of corruption, but rather of accepting hypothetical situations presented in the texts. However, the term «corruption» is used for notational brevity. The demographics are *Public Education*, *SES*, *Gender*, and *Age*. *Public Education* is a categorical variable («public» vs. «private»). *SES* are discrete socioeconomic strata ranging from one (lowest SES) to six (highest SES). *Gender* has three levels (female, male, and non-binary). *Age* is represented in years.

Sensitivity to monetary difference is a discrete aggregate measure obtained by adding the strength of AI (1 low, 2 high), DI (1 low, 2 high), and EA (1 low, 2 high) when there was no in-group favoritism, minus the same sum when there was in-group favoritism. This indicator measures changes in preferences for equitable monetary redistribution relative to in-group favoritism. Larger values indicate preferences for equitable redistribution independent of in-group preferences. This regression provides evidence that preferences for equitable monetary distributions (sensitivity to monetary difference) correlate with acceptance of hypothetical corrupt practices, while controlling for demographic information.

To perform the ordinal logistic Bayesian regression, the following priors and likelihoods were used. In terms of likelihood, in ordinal regression, the probability of being in a level, in our case of accepting situations of corruption, depends on *a*) the logistic function, which takes as input the regression equation (Eq. 1), and *b*) thresholds for the 4-1 levels of corruption; for example, assuming that Eq. 1 has weights all equal to 1 and the variables are all 1, then the result is 6 (5 variables plus the intercept). This 6, along with the thresholds, is used to calculate the probability, with the logistic function, of observing a level of corruption.

We assigned a normal prior centered at zero with a wide standard deviation of 20 to the three thresholds. We assigned a Laplace

prior centered at μ with standard deviation σ to the regression weights. We assigned a normal prior centered at zero with a standard deviation of 2 to both μ and σ . We truncated σ to positive values. Given the units of the variables, these are sufficiently wide/uninformative priors to run the Bayesian regression.

Using leave-one-out (loo) cross-validation, we compared the Eq. 1 model with a null model (only intercept) or only demographic variables. The loo criterion is an information criterion that seeks to balance model complexity (number of parameters) and fit the data (likelihood), where smaller values are better models. We found that the three models are similar in terms of loo (*null* = 493.53, *Eq. 1* = 493.12, and *Demographics* = 492.73). The differences are too small to be considered relevant (< 0.1); that is, the three models are similar in complexity and fit. Since one of the objectives is to explore relationships between variables, and because of its conceptual relevance, we present the Eq. 1 model.

3 Results

The frequency of the *Corruption* variable among the participants indicates a high non-evident corruption (45.8 %), meaning that, despite the escalation of the reward, they never accept a corrupt act. The parameters obtained via Markov chain Monte Carlo (MCMC) converged (all R-hat values were below 1.05). The average of the posterior predictive is close to the average of the observed data (Figure 2). Figure 2 also displays a U-shape. Participants tended to accept the extremes, *i.e.*, the situation of simple lobbying and not necessarily corrupt (corruption level 1) and the situation of giving bribes and selfish benefits (corruption level 4).

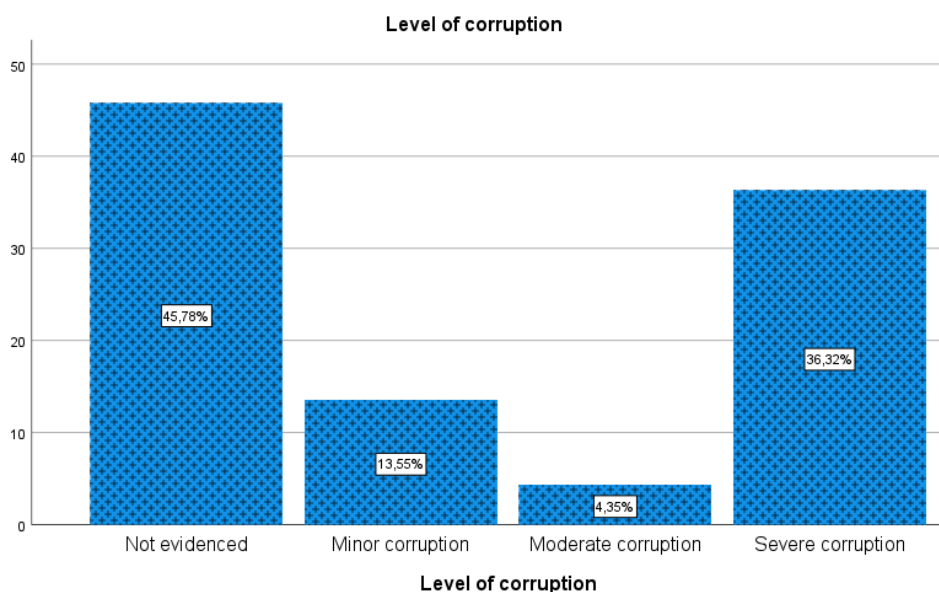


Figure 2
Level of corruption evidenced by the participants

The posterior predictive is the distribution of predicted values by the model given the parameters and observed data [$p(y_{pred}|parameters, y_{obs})$]. The y-axis is the frequency in the data or model, and the x-axis represents the four levels of corruption (Figure 3).

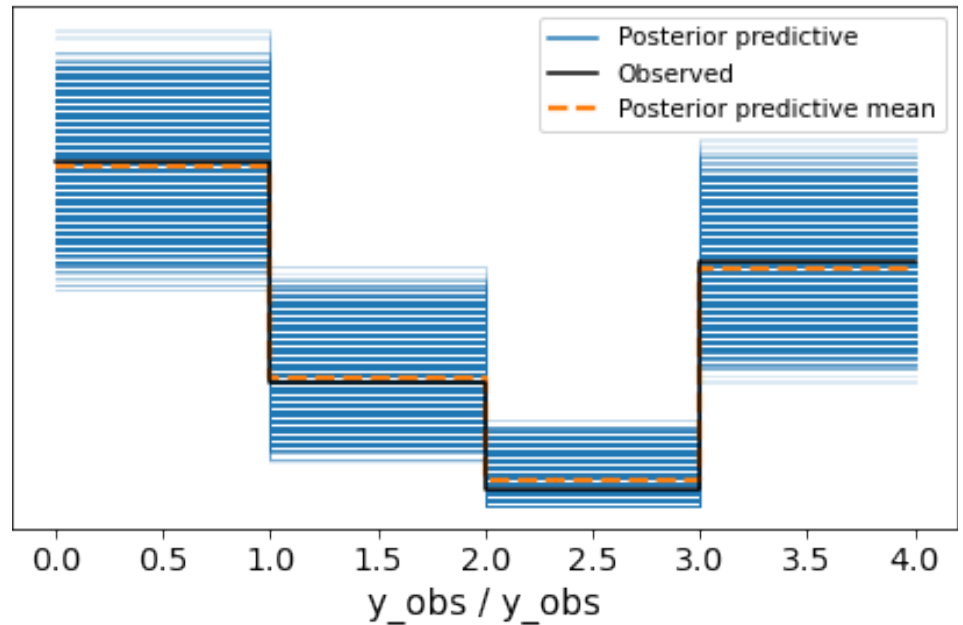


Figure 3
Posterior predictive
Source: Authors.

The results of the Bayesian regression (Figure 4) indicate that the type of education modifies tolerance to corruption. The posterior probability of observing a positive regression weight was 0.04, indicating that corruption scores were lower in public institutions than in private ones. The posterior probability of the regression weight for men being greater than that for women was 0.57, and for non-binary individuals, greater than that for women, was 0.27. In general, men were more likely to tolerate corrupt situations, followed by women and non-binary individuals.

The regression estimate for SES was mostly negative. The posterior probability of being greater than zero was 0.38, suggesting that participants with higher SES were less likely to accept hypothetical corrupt situations. The regression estimate for age was mostly negative. The posterior probability of being positive was 0.03, suggesting that older students were less likely to accept corrupt situations. Finally, the regression estimates for sensitivity difference, which measures how much participants prefer monetary distributions for outgroup members, were mostly negative. The posterior probability of being greater than zero was 0.13. Participants with stronger preferences for fair distributions for outgroup members tended to report lower corruption scores.

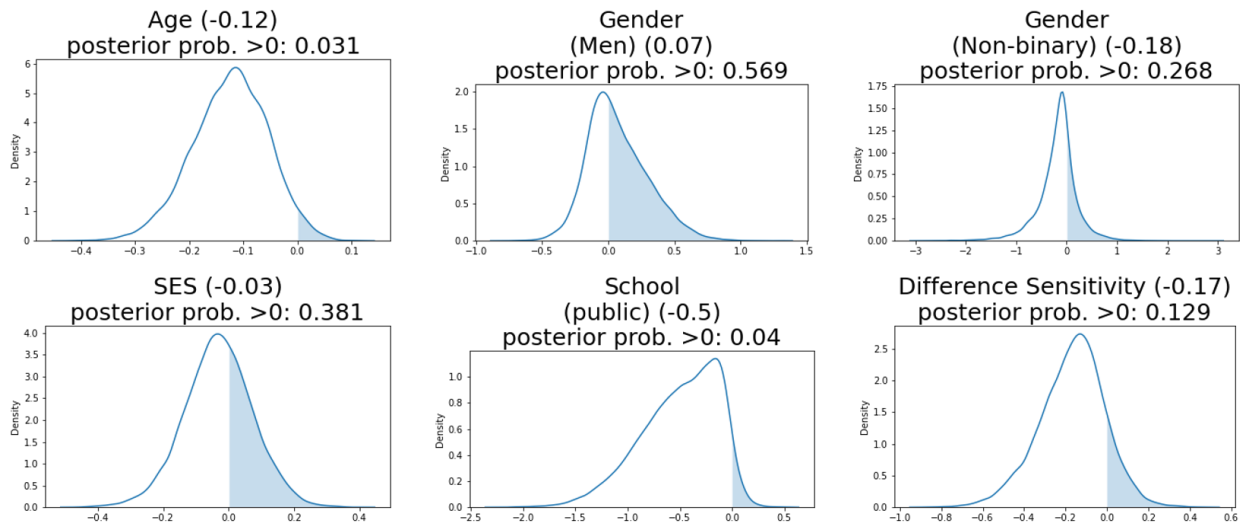


Figure 4

Bayesian regression. Posterior distributions for each of the regression parameters (distributions are 95 % posterior density intervals)

Source: Authors.

The blue shading and the title of each panel highlight the amount of mass greater than zero. The mean of the posterior is indicated in parentheses in the title. The intercept is not shown (prob. > 0 = 0.325, mean = -0.12). In summary, the results indicate notable patterns. First, there is posterior evidence that sensitivity difference affects tolerance to corruption scenarios. Second, participants who were in a public university reported reduced tolerance for corruption, as opposed to those from private institutions. Third, SES, gender, and age affected tolerance to corruption, with participants with higher SES, non-binary individuals, and older individuals tending to report less tolerance to corruption situations.

4 Discussion

The aim of this study was to explore the correlation between level of corruption and sensitivity to differences in random monetary distributions, along with demographic variables such as *Gender*, *Type of Education*, *SES*, *Age*, and *Social Bias*. The results revealed several noteworthy relationships. Participants with stronger preferences for fair distributions for outgroup members tended to report lower corruption scores. Interestingly, the likelihood of accepting a corrupt act decreased with higher levels of education, and this pattern varied based on the type of education. Moreover, participants from a higher socioeconomic status were less inclined to accept hypothetical corrupt situations, compared to their counterparts from a lower socioeconomic status. Our results contribute by identifying sociodemographic variables that influence corruption

tolerance in Latin American youth, shedding light on the investigation of corruption tolerance, and elucidating the role played by sensitivity to monetary differences.

These results unveil the existing relationship between tolerance of corruption and its relationship with fairness and prosocial behavior. As previous studies have shown, both interpersonal trust (Cohaila 2020) and preference for equity (Cameron *et al.* 2008) are predictors of a person's willingness to reject corruption as well as key components to reduce it. We can also assume that, as tolerance of corruption decreases the higher the educational level, education plays a pivotal role in a person's awareness regarding fairness, civic knowledge, and political issues. This aligns with Carrasco *et al.* (2020) on overall civic knowledge as a negative predictor of tolerance of corruption.

Viewed through the lens of Heidenheimer and Johnston (2002), two types of rewards for corrupt acts were posited: «grey», associated with lobbying practices (slight corruption), and «black», involving economic rewards (severe corruption). When faced with different types of corruption, it was observed that 45.8 % of the population exhibited zero tolerance of corruption, irrespective of the offered reward; these individuals rejected any gain. The data indicated a general rejection of the corrupt agent's proposal in the case of «grey corruption» (only 13.6 % accepted slight corruption), while 36.3 % accepted «black corruption» (severe corruption). «Grey corruption», representing hidden areas of corruption, was accepted without necessarily compromising one's position or social status, providing contextual acceptance. Notably, «black corruption» was only accepted when a highly valuable reward was offered, justifying the perceived risk associated with acceptance.

Concerning individual preferences for distributions (sensitivity to monetary differences), participants with low sensitivity (strong inclinations for unjust distributions) demonstrated a higher level of tolerance regarding corrupt situations. Conversely, individuals with high sensitivity (strong inclinations for fair distributions) exhibited a lower tolerance for corruption.

To our knowledge, present study is the first to empirically establish the relationship between aversion to inequity and tolerance of corruption in the context of resource distribution within a hypothetical scenario. The hypothesis posits that each participant's sense of justice and emotional responses, particularly their sensitivity to monetary difference, prevent them from being tolerant of corruption when offered a reward in a resource distribution situation impacting the welfare of others. On the other hand, negative emotions arising from unfair distributions were considered a potential explanation for why some individuals might engage in corrupt acts while others would not (Gray *et al.* 2014). The relationship between lower sensitivity and higher levels of corruption could be explained through generalized negative reciprocity.

In the research design of the CT task, the overall monetary and social reward value progressively increased in each phase. As previously established by McAuliffe *et al.* (2022), the type of reward significantly influences people's decision-making. It could be said that, in both tasks, the total amount of coins and overall private benefit (given access to vaccines before the rest of the population) obtained upon bribe impacted participant's choices. While explicit bribery, different to lobbying, carries a huge social cost, as it is more likely to be punished, it could be evidenced that, for certain individuals, the type of reward and compensation predicts their willingness to engage in corrupt acts, as perceived benefits outweigh costs (Andvig & Fjelstad 2001).

Regarding the relationship between sociodemographic variables and tolerance of corruption, age emerged as a predictor of increased tolerance of corruption, with younger individuals being more inclined to accept it. This aligns with previous explorations that found young individuals are generally more likely to engage in bribery (Mangafić & Veselinović 2020, Torgler & Valev 2006). It could also be mentioned that the lack of explicit supervision in the CT task could explain why children were more likely to engage in corrupt practices than their counterparts, as they are more inclined to reject unethical actions based on the presence of an authority figure (Reyes-Jaquez & Koenig 2021).

When analyzing the *Gender* variable, the probability of accepting a corrupt act significantly decreased among individuals identifying as female. As previous studies have shown, women are more averse to risk than men (Liu *et al.* 2022), making them less willing to engage in acts that could have a high cost for them. In the case of female participants, we could hypothesize that being caught or punished outweighs the benefit. This is an interesting area of study yet to be developed.

The probability of accepting a corrupt act decreased with increasing levels of education, varying depending on the type of education. The sophistication hypothesis proposes that populations with higher levels of education develop more sophisticated political attitudes (Highton 2009). Thus, it is expected that adults with higher levels of education possess extensive and organized knowledge that determines more structured political opinions, facts, and concepts. Accumulation of information and knowledge is crucial to both societies and individuals, as more informed individuals tend to make for a more interested and participatory electorate (Persson 2015). Due to their ability to critically evaluate the functioning of institutions and government officials, politically sophisticated students exhibit lower tolerance for corruption.

There's also an interesting key point to highlight regarding this last finding. Corruption significantly influences public education experiences in multiple ways. Empirical evidence from developing countries confirms a robust negative relationship between corruption

and expected years of schooling. At low corruption levels, expected years of schooling in public higher education increases, while, at high levels of corruption, enrollment in public higher education decreases, as well as expected years of schooling (Duerrenberger & Warning 2018). This means that both students and education's quality are directly affected by state corruption. This disparity is key to understanding why there's a higher probability of aversion to corruption in official education, compared to private education.

This research also uncovered an inverse relationship between the probability of accepting a corrupt act and socioeconomic status (SES). Individuals with higher SES levels are less likely to accept hypothetical corrupt situations, as found by Carrasco *et al.* (2020) in a study comparing corruption tolerance in several Latin-American countries. Their research revealed a negative correlation between the SES of schools and corruption tolerance: the higher the SES level, the lower the corruption tolerance. These findings underscore the necessity for curricular interventions within educational contexts to mitigate the likelihood of corruption tolerance and enhance societal equity. This emphasizes the importance of reinforcing civic competencies and levels of civic knowledge among prospective citizens, achievable through initiatives targeting the responsible and ethical utilization of state resources.

A fundamental difference between the studies discussed here lies in how tolerance for corruption is measured. It predominantly relies on ordinal acceptance scales, where a character decides (usually corrupt), and participants express their acceptance or rejection of that decision (Li *et al.* 2018). In this case, participants face a gradation of the reward to be obtained in the corrupt situation and decide whether or not to participate. This method of scaling the reward helps distinguish low tolerance for corruption from high tolerance and their relationship with incentive. Additionally, as discussed by Pozsgai-Alvarez (2015), this tolerance can be evaluated based on the type of activity considered conceivable and achievable, such as being willing to commit extortionary or collusive corruption, describing the nature of two possible relationships between the corruptor and the corrupt.

To the best of our knowledge, this study may be the first to investigate the relationship between sensitivity to monetary injustice towards out-group members and tolerance for corruption. Regression estimates indicate that tolerance of corruption tends to decrease in those who are more sensitive to differences in monetary distributions, theoretically exhibiting more equitable behavior in situations of distributive justice. In summary, there is further evidence that sensitivity to monetary difference modulates tolerance of corruption, highlighting that people who tend to incorporate more equitable distribution practices towards the out-group are likely to reject corrupt acts. This finding contributes to the understanding of behavior within a framework of distributive jus-

tice. It is known that the amount of reward individuals is willing to sacrifice to increase the net pay of others is lower under a loss frame than under a gain frame (Boun-My *et al.* 2018). There is also evidence that individuals' preferences for AI may differ depending on their role in determining the allocations. Participants show a much lower preference for equitable offers than for advantageous offers if they can determine the allocations in the money distribution environment (Li *et al.* 2018).

In this report, it is shown that a tendency toward equity in out-group monetary distribution situations is a factor that decreases tolerance of corruption, which may not be the case for individuals who tend to favor equity only within in-group distributive scenarios. The presence of inequity in monetary distribution can affect feelings of reconciliation in peace processes, such as those underway in Colombia. The presence of inequity in monetary distribution can even impact people's feelings of reconciliation in peace processes like those unfolding in Colombia (Rincón-Unigarro *et al.* 2022). There may be cultural biases or developmental trajectories that explain this result; for example, acceptance of nepotism and social favoritism are predictors of tie-based corruption (Zheng *et al.* 2020), and people are more likely to favor members of their group, anticipating a monetary reward in the future (Everett *et al.* 2015).

5 Conclusions

Present study provides evidence of the relationship between corruption tolerance in schooled adolescents and young adults and sensitivity to economic differences in a resource distribution situation. Instead of using traditional CT, such as the Dictator Game, this research introduced a new task involving a ranked increase in the type of reward, from an institutional gain to a personal gain. The second task, examining sensitivity towards monetary differences, deviates from the norm (the Inequity Game) by including a new category —aversion to equity—, in addition to the usual examination of disadvantageous/AI. Moreover, this study includes a variable comparing resource distribution between unknown peers and known peers (intra and exo-group bias). To our knowledge, this research is the first to investigate the relationship between corruption tolerance and sensitivity to economic differences.

Regarding the limitations of this study, it should be mentioned that the sample of university students was convenience-based and not necessarily representative of the entire student population nor the SES distribution of the country. In this sense, the results obtained should be analyzed with caution. However, these results are valuable as priors for future work. Additionally, the scarcity of literature on these topics from a non-binary gender perspective posed

a theoretical difficulty in studying the findings that considered this variable, so many of the proposed conclusions had limited scope.

In the future, it would be interesting to replicate the task, but with distributions of coins that could be exchanged for real rewards and not in a hypothetical exercise, to evaluate if aversion to advantageous and disadvantageous inequality is affected and what implications this has in societies as unequal as the Colombian one, where the top 1 % of the population is concentrated around 20 % of the income (Cepal 2022). In summary, this study contributes to closing the literature gap surrounding tolerance of corruption, sensitivity to monetary distributions, and their relationship with socioeconomic variables. Specifically, evidence is proposed that supports the hypothesis of a relationship between aversion to inequity and tolerance for corruption in situations involving the distribution of resources.

6 Acknowledgments

Dr. Gutiérrez-Romero dedication was supported by the Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, CO) under grant ID SIAP 08715. Dr. Giraldo-Huertas dedication was supported by grants awarded by the Universidad de la Sabana, and the Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias), Grant #860, for Doctoral studies support.

7 References

- ABBINK K, IRLLENBUSCH B, RENNER E (2002). An experimental bribery game. *Journal of Law, Economics, and Organization* 18(2):428-454. <https://doi.org/10.1093/jleo/18.2.428>, accessed January 15, 2023.
- ANDERSSON S (2017). Beyond unidimensional measurement of corruption. *Public Integrity*, 19(1):58-76. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408>, accessed December 4, 2023.
- ANDVIG J, FJELDSTAD O (2001). Corruption: a review of contemporary research (CMI Report). Bergen: Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/file/?861=corruption-a-review-of-contemporary-research>, accessed January 28, 2023.
- AYALA-GARCÍA J, BONET-MORÓN J, PÉREZ-VALBUENA G, HEILBRON-FERNÁNDEZ, SURET-LEGUIZAMÓN J (2022). La corrupción en Colombia: un análisis integral. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana* 307:1-45. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10302>, accessed February 15, 2023.
- BAHOO S, ALON I, PALTRINIERI A (2020). Corruption in international business: a review and research agenda. *International Business Review* 29(4):101660. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2019.101660>, accessed November 2, 2022.
- BANFIELD EC (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Research Center, Chicago (Illinois).

- BAYMUL C (2019). Perceived Income Inequality and Corruption. Global Relations Forum. <http://www.gif.org.tr/Documents/cinar-baymul.pdf>, accessed June 17, 2023
- BOUN-MY K, LAMPACH N, LEFEBVRE M, MAGNANI J (2018). Effects of gain-loss frames on advantageous inequality aversion. *Journal of the Economic Science Association* 4(2):99-109. <https://doi.org/10.1007/s40881-018-0057-2>, accessed May 4, 2023.
- BROSNAN SF (2016). Comportamientos relacionados con la justicia y la equidad en primates no humanos. *Ludus Vitalis* 21(40):249-272. https://www.centrolombardo.edu.mx/wp-content/uploads/2014/10/40-13_brosnan.pdf, accessed June 17, 2023.
- CAMERON L, CHADHURI A, ERKAL N, GANGADHARAN L (2008). Propensities to Engage in and Punish Corrupt Behavior: Experimental Evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore. *Journal of Public Economics* 93(7-8):843-851. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.03.004>, accessed December 4, 2023.
- CAMPOS N, GIOVANNONI F (2007). Lobbying, corruption and political influence. *Public Choice*, 131:1-21. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9102-4>, accessed December 4, 2023.
- CARRASCO D, BANERJEE R, TREVIÑO E, VILLALOBOS C (2020). Civic knowledge and open classroom discussion: explaining tolerance of corruption among 8th-grade students in Latin America. *Educational Psychology* 40(2):186-206. <https://doi.org/10.1080/01443410.2019.1699907>, accessed August 14, 2023.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2022). Panorama Social de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2022/15-P), Santiago (Chile). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/S2200947_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed March 20, 2023.
- CHAUDHURI A, PAICHAYONTVIJIT T, SBAI E (2016). The role of framing, inequity and history in a corruption game: some experimental evidence. *Games* 7(2):1-24. <https://doi.org/10.3390/g7020013>, accessed April 8, 2023.
- COHAILA E (2020). Interpersonal trust and corruption in Peru: Structural equation modeling. *Perf. latinoam* 28(56):151-175. <https://doi.org/10.18504/pl2856-007-2020>, accessed April 8, 2023.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018). *Grandes Hallazgos 2014-2018*. Imprenta Nacional. Bogotá (Colombia).
- DIMANT E, TOSATO G (2018). Causes and effects of corruption: what has the past decade's empirical research taught us? A survey. *Journal of Economic Surveys* 32:335-336. <https://doi.org/10.1111/joes.12198>, accessed January 27, 2023.
- DINCER O, JOHNSTON M (2019). The search for the most CORRUPT State in the US. In L. Eileen (Ed.). *Political corruption*. Greenhaven Publishing, New York (US), pp. 39-48.
- DOLLAR D, FISMAN R, GATTI R (2001). Are women really the «fairer» sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization* 46(4):423-429. [https://doi.org/10.1016/s0167-2681\(01\)00169-x](https://doi.org/10.1016/s0167-2681(01)00169-x), accessed December 4, 2023.
- DUERREBERGER N, WARNING S (2018). Corruption and education in developing countries: the role of public vs. private funding of higher education. *International Journal of Educational Development* 62:217-225. <https://doi.org/10.1016/j.ijedu-dev.2018.05.002>, accessed December 4, 2023.
- DUPUY K, NESET S (2018). The cognitive psychology of corruption: micro-level explanations for unethical behavior. Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/the-cognitive-psychology-of-corruption.pdf>, accessed October 11, 2023.
- EVERETT J, FABER N, CROCKETT M (2015). Preferences and beliefs in ingroup favoritism. *Frontiers in Behavioral Neuroscience* 9(15):1-21. <https://doi.org/10.3389/fnbeh.2015.00015>, accessed October 15, 2023.
- FAJARDO E, MONTAGUT L, ROMERO H (2021). Incidencia de los factores socioeconómicos en la calidad de la educación media regional en Colombia. *Interciencia* 46(3):118-125. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33966543005>, accessed October 15, 2023.

- FARRALES M (2005). What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1739962>, accessed December 4, 2022.
- FEHR E, SCHMIDT KM (1999). A theory of fairness, competition, and cooperation. *The Quarterly Journal of Economics* 114(3):817-868. <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/114/3/817/1848113>, accessed June 17, 2023.
- GADDI D (2023). Corrupción, pérdida de confianza social y justicia restaurativa. *Estudios Penales y Criminológicos* 43:1-30. <https://doi.org/10.15304/epc.43.9181>, accessed December 4, 2024.
- GINO F, GALINSKY A (2012). Vicarious dishonesty: when psychological closeness creates distance from one's moral compass. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 119(1):15-26. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2012.03.011>, accessed July 15, 2023.
- GOLDBERG F (2018). Corruption and lobbying: conceptual differentiation and gray areas. *Crime, Law and Social Change* 70:197-215. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9727-x>, accessed December 4, 2023.
- GONZALEZ G, BLAKE P, DUNHAM Y, MCAULIFFE K (2020). Ingroup bias does not influence inequity aversion in children. *Developmental Psychology* 56(6):1080-1091. <https://doi.org/10.1037/dev0000924>, accessed July 23, 2023.
- GONZÁLEZ-RAMÍREZ M, MONSIVÁIS-CARRILLO A (2022). ¿Por qué la ciudadanía acepta pagar sobornos? La tolerancia a la corrupción en América Latina. *América Latina Hoy*, 91, 135-154. <https://doi.org/10.14201/alh.28059>, accessed December 4, 2023.
- GRAY K, WARD A, NORTON M (2014). Paying it forward: generalized reciprocity and the limits of generosity. *Journal of Experimental Psychology: General* 143(1): 247-254. <https://doi.org/10.1037/a0031047>, accessed July 23, 2023.
- HEIDENHEIMER A, JOHNSTON M (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- HIDI S (2016). Revisiting the role of rewards in motivation and learning: implications of neuroscientific research. *Educational Psychology Review* 28:61-93. <https://doi.org/10.1007/s10648-015-9307-5>, accessed July 23, 2023.
- HIGHTON B (2009). Revisiting the relationship between educational attainment and political sophistication. *The Journal of Politics* 71(4):1564-1576. <https://doi.org/10.1017/S0022381609990077>, accessed December 4, 2023.
- HUTCHERSON C, BUSHONG B, RANGEL A (2015). A neurocomputational model of altruistic choice and its implications. *Neuron* 87(2):451-462. <https://doi.org/10.1016/j.neuron.2015.06.031>, accessed July 23, 2023.
- IBARRA-BARAJAS M, MORENO-SIERRA M, ROMERO-MORA S, RUBIANO-QUINTERO J (2021). Aversión a la inequidad y corrupción: estudio desde una perspectiva del desarrollo [tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/58706>, accessed July 11, 2023.
- JAAKSON K, JOHANNSEN L, PEDERSEN K, VADI M, ASHYROV G, REINO A, SÖÖT, M (2019). The role of costs, benefits, and moral judgments in private-to-private corruption. *Crime, Law and Social Change* 71(1):83-106. <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9790-y>, accessed July 21, 2022.
- JAIN A (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys* 15(1):71-121. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/1467-6419.00133>, accessed December 4, 2023.
- JHA C, SARANGI S (2018). Women and corruption: what positions must they hold to make a difference? *Journal of Economic Behavior & Organization* 151:219-233. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.03.021>, accessed December 4, 2023.
- JULIÁN M, BONAIVIA T (2020). Variables psicológicas asociadas a la corrupción: una revisión sistemática. *Anales de Psicología/Annals of Psychology* 36(2):330-339. <https://doi.org/10.6018/analesps.389371>, accessed January 5, 2023.
- KÖBIS N, VAN PROOIJEN J, RIGHETTI F, VAN LANGE P (2015). Who doesn't? The impact of descriptive norms on corruption. *PLOS ONE* 16(6):1-14. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0131830>, accessed January 5, 2023.
- KÖBIS N, VAN PROOIJEN J, RIGHETTI F, VAN LANGE P (2017). The road to bribery and corruption: slippery slope or steep cliff. *Psychological Science* 28(3):297-306. <https://doi.org/10.1177/0956797616682026>, accessed December 4, 2023.

- LANGBEIN L, SANABRIA P (2013). The shape of corruption: Colombia as a case study. *Journal of Development Studies* 49(11):1500-1513. <https://doi.org/10.1080/00220388.2013.800858>, accessed November 4, 2023.
- LAUGLO J (2013). Do more knowledgeable adolescents have more rationally based civic attitudes? Analysis of 38 countries. *Educational Psychology* 33. <https://doi.org/10.1080/01443410.2013.772773>, accessed July 23, 2023.
- LEFF N (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist* 8(3):8-14. <https://doi.org/10.1177/000276426400800303>, accessed November 4, 2023.
- LI O, XU F, WANG L (2018). Advantageous inequity aversion does not always exist: the role of determining allocations modulates preferences for advantageous inequity. *Frontiers in Psychology* 9:749. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.00749>, accessed July 23, 2023.
- LIU T, JUANG W, YU C (2022). Understanding corruption with perceived corruption: the understudied effect of corruption tolerance. *Public Integrity*:1-13. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2029095>, accessed January 5, 2023.
- LÓPEZ-LÓPEZ W, ROA M, ROA D, PINEDA C, MULLETT E (2016). Mapping Colombian citizens' views regarding ordinary corruption: threat, ribery, and the illicit sharing of confidential information. *Social Indicators Research* 133:259-273. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1366-6>, accessed November 4, 2023.
- MAKOWSKI D, BEN-SHACHAR M, CHEN S, LÜDECKE D (2019). Indices of effect existence and significance in the Bayesian framework. *Frontiers in Psychology* 10:2767. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02767>, accessed July 23, 2023.
- MANGAFIĆ J, VESELINOVIĆ L (2020). The determinants of corruption at the individual level: evidence from Bosnia-Herzegovina. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 33(1):2670-2691. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1723426>, accessed November 4, 2023.
- MARTIN J (2018). Calidad educativa en la educación superior colombiana: una aproximación teórica. *Sophia* 14(2):4-14. <http://dx.doi.org/10.18634/sophiaj.14v.2i.799>, accessed January 5, 2023.
- MARTÍNEZ C, POSADA R (2022). The influence of sociocultural beliefs on adolescents' moral and tolerance evaluations toward corruption. *Journal of Research on Adolescence* 32(4):1515-1529. <https://doi.org/10.1111/jora.12729>, accessed November 4, 2023.
- MCAULIFFE K, DUNHAM Y (2017). Fairness overrides group bias in children's second-party punishment. *Journal of Experimental Psychology: General* 146:485-494. <https://doi.org/10.1037/xge0000244>, accessed October 15, 2023.
- MCAULIFFE K, BENJAMIN N, WARNEKEN F (2022). Reward type influences adults' rejections of inequality in a task designed for children. *PLOS ONE* 17(8):e0272710. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0272710>, accessed November 4, 2023.
- MEJÍA S (2016). ¿Vamos hacia una Colombia bilingüe? Análisis de la brecha académica entre el sector público y privado en la educación del inglés. *Educación y Educadores* 19(2):223-237. <https://doi.org/10.5294/edu.2016.19.2.3>, accessed December 11, 2022.
- MICHELE R, PRATS J, LOSADA I (2018). Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://doi.org/10.18235/0001355>, accessed December 11, 2022.
- MIOČEVIĆ M, GONZALEZ O, VALENTE M, MACKINNON D (2018). A tutorial in Bayesian potential outcomes mediation analysis. *Structural Equation Modeling* 25(1):121-136. <https://doi.org/10.1080/10705511.2017.1342541>, accessed December 4, 2023.
- MOCAN N (2008). What determines corruption? International evidence from microdata. *Economic Inquiry* 46(4):493-510. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2007.00107.x>, accessed November 4, 2023.
- MONTERO M (2007). Inequity Aversion May Increase Inequity. *The Economic Journal* 117(519):C192-C204. <http://www.jstor.org/stable/4625505>, accessed July 23, 2023.
- MONTERO V (2017). Aspectos psicosociales de la corrupción, la violencia y el ejercicio del poder en el Perú. *Revista de Investigación en Psicología* 20(1):209-230. <https://doi.org/10.15381/rinvp.v20i1.13532>, accessed July 23, 2023.

- NEILD R (2002). *Public Corruption: The Dark Side of Social Evolution*. Anthem, London.
- NEIRA A (2018). En 2017 aumentó el abismo entre millonarios y pobres. *El Tiempo*, 27 de enero. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-aumento-en-el-2017-y-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-175900>, accessed December 11, 2022.
- NEWMAN V, ÁNGEL M (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. *Cuadernos Fedesarrollo* 56. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3436>, accessed July 21, 2022.
- NYE J (1967). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review* 61(2):417-427. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1953254.pdf>, accessed November 4, 2023.
- OBERLIESSEN L, KALENSCHER T (2019). Social and non-social mechanisms of inequity aversion in non-human animals. *Frontiers in Behavioral Neuroscience* 13:133. <https://doi.org/10.3389/fnbeh.2019.00133>, accessed December 4, 2023.
- OLKEN B, PANDE R (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics* 4(1):479-509. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>, accessed November 4, 2023.
- OSIFO C (2018). A Network Perspective and Hidden Corruption. *Journal of Public Administration and Governance* 8(1):115-136. <https://doi.org/10.5296/jpag.v8i1.12697>, accessed November 4, 2023.
- PEARL J, MACKENZIE D (2018). *The Book of Why: The New Science of Cause and Effect*. Basic Books, New York.
- PEREIRA M, FERNANDEZ-VAZQUEZ P (2022). Does electing women reduce corruption? A regression discontinuity approach. *Legislative Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/lsq.12409>, accessed July 23, 2023.
- PERSSON M (2015). Education and political participation. *British Journal of Political Science* 45(3):689-703. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000409>, accessed June 13, 2023.
- POZSGAI-ALVAREZ J (2015). Low-level corruption tolerance: an «action-based» approach for Peru and Latin America. *Journal of Politics in Latin America* 7(2):99-129. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1866802X1500700204>, accessed July 23, 2023.
- POZSGAI-ALVAREZ J (2022). Corruption tolerance as a process of moral, social, and political cognition: evidence from Latin America. *Crime, Law and Social Change* 77:381-404. <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09995-6>, accessed July 23, 2023.
- QIU X, YU J, LI T, CHENG N, ZHU L (2017). Children's inequity aversion in procedural justice context: a comparison of advantageous and disadvantageous inequity. *Frontiers in Psychology* 8:1855. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.01855>, accessed October 15, 2023.
- REYES-JAQUEZ B, KOENIG M (2021). The development of a morality against power abuse: the case of bribery. *Journal of Experimental Psychology: General* 150(11):2362-2374. <https://doi.org/10.1037/xge0000926>, accessed December 4, 2023.
- REYES-JAQUEZ B, KOENIG M (2022). Greasing (small) palms: early rejection of bribery. *Child Development* 93(5):1-16. <https://doi.org/10.1111/cdev.13814>, accessed December 11, 2022.
- RINCÓN-UNIGARRO C, LÓPEZ-LÓPEZ W, GUTIÉRREZ-ROMERO M, CASTAÑEDA J, UNDA-SEGURA A, ORJUELA-GARCÍA A. (2022). The (non-)reconciliatory effect of reparations for victims of political violence: a cross-sectional study of the Colombian transitional context. *International Journal of Social Psychology* 37(1):144-179. <https://doi.org/10.1080/02134748.2021.2002059>, accessed July 23, 2023.
- ROBBINS P (2000). The rotten institution: Corruption in natural resource management. *Political Geography* 19(4):423-443. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(99\)00087-6](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(99)00087-6), accessed July 23, 2023.
- SALGADO C (2004). El flagelo de la corrupción: conceptualizaciones teóricas y alternativas de solución. *Liberabit. Revista Peruana de Psicología* 10:27-40. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68601005>, accessed March 20, 2023.

- SÁNCHEZ-TORRES R (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía* 36(72):139-178. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v36n72.65880>, accessed June 13, 2023.
- SANFEY A (2007). Social decision-making: insights from game theory and neuroscience. *Science* 318(5850):598-602. <https://www.science.org/doi/pdf/10.1126/science.1142996>, accessed March 20, 2023.
- SCHREUDERS E, BRAAMS B, BLANKENSTEIN N, PEPPER J, GÜROĞLU B, CRONE E (2018). Contributions of reward sensitivity to ventral striatum activity across adolescence and early adulthood. *Child Development* 89(3):797-810. <https://doi.org/10.1111/cdev.13056>, accessed October 15, 2023.
- SCHULZ W, AINLEY J, FRAILLON J, LOSITO B, AGRUSTI G, FRIEDMAN T (2018). Becoming citizens in changing world: IEA international civic and citizenship education study 2016 international report. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-319-73963-2.pdf>, accessed March 20, 2023
- SKINNER G (1965). East-West Parallels: Sociological Approaches to Modern Asia. *The Journal of Asian Studies* 25(1):125-126. <https://doi.org/10.2307/2051047>, accessed March 20, 2023.
- STAGNARO M, DUNHAM Y, RAND D (2018). Profit versus prejudice. *Social Psychological and Personality Science* 9(1):50-58. <https://doi.org/10.1177/1948550617699254>, accessed April 8, 2023.
- STRANG S, GROTE X, KUSS K, PARK S, WEBER B (2016). Generalized Negative Reciprocity in the Dictator Game – How to Interrupt the Chain of Unfairness. *Sci Rep* 6, 22316. <https://doi.org/10.1038/srep22316>, accessed July 23, 2023
- TORGLER B, VALEV N (2006). Corruption and age. *Journal of Bioeconomics* 8:133-145. <https://doi.org/10.1007/s10818-006-9003-0>, accessed June 13, 2023.
- TORNEY-PURTA J, BARBER C, RICHARDSON W (2004). Trust in government-related institutions and political engagement among adolescents in six countries. *Acta Politica* 39(4):380-406. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500080>, accessed December 11, 2022.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2020). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>, accessed June 13, 2023.
- VALE G, BROSNAN S (2017). Inequity Aversion. In J. Vonk & T. K. Shackelford (Eds.). *Encyclopedia of Animal Cognition and Behavior*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-47829-6_1084-1, accessed April 8, 2023.
- VAN DUJVENVOORDE A, DE MACKS, Z, OVERGAAUW S, MOOR B, DAHL R, CRONE E (2014). A cross-sectional and longitudinal analysis of reward-related brain activation: effects of age, pubertal stage, and reward sensitivity. *Brain and Cognition* 89:3-14. <https://doi.org/10.1016/j.bandc.2013.10.005>, accessed March 20, 2023.
- VAN LEIJENHORST L, ZANOLIE K, VAN MEEL C, WESTENBERG P, ROMBOUITS S, CRONE E (2010). What Motivates the adolescent? Brain regions mediating reward sensitivity across adolescence, *Cerebral Cortex* 20(1):61-69. <https://doi.org/10.1093/cercor/bhp078>, accessed October 15, 2023.
- VELEZ G, KNOWLES R (2020). Trust, civic self-efficacy, and acceptance of corruption among Colombian adolescents: shifting attitudes between 2009-2016. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*: 1-17. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1854084>, accessed April 8, 2023.
- WAISMEL-MANOR I, MOY P, NEUMANN R, SHECHNICK M (2022). Does Corruption Corrupt? The behavioral effects of mediated exposure to corruption. *International Journal of Public Opinion Research* 34(1):edab031. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edab031>, accessed March 20, 2023.
- WANG D, LIU T, SHI J (2017). Development of monetary and social reward processes. *Scientific Reports* 7(1):1-10. <https://doi.org/10.1038/s41598-017-11558-6>, accessed July 2, 2022.
- WANG J, FU X, ZHANG L, KOU Y (2015). The impacts of moral evaluations and descriptive norms on children's and adolescents' tolerance of transgression. *Journal of Pacific Rim Psychology* 9(2):86-96. <https://doi.org/10.1017/prp.2015.11>, accessed July 2, 2022.

- WILLIAMS A, MOORE C (2014). Exploring disadvantageous inequality aversion in children: how cost and discrepancy influence decision-making. *Frontiers in Psychology* 5:1-6. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2014.01088>, accessed April 8, 2023.
- ZAKARIA P (2018). Religiosity and Corruption. In: Kubbe I, Engelbert A (eds.). *Corruption and Norms. Political Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1_5, accessed March 20, 2023.
- ZHENG JD, SCHRAM A, DOĞAN G (2020). Friend or Foe? Social ties in bribery and corruption. *Experimental Economics* 24:854-882. <https://doi.org/10.1007/s10683-020-09683-7>, accessed October 15, 2022.

Development cooperation facing the challenge of global aging: a critical analysis

Rosa ROIG
rosa.roig@uv.es
Department of Applied Economics
Faculty of Economics University
of Valencia (Spain)

La cooperación al desarrollo ante el desafío del envejecimiento global: un análisis crítico

Carmen PINEDA
carmenpinedanebot@hotmail.com
GEGOP Federal University
of Viçosa (Brazil)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Ibero-American Approach**
- 3. Methodology**
- 4. A new demographic structure**
- 5. Structural ageism**
- 6. The need for a cross-cutting paradigm of longevity**
- 7. Longevity in international development cooperation**
- 8. Conclusions**
- 9. References**

Development cooperation facing the challenge of global aging: a critical analysis

Rosa ROIG
rosa.roig@uv.es
Department of Applied Economics
Faculty of Economics University
of Valencia (Spain)

Carmen PINEDA
carmenpinedanebot@hotmail.com
GEGOP Federal University
of Viçosa (Brazil)

La cooperación al desarrollo ante el desafío del envejecimiento global: un análisis crítico

Cite as/citar como:

Roig R, Pineda C (2024). Development cooperation facing the challenge of global aging: a critical analysis. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):150-177.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.9959

Abstract

World populations are changing rapidly in terms of their composition by age groups. If in 2019 9.54 % of humanity was sixty-five years old or older, the United Nations predicts that in 2050 it will be 16.7 %. Increased well-being has been instrumental in extending people's lives, giving rise to longer-living societies. Nevertheless, ageism persists in all areas in society; older people suffer discrimination in contexts of crisis according to their probability of survival, such as during the COVID-19 pandemic. How does international development cooperation face this new demographic reality, which is a growing concern in countries already receiving aid? Throughout this paper, we attempt to answer this question, and others, to ensure that international development cooperation is effective in building an inclusive society.

Keywords: ageing, international cooperation, development cooperation, transversal paradigm.

Resumen

A nivel mundial, las poblaciones están cambiando a gran velocidad en términos de su composición por grupos de edad. Si en 2019 el 9,54 % de la humanidad tenía sesenta y cinco años o más, la Organización de las Naciones Unidas prevé que, en 2050, alcance el 16,7 %. La mejora del bienestar ha supuesto un revulsivo para alargar la vida de las personas, desembocando en sociedades cada vez más longevas. Sin embargo, el edadismo persiste en la sociedad en todos sus ámbitos, discriminando en contextos de crisis como la pandémica del COVID-19, según su probabilidad de vivir. ¿Cómo afronta la cooperación internacional al desarrollo esta nueva realidad demográfica, que también caracteriza a los países destinatarios de esta ayuda? En este artículo, se intenta responder a esta pregunta y a otras, a fin de que la cooperación internacional al desarrollo sea una herramienta eficiente en la construcción de una sociedad inclusiva, sin distinción por razones de edad.

Palabras clave: envejecer, cooperación internacional, cooperación al desarrollo, paradigma transversal.

1 Introduction

One of the great revolutions facing society in the 21st century is the accelerated ageing process. In 2019, 1 in 11 people in the world were aged sixty-five or older, that is, 9.54 % of the population, while it is estimated that, in 2050, 1 in 6 people will exceed this age threshold, according to the *World Population Prospects 2022* (UN 2022). This figure, which stood at just under 5 % in 1960, has almost doubled in the last six decades. In absolute numbers, this age group has gone from 150 million people in 1960 to 747 million in 2021. A longer-living society is the result of both low mortality and low birth rates, with reduction in birth rate having a multiplying effect on the ageing process.

These data in turn reveal that the process of population ageing, a result of advances in health, education, and well-being, is no longer an exclusive phenomenon of Western countries, but is a global humanitarian concern. In Europe and North America, which together have the highest proportion of elderly people, forecasts indicate that, by 2050, 1 in 4 people could be aged sixty-five or older, that is, around 25 % of the population. In Latin America, the population in this age group is expected to grow from 9 % in 2022 to 19 % in 2050. In absolute terms, by 2050 this population group is expected to reach the figure of 1.6 billion, making up 21.5 % of the world's population, according to the *World Report on Ageing and Health* of the World Health Organisation (WHO 2015).

The more advanced the society, the greater the degree of ageing of their populations (Díaz-Tendero & Cruz-Martínez 2023). Along with this democratisation of ageing (Bourdieu & Kesztenbaum 2007), which is no longer limited to certain groups, a second generalised phenomenon is manifested which is independent of the level of development of a country: the feminisation of ageing. Ageing overlaps with other discriminations, such as discrimination based on skin colour (Zabala Argüelles & Fundora Nevot 2022). An individual in the West is considered an elderly person, with the threshold age being sixty-five, yet in countries receiving development aid this threshold is sixty, a difference of five years. Interestingly, the population census conducted in 2023 in Brazil caused significant controversy when it put sixty-five, instead of sixty years, as the threshold age from which a person is considered elderly.

There are, however, subregions of the world, such as Latin America and the Caribbean or the East-Asia Pacific region, where, although their standards of living and economic activity are far from that of industrialised countries such as Germany, France or Spain, their ageing process is taking place much quicker than that recorded in leading countries in the demographic transition (UN 2007).

This rapid process of population ageing, together with the pandemic caused by SARS-CoV-2, has highlighted inadequacies in the international development cooperation policy related to public policies on health and care of the elderly, as well as in their economic security, especially in countries with low-coverage pension systems. Furthermore, from a human rights perspective, the pandemic has caused a re-victimisation of the elderly population (Del Pino *et al.* 2020, Gideon 2020, Filgueira *et al.* 2020); for example, in the case of Spain, admission to the Intensive Care Unit (ICU) is governed by the Spanish health system policy which gives priority to those patients with a greater quality of life expectancy. This policy discriminated against the elderly during the most dramatic moments of the pandemic, mainly because of the shortage of hospital beds caused by the increased demand (Culebras *et al.* 2020), even though this age group was more at risk of contracting the virus (Fernández-Ballesteros & Sánchez-Izquierdo 2020). In other words, structural ageism is present in institutions. Further afield, in the countries of Latin America and the Caribbean, new variants of the virus and the subsequent increase in transmissibility and severity of infections generated a situation of overflow, and even collapse, of the region's health systems, a system that was already precarious (Da Silva & Pena 2021).

It is crucial, therefore, that the current situation and the pending challenges of international development cooperation are addressed, from the paradigm of the policy approach of political science, with an eye on the well-being of older people in a world marked by global ageing (Díaz-Tendero & Cruz-Martínez 2023). The change in the demographic structure has social and economic consequences that require a redefinition of international development aid programmes which adapt to the new reality from the perspective of the needs of a longer-living population. This demographic transformation is not only due to an increase in the population of sixty-five-year-olds and over, or sixty-year-olds (in Latin America and other countries), but also to a decrease in the active and working-age population as well as a drop in the population under eighteen years of age. This paper centres on the following question: «How does the public policy of Spanish development cooperation confront the accelerated process of ageing of the world population and, particularly, the incessant growth of this segment of the population of an older age?».

To answer this, and other questions, Section 2 addresses the adoption of the Ibero-American approach around international development cooperation. Section 3 then analyses changes in the population structure and looks at the challenge of structural ageism. Section 4 deals with the transversal paradigm of longevity. Section 5 discusses the incorporation of the «longevity paradigm» into development cooperation policies to address the problems presented by the recipient countries in the face of the new demographic pan-

orama. Finally, a series of reflections are presented in the «Conclusions».

2 Ibero-American Approach

The study focuses on countries in the Ibero-American space, composed by the 19 Spanish-and Portuguese-Speaking countries in Latin American and those of the Iberian peninsula (Andorra, Portugal, and Spain), taking into account the international development cooperation policy implemented by the Government of Spain, which is mostly destined for this region of the world, in accordance with the Spanish Agency for International Cooperation (AECID) and the different master plans of Spanish cooperation. According to the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC 2022), Latin America is the region that is advancing the fastest in the ageing process of its population structure.

To limit the length of this paper, our analysis focuses on just three countries in Latin America and the Caribbean: Brazil, Nicaragua, and the Dominican Republic. These three countries are representative of the three large geographic subzones of Latin America: South America, where Brazil is located; Central America, where Nicaragua is located; and the Caribbean, where the Dominican Republic is located. All three are immersed in a process of demographic change, but they follow different rhythms that place them at different stages. ECLAC (2022) uses two indicators to classify countries according to their different stages of population ageing: *i*) the percentage of older people (aged sixty and older) in the total population, and *ii*) the total fertility rate (TFR). Based on this, countries are then classified into five different stages according to the degree of population ageing. Brazil and the Dominican Republic are in the so-called «stage of moderately advanced ageing»; that is, they have a TFR of less than 2.5 children per woman and a proportion of older people of between 10-14 %. Nicaragua, on the other hand, is in what is known as the moderate ageing stage, with a TFR of less than 2.5 children per woman and a proportion of older people less than 10 %. These differences between countries reflect advances in well-being related to health care, mortality rates and fertility levels. However, it should be noted that, although the TFR has an inversely proportional relationship with the percentage of older people, it is not perfectly linear. According to ECLAC (2022), in some countries in the region which have the same fertility rate, different degrees of population ageing are observed, due to the diversity of trajectories followed in the TFR reduction process, together with the differentiated effects of other variables which explain the new population dynamics (mortality and international

migration). In fact, when analysing the Human Development Index (HDI) —an indicator created by the UNDP, that reveals the degree of progress of each country—, Brazil and the Dominican Republic are ranked high in the 2022 ranking (UN 2022). The Dominican Republic appears in 80th place and Brazil in 87th, with an HDI of 0.767 and 0.754, respectively. Nicaragua, however, with an HDI of 0.667, is in a lower position, coming 126th in the world ranking. In contrast Spain, with an HDI of 0.905, is in 27th place.

As mentioned earlier, the selection of these three beneficiary countries of the Spanish development cooperation policy lies in the different characteristics that each country presents (see Table 1). However, there are also common elements, such as high social inequality (Gini index), which makes them direct recipients of AECID development aid. The Gini index, used to measure inequality, shows particularly high values in these three Latin American countries, compared to Spain.

We begin the analysis by outlining the different political system model seen in each country under study. The political system refers to the model of organisation of constitutional power that a state adopts based on the relationship between the different powers. This information is relevant, because it not only determines how a country is governed, but also how it is managed, such as the social coverage model adopted. The three Latin American countries are presidential, while Spain corresponds to a parliamentary monarchy. In terms of territorial organisation, Nicaragua and the Dominican Republic are distinguished by being unitary countries, while Brazil is a federal state; that is, it has a territorially decentralised power structure. Spain is more like Brazil, since it is a State of autonomies, which has given rise to a quasi-federal decentralised territorial structure.

Gross Domestic Product (GDP) per capita is important as a macroeconomic indicator of productivity and economic development (World Bank 2023b). It provides insight into the economic growth of a country. Provision, and management, of economic resources determines the configuration of a social public policy that, for example, meets the needs of the older population. GDP, when divided by the country's population (otherwise known as GDP per capita), can also be an indicator of social well-being. Here, important differences are observed between Spain and the three Latin American countries.

Since GDP considers only economic growth, we also look at the Human Development Index (HDI), which is calculated by the United Nations Development Program (UNDP 2023) and contemplates aspects such as the economy and the health and education level of its population. Once again, the highest development rate according to the HDI is seen for Spain. The country with the lowest index coincides with the country with the greatest inequality: Nicaragua. Bra-

zil and the Dominican Republic have similar rates, with a global HDI average of 0.732.

The amount spent on pensions, education, and health as a percentage of total public spending provides further invaluable information. In the case of pensions, this indicator shows the level of coverage of the public retirement pension system and, therefore, the availability of income for elderly people if they are not employed. The percentage in healthcare is much lower in Spain than in other countries, perhaps because its healthcare system is consolidated, despite recent stresses, while in other countries it is still being established. The same is true of education (World Bank 2023b).

The Rule of Law Index is a quantitative assessment tool designed by the World Justice Project (2023) to provide a detailed and comprehensive picture of the extent to which countries adhere to the rule of law in practice, operationalised into eight factors: limits on government power, absence of corruption, open government, respect for fundamental rights, order and security, regulatory compliance, civil justice, and criminal justice. These data show a significant difference between Spain and the other countries under study, particularly between Spain and Nicaragua. In the case of Brazil, the drop in position is likely related to the far-right populist government of Bolsonaro and the events following Lula da Silva being sworn in as president.

Lastly, the Gini Index is a measure of inequality, typically used to measure income inequality within a country, but can also be used to measure any form of unequal distribution. The Gini coefficient is a number between 0 and 1, where 0 corresponds to «perfect equality» (everyone has the same income) and 1 corresponds to «perfect inequality» (one person has all the income and the others none). The Gini index is the Gini coefficient expressed with reference to 100 maximum. In this indicator, Brazil is the country with the greatest inequality, both at population and territorial level, followed by Nicaragua (World Bank 2023b).

The interest in comparing these three Latin American countries which benefit from a development cooperation policy with Spain also lies in the fact that these three countries lack a European-style welfare state. Spain has a familistic welfare state (Table 1), placing the family as the main provider of well-being and, only when this provision is not enough, does the State intervene. In contrast, in the three Latin American countries under study, any social services needed usually must be paid for privately.

But what happens if a person cannot afford to pay? If the established social protection system does put the onus on the state to act as a shield of social protection, in the form of a European-style welfare state, then, in countries receiving development aid, the development cooperation policy is supposed to assume these functions based on Law 1/2023, of February 20.

| CHARACTERISTICS | SPAIN | BRAZIL | NICARAGUA | DOM. REPUBLIC |
|---|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Population (2022) | 48,345,223 | 203,062,512 | 6,850,540 | 11,117,873 |
| Political system | Parliamentary monarchy | Presidential and federal | Presidential and Unitary | Presidential and unitary |
| GDP per capita (2022) USD | 28,280 | 8,917.70 | 2,255.40 | 10,120.60 |
| HDI (2021) | 0.905 | 0.754 | 0.667 | 0.767 |
| Expenditure on pensions (2022) (% public expenditure) | 37.29 % | 18.10 % | 16.00 % | 18.20 % |
| Expenditure on healthcare (2022) (% public expenditure) | 1.44 % | 10.26 % | 5.34 % | 6.10 % |
| Expenditure on education (2022) (% public expenditure) | 9.02 % | 12.30 % | 22.71 % | 22.41 % |
| WJP Rule of Law Index | 0.73 % | 0.49 % | 0.35 % | 0.49 % |
| Gini Index (2022) | 32% | 52.9 % | 46.2 % | 38.5 % |

Table 1

Characteristics of Brazil, Nicaragua, and the Dominican Republic

Source: World Bank (2023b), compiled by the authors.

Therefore, depending on the established welfare provision system, it can act as a mechanism to reduce or increase social inequalities by compensating or increasing the difficulties of accessing them, according to Esping-Andersen (2003).

Adequate social welfare coverage is of vital importance in societies with a large population of elderly people, given that the physical and psychological erosion that comes with getting older demands special social and health care, which not everyone can afford due to limited economic resources. From this perspective, this paper asks: «Can and should international development cooperation meet the social and health care needs of people aged sixty or over in the case of Latin American countries?». In what follows, we attempt to answer this, and other questions.

3 Methodology

Research on Spanish development cooperation policy is carried out from the paradigm of the «policy approach» in political science, which defines «a public policy as a set of decisions and activities that are linked to the solution of a collective problem» (Dente & Subirats 2014, p. 39). Depending on the collective challenge identified, decisions are made, with each understanding of the reality

being a subjective perception of our environment. From the school of public policy, each problem introduced into the public agenda is an artificial and biased construction of reality, even though it is multifaceted and complex. In Spain, since the approval of Law 23/1998, of July 7, on International Cooperation for Development, «development cooperation» is classified as public policy with a status differentiated from foreign policy. This same concept is reflected in the new Law 1/2023, of February 20, on Cooperation for Sustainable Development and Global Solidarity, which establishes that Spanish cooperation for development is a state policy that seeks to collectively respond to global challenges, such as poverty. But, upon detailed analysis of the text of the body of the law, at no time is the objective identified as addressing the challenge of sociodemographic transformation, which is widening inequality gaps, defined by the UN (2003) itself as a global challenge.

This research, therefore, is developed from the interpretive approach, which offers the possibility of identifying the context and time in which the framework of interpretation is developed. This perspective allows us to approach reality from the theoretical framework of reference and in a holistic way. It is a different perspective from that of positivism, which looks at reality from the quantifiable, articulated around quantitative methods and deductive logic (Ricoy-Lorenzo 2006, Durán 2021).

Through the «interpretive paradigm», development cooperation policy is addressed, and the need to incorporate longevity on a transversal basis is identified. This theoretical study is, therefore, also accompanied by the analysis of quantifiable empirical data, which outline the demographic and social change that humanity has been experiencing for decades. The fertility rate, for example, provides information on the evolution of behavioural patterns that modulate the population structure. Our research study uses «quantitative» methodology to measure the change in the population structure of the countries, receiving development aid from the Spanish government. In this way, the demographic structures of the four countries under study can be compared: three in Latin America (Brazil, Nicaragua, and the Dominican Republic) and Spain. The interpretive paradigm and the study of quantitative data facilitate the analysis of public development cooperation policy and allow the identification of its current shortcomings considering the sociodemographic challenge.

4 A new demographic structure

The world population is experiencing profound transformations of a social and demographic nature, which affect its growth and age

structure. The lower mortality in childhood, the new patterns of cause of death, the greater life expectancy at birth, the increase in the use of modern contraceptive methods, the massive female participation in the labour market, the individualization, the female preferences for development professional rather than choosing the creation of a family environment, and the continuous migratory movements are just some of the factors responsible for these transformations. But the changes are not occurring in a homogeneous way; differences are seen between countries, and even within countries, according to geographical areas and socioeconomic and ethnic groups.

This process of demographic transition, which has happened over two centuries in developed countries, is now occurring in Latin America over just a few decades. The sustained decrease in mortality and fertility means that the region has gone from high levels of mortality and fertility in the 1950s to the low levels seen today (UN 2022). Consequently, the age structure of the countries of Latin America has been profoundly modified, with a significant increase in the proportion of older people. The ageing of the population translates into the transition of young societies into adult societies and, subsequently, into aged societies, with important consequences from an economic, social, and epidemiological perspective.

But what is more disturbing for this large region is the scenario in which population ageing occurs, characterised by inequality, and poverty; the exhaustion of an unsustainable economic growth model, with growing unemployment and low-productivity jobs. Hence, there is a real need for the development and implementation of a cooperation policy based on demographic scenarios that, despite the variations that exist in each country, offers a framework that allows the adoption of important decisions for the development of these countries (Huenchuan 2018).

This increased longevity of the world's population is creating a new demographic structure, which questions fundamental foundations of the European model of society, such as the welfare state model. This current social welfare provision system is designed for a society with a greater weight of working-age population and, therefore, potential contributors to the development and maintenance of the welfare state through social contributions. It is also based on the premise that the proportion of the population aged over sixty-five in the case of Europe, or aged over sixty in the case of Latin America, is not particularly representative of the population as a whole. However, the so-called «longevity revolution» has now meant a change in the weight of each age group in the population structure, with the group of older people becoming increasingly more numerous, while the active population aged under sixty is decreasing in size. According to United Nations (UN) forecasts in the 2022 World Population

Prospects Report (UN 2022), Brazil is expected to have 147 older people for every 100 young people by 2050, *i.e.*, the number of older people will overtake the number of young people. The Dominican Republic, in 2050, is expected to have eighty-one older people for every one hundred young people, while in Nicaragua the figure is lower, with sixty-three older people for every one hundred young people. Clearly, the speed of ageing does not follow the same pattern in these three countries (UN 2022).

The disappearance of the classic population pyramid implies a smaller number of citizens in the working age group, compared to the growing group of citizens who reach sixty-five or older in Spain or sixty or older in Latin America and join the non-active population. With old age, the human body enters a phase of biological deterioration and so requires greater healthcare. A question, therefore, arises about the viability of the welfare provision model in Latin America, and its social protection capacity, which is sustained by the social contributions to the state made by the legally employed population.

This debate on the viability of a national welfare provision system has been ongoing in Europe and is already reflected in countries that are benefitting from international development cooperation aid, such as Chile (Larrañaga 2010). Now, there is an urgent need to consider international development cooperation that serves the older age group.

For instance, the population structure of Spain of 2023 does not represent the traditional population pyramid (see Figure 1).

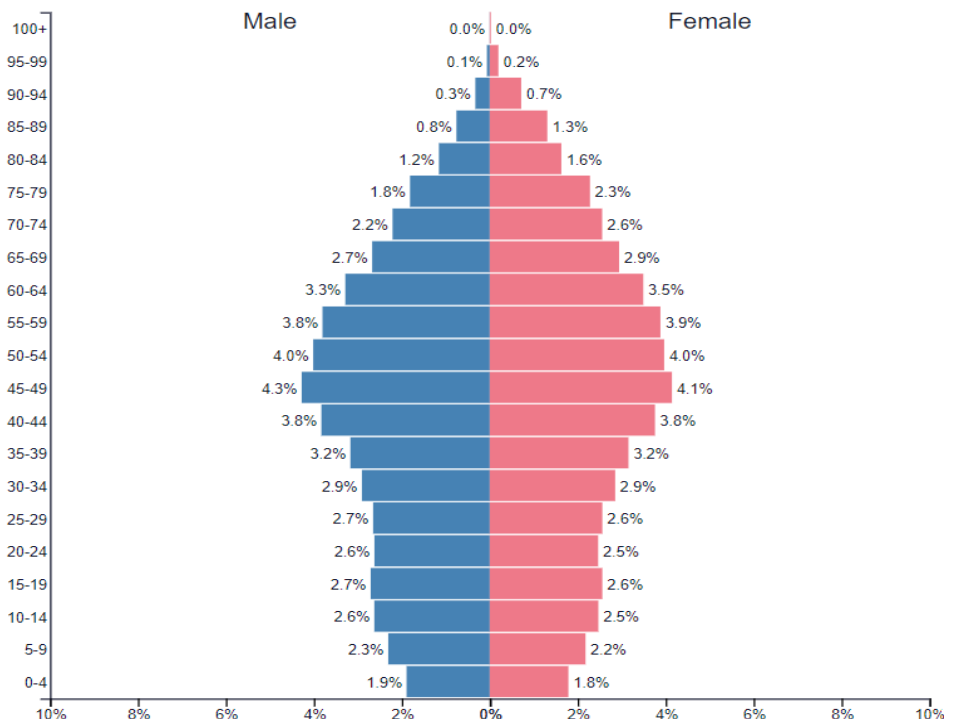


Figure 1
Population structure of Spain, 2023

Source: adapted from Population Pyramid Net (2023), <https://www.populationpyramid.net/es/espaa/C3%B1a/2023/>, accessed November 13, 2023.

The largest percentage of the population (15.7 % for men, and 15 % for women) is in the age group forty to fifty-nine, yet, in less than a decade, most citizens in this age segment will have already reached sixty-five years of age. In contrast, in the younger age groups of the working-age population of between twenty and thirty-nine years old (11.4 % for men, and 11 % for women), the percentage is much reduced. Figure 1 demonstrates the so-called «regressive» or «bulb population pyramid», which is common in developed countries. Both the decline in the birth rate and the higher percentage of older people in the population mean that the lower part of the pyramid is narrower than the central area and the upper areas. This shape illustrates the typical structure of an ageing society.

The demographic structure of the population of Latin America and the Caribbean is also experiencing significant changes, resulting in a rapid demographic transition over the last seventy years (CELADE 2007). The following figures on the population structure of Brazil, Nicaragua and the Dominican Republic confirm the ageing process which these countries are undergoing, highlighting the need for international development cooperation programmes to address the challenge of growing longevity.

Figure 2 shows the evolution by region of the world population aged sixty and over. This shows that Latin America and the Caribbean have experienced a population ageing in only half a century what Europe experienced over two centuries (Villa & González 2004). Furthermore, in 2060 the proportion of people aged sixty and over in Latin America and the Caribbean region is expected to exceed that of Asia and Oceania, placing it closer to the values of North America and Europe and, by 2100, the same region will reach 38.2 %, very close to the proportion estimated for Europe in that same year (UN 2022).

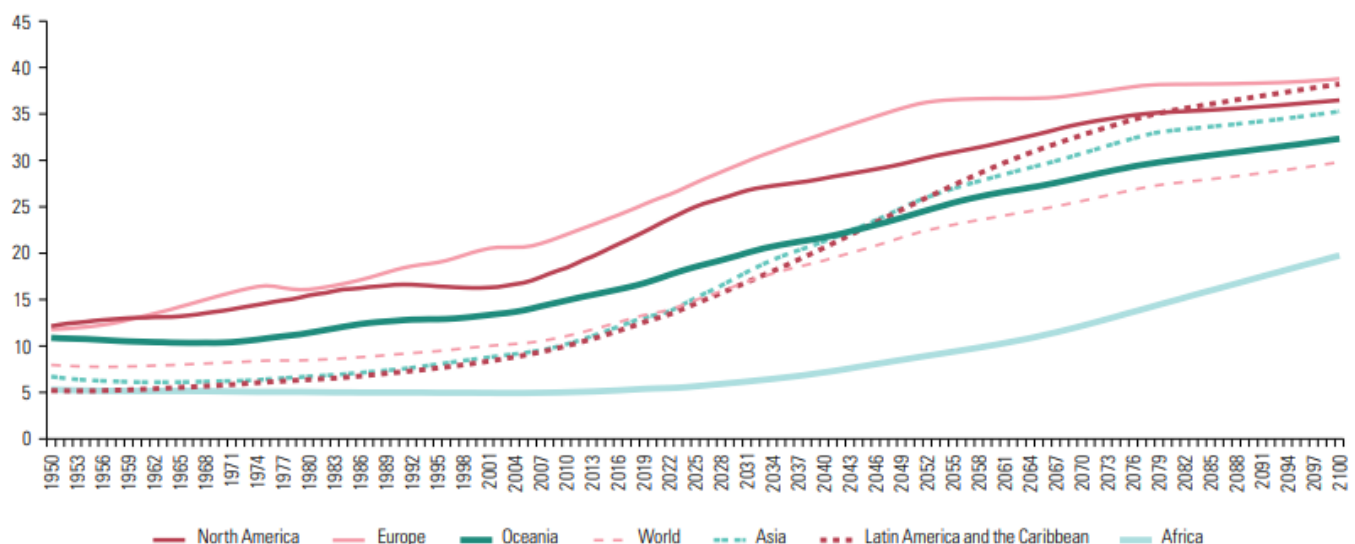


Figure 2
World population aged sixty and over, by region, 1950-2100 (in percentages of the total population)

Source: adapted from UN (2022), <https://population.un.org/wpp/>, accessed 13 September 2023.

Another indicator that provides crucial information on the advancement of longevity is the ageing rate, which directly compares the number or proportion of older people (sixty years and over in Latin America and sixty-five years and over in Europe), with the number or proportion of boys, girls, and adolescents (aged under fifteen) (see Table 2). Figure 3 shows that, in the coming decades, South America will lead the population ageing process. However, in Central America the process follows slower patterns of change, where political instability and economic hardship are more acute. Data for the Caribbean subregion predict a slowdown with respect to the regional average (ECLAC 2023).

| Country | Ageing rate (%) | Life expectancy at birth | Fertility rate | Mortality rate |
|--------------------|-----------------|--------------------------|----------------|----------------|
| Brazil | 72.2 | 73.4 | 1.63 | 8.1 |
| Nicaragua | 26.7 | 74.6 | 2.28 | 4.9 |
| Dominican Republic | 41.2 | 74.2 | 2.25 | 6.7 |
| Spain | 133.5 | 83.2 | 1.19 | 9.7 |

Table 2

Demographic indicators (%)

Source: ECLAC (2022) and INE (2023), compiled by the authors.

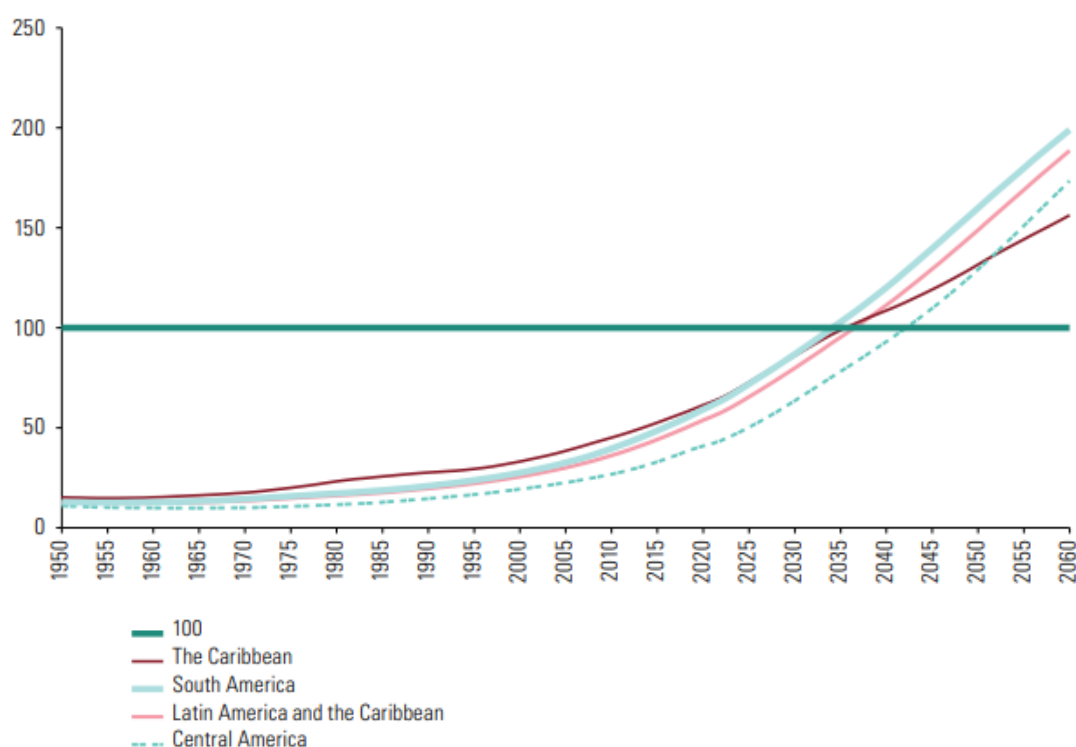


Figure 3

Latin America and the Caribbean: ageing index, by subregion, 1950-2060 (number of people aged sixty and over per one hundred people under fifteen years of age)

Source: adapted from UN (2022), <https://population.un.org/wpp/>, accessed September 13, 2023.

However, the indicator of life expectancy at birth in 2023 in these three countries is similar, according to the Pan American Health Organisation (PAHO). In Brazil people live up to 76.2 years, in Nicaragua up to 74.8 years and in the Dominican Republic up to 74.4 years (Anon 2023). Before the COVID-19 pandemic, UN projections estimated that life expectancy would continue to increase, always in the direction of convergence (UN 2022). The most lagging countries would experience stronger declines than developed countries and the differences by sex would even decrease. But the pandemic, while it affected the elderly population the most and significantly increased mortality in this age group, has had a short-term effect in reducing the life expectancy of the population. However, although it has already begun to increase again, it is doing so a lot more slowly than in developed countries. This situation has made it difficult for international organisations to prepare future mortality estimates, not only in this region but also throughout the world.

The different indicators on the level of ageing or life expectancy at birth are drawing a new population structure which does not correspond to the usual demographic pyramid. Figures 4, 5 and 6 show the population structures of the three countries and their differences, particularly, when compared to Spain.

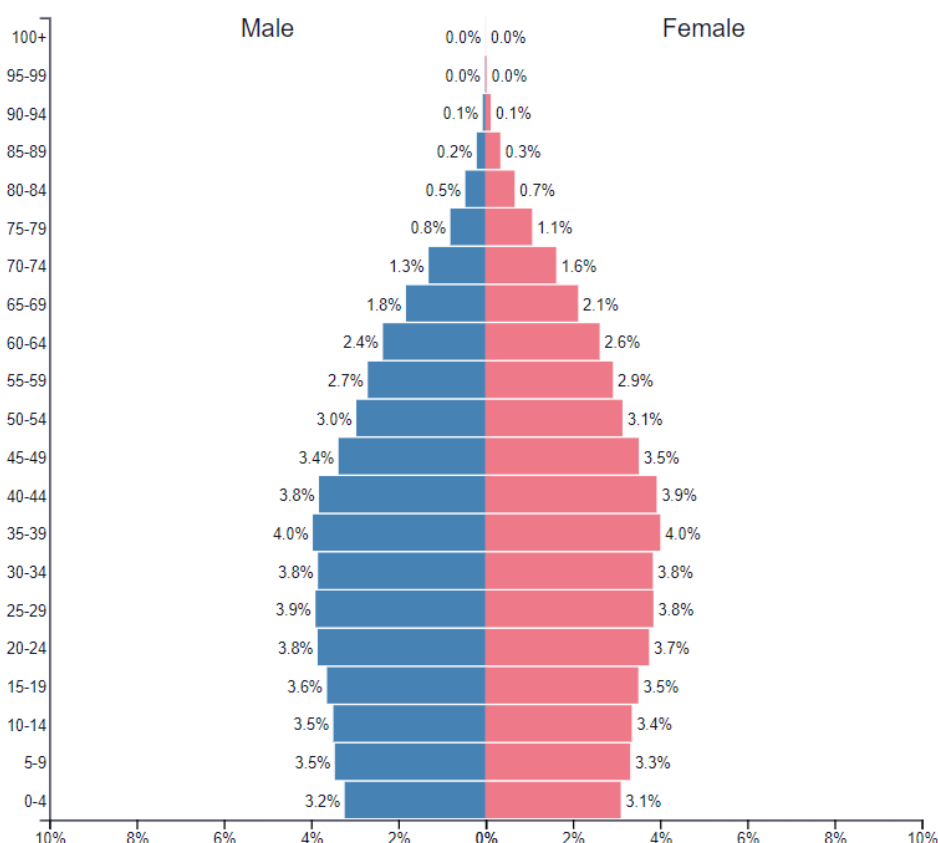


Figure 4

Population structure of Brazil 2023

Source: adapted from Population Pyramid Net (2023), <https://www.populationpyramid.net/es/esp%C3%B1a/2023/>, accessed November 13, 2023.

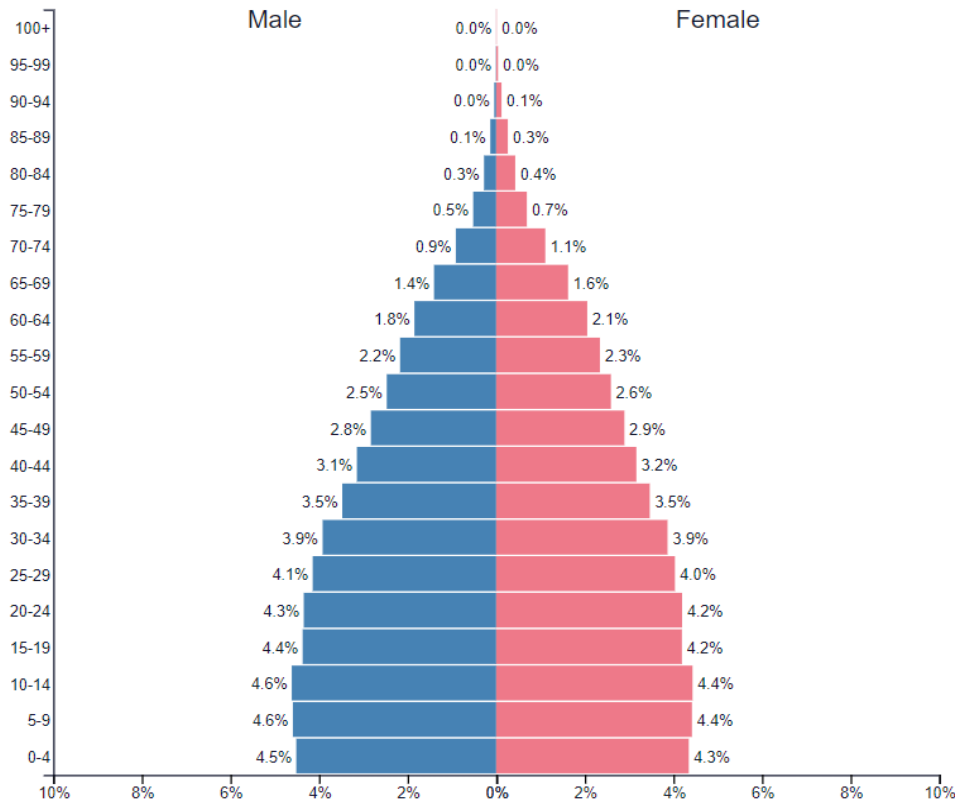


Figure 5
 Population structure of the Dominican Republic, 2023
 Source: adapted from Population Pyramid Net (2023), <https://www.populationpyramid.net/es/rep/C3%BAblica-dominicana/2023/>, accessed November 13, 2023.

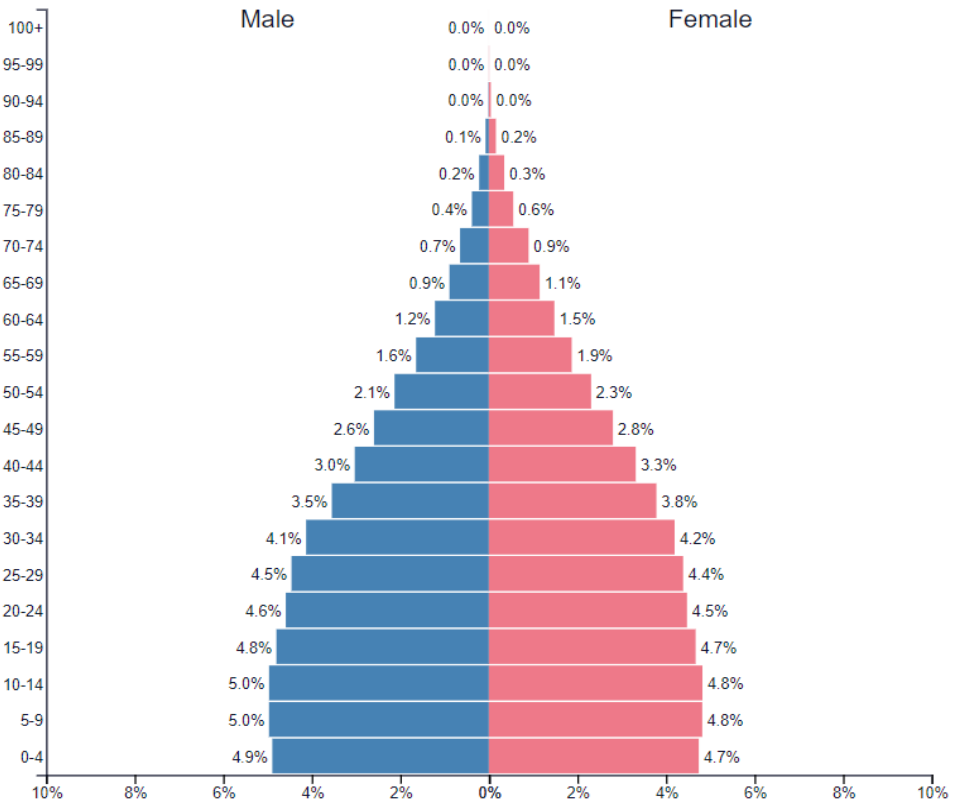


Figure 6
 Population structure of Nicaragua, 2023
 Source: adapted from Population Pyramid Net (2023), <https://www.populationpyramid.net/es/espa%C3%B1a/2023/>, accessed November 13, 2023.

These population structures have lost their classic triangular shape and increasingly resemble a bell with a wide base, but with an increase in the relative weight of the older population. This is the so-called «stationary» or «stagnant pyramid», typical of developing countries, in which mortality is beginning to be within «normal» parameters, but the birth rate is still very high. The base is wider in the case of Nicaragua and the Dominican Republic and narrower in the case of Brazil, which means that the birth rates in the first two countries remain high, with women bearing 2.35 and 2.30 children, respectively, while in Brazil the rate is lower, at 1.65 (World Bank 2023a). The bulk of the population is in the age group of between twenty and thirty-nine years (15.9 % for men, and 15.6 % for women), while the zero-four-year-old population barely represents 3.3 % for men, and 3.1 % for women.

Although the Dominican Republic, in Figure 5, shows signs of demographic change, the shape of its structure still basically responds to the classic pyramid. The Dominican Republic, with more than half of its population aged zero to thirty-four, specifically 60.63 %, can be considered to have a young population. However, there is a trend towards ageing caused by a reduction in fertility, a decrease in mortality, the incorporation of women into the labour market and an increase in life expectancy at birth (ONE 2021).

Nicaragua presents a classic, albeit changing, pyramidal structure. The base is now less wide and is growing in the centre. Despite this, the largest population is aged between zero and thirty-nine (36.4 % for men, and 36 % for women); then, the percentage of the older age group decreases (3.5 % for men and 4.6 % for women at the age of sixty's or more). The demographic change has not yet reached the same intensity in Nicaragua as in other countries. The division of labour according to gender is more accentuated, as demonstrated by the difference between men and women in the participation rate in the labour market. The female employment rate is 54.7 %, much lower than that of men, which is 78.4 %. Women continue to mainly assume the role of caregiver, prioritising being mothers and reproducing. However, poverty continues to grow, an increase of 13 % in 2022 (World Bank 2023b), despite the remittances sent home by all those who emigrated in 2021 (more than 300,000 people).

5 Structural ageism

One of the greatest achievements of humanity is to have extended the human life cycle while maintaining quality of life and well-being up until death. However, unlike in any other animal group, human beings hold a negative social perception of ageing.

This is reflected in the WHO (2021) report, which indicates age discrimination as the third cause of exclusion, along with machismo and racism. According to Lebrusán (2019), any negative social view that involves systemic discrimination is a source of social setback. Along these same lines, the European Economic and Social Committee (EESC 2023) in September 2023 urged the European Commission to develop a new European Strategy for Older Persons, to stop the elderly being considered as a burden and a cost to society. In this section, we analyse structural ageism and how this relates to development cooperation policy as a public policy. The institutionalisation of ageism, viewing ageing in a pejorative way, permeates the entire process of public policy development. It is no coincidence that the WHO itself has published the World Report on Ageism (WHO 2021) with words of caution for those responsible for developing public policies to eliminate this deeply rooted form of discrimination against older people.

The adjective «old» is usually applied to describe the end of the useful life of an object, such as a washing machine. Our own language associates the last stage of the life cycle with incapacity and lack of usefulness. Like a washing machine, this is what in the world of electronic devices is known as «planned obsolescence». In the seventies, the philosopher and writer Simone de Beauvoir in her work *Old Age* (1972) had already denounced society's indifference towards this segment of the population aged over sixty-five in Spain, or sixty in Latin America.

This biased view of longevity is nothing more than a social construction around age, supported by prejudices about old age. Based on chronological age, a series of stereotypes and preconceived ideas are projected onto older people. From social gerontology, this type of age discrimination is known as «ageism». This term was coined by the 1st President of the National Institute on Ageing of the United States, Butler (1969), in the late 1970s. «Ageism», as we have seen, follows similar patterns to «racism» and «sexism». It can refer to any stage of the life cycle, although here the focus is on elderly people.

«Age discrimination» or «ageism» refers to the way we see ourselves and others, and there can be a gap in prejudice between one generation and the next (WHO 2021). «Ageism» «is the obsession with the age limit» (Carette 2022, p. 26). It represents a barrier to carrying out activities or socialising or contributing to the community; these possibilities being considered more appropriate for the younger generations.

«Ageism» affects all areas of society and is present in everyday life. Unconsciously, people limit themselves in how they dress or behave, because of their age. City design, personal aspirations and so on are often determined by «ageism», and this can be to the detriment, at times, of individuals who do not fit the norm (Lebrusán 2019).

This very reductionist view of people gives rise to a society with first- and second-class citizens, based on age, especially when «ageism» is applied when assessing someone's capabilities or when individuals are prevented from fully participating, socially. «Ageism» sets up a metonymy of incapacitation, as if the ageing process, physical and mental, makes someone incapable of living life fully. The same occurs with «racism» towards black people or people with disabilities (Faleiros 2023).

This social perception of old age has its roots in Ancient Greece. Aristotle identified «old age» with «decrepitude», understood as «loss of physical faculties» (2015). The cult of youth was not only honoured by Classical Athens, but also throughout the course of Western history. The image of a warrior is that of a young strong person on the cusp of manhood. Even great historical political and economic changes are articulated around young people. In fact, industrialisation would have been inconceivable without an army of young labour, working long days in unhealthy conditions.

This idolisation of youth is visible today in the cosmetic industry and aesthetic medicine, encouraging people to maintain a youthful appearance and eliminate, or at least reduce, any signs of ageing. It is even considered impolite to ask a mature person their age, especially a woman. Lastly, the Spanish development cooperation law (Law 1/2023, of February 20) does not even identify «ageism» as a global challenge for the different development aid programmes, as previously noted. Thus, rejection of ageing is strongly rooted, economically, politically, and socially.

6 The need for a cross-cutting paradigm of longevity

Considering «longevity» as a transversal paradigm, which by this very nature affects development cooperation policy, requires specifying the transversal concept in public management. Public Administrations are usually organised based on highly formalised vertical structures and defined by specialised and complex technical systems, for example, healthcare, urban planning, education, defence, or security. This set-up does not allow these Administrations to face multidimensional, heterogeneous, spatially differentiated phenomena caused by both structural and conjunctural factors (Nogueira & Cavalcante 2019).

Nevertheless, problems arise in different segments of the population (for example, older people, children, women, people with disabilities...) that force these Administrations to adopt visions or work perspectives that do not fit the classic divisions of the organisation and that, consequently, require new organisational respons-

es or new ways of working. To this end, over time, instruments or organisational designs can be generated that allow, with greater or lesser success and almost always insufficiently, a response to these nascent organisational challenges (Serra 2005).

«Transversality», as Serra (2005) points out, is a concept and an organisational instrument whose function is to provide organisations with the capacity to act in relation to issues for which the classic organisation is inadequate. As such, it responds to both the design needs of the organisation and the management needs. «Transversality» is not a technical concept, in contrast to multidisciplinary, interdisciplinary or integrated assistance to users, and it is unique in its introduction of lines of work that are not assigned or assignable vertically.

«Transversality», although it has some similarities with «intersectorality», acquires its own identity from the circumstances in which it is applied (Souza 2015, Bichir *et al.* 2016). As Oliveira (2014, p. 22) points out, «being transversal is not only articulating different management spaces, it is adopting a new way of thinking about management and allowing results to be achieved, understanding the multidimensionality of the problems involved in these issues». Cross-cutting policies place different points of view in contact, generating what Brugué (2008) calls «collective intelligence», that allows better decisions to be made, since stimulating interaction and collaboration between different actors and sectors allows for better use of resources and increased efficiency.

Transversalism has achieved strong theoretical recognition in Public Administrations —along with an effective lack of commitment to the substantive changes that this approach demands: hence the failure to achieve the results expected from some of the transversal public policies, such as those on gender equality (Calvo *et al.* 2017)—. Many of the criticisms refer to an overemphasis of the procedural scheme of transversality with little attention to the substantive motivations.

Unfortunately, within organisations, transversality in public management is often rejected, because it represents a complete paradigm shift (Lombardo & Mergaert 2013). Administrations usually have a clear opposition to change, stemming from their inherent inertia. Transversality requires new skills, commitment, and training from those who already participate, as well as the incorporation of new actors and civil society; in international development cooperation, this requires both actors from the country responsible for the aid programme and actors from the countries receiving this aid.

Transversal policies also need new leaders who are experts in the subject matter of public policy, and these specialists often lack the support of the organisation as they are interfering. Finally, the change required in the organisations' culture is not always

well received. These are changes designed to move the principle of vertical compartmentalisation and functional isolation/specialisation towards a horizontal and flexible mode of operation, based on constant communication and diversity of tasks (Calvo *et al.* 2017).

When incorporating the transversality of longevity in public management, and in international development cooperation particularly, we are not calling for a society exclusively attentive to the elderly. The model of society to which we should aspire is a society for all ages of an intergenerational nature, one that does not marginalise this group of elderly people, in accordance with the motto proclaimed in the First International Year of Older Persons in 1999.

7 Longevity in international development cooperation

Starting from the premise that development cooperation incorporates the objective of establishing socially inclusive systems and the reduction of poverty and inequalities in different areas according to the explanatory memorandum of Law 1/2023, February 20, in line with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the UN 2030 Agenda, the United Nations Cooperation Framework for Sustainable Development (UN 2019) and the New European Consensus on Development (Joint Declaration of the European Parliament, Council of the European Union and the European Commission, 2017, June 30), «longevity» must be transversal to international development cooperation policy. Failure to do so will mean it will be difficult to achieve the objective of reducing inequalities and contributing to the development of inclusive societies in the era of longevity. Demographic change is unstoppable, due to advancements in improved well-being, combined with new patterns of social behaviour, such as low fertility. Given this reality, any public policy aimed at the development and implementation of aid programmes for international cooperation must make as a priority this segment of the population aged over sixty in the Latin American region.

Incorporating «longevity» in development cooperation means adapting cooperation to this group of diverse elderly citizens. These citizens may not have enough material resources to cover basic needs such as food, or may have to work, because their income is insufficient, due to the characteristics of the pension system in their country, or may have reduced mobility but excellent mental health, or may simply be suffering from loneliness.

Throughout history, development cooperation has demonstrated the ability to evolve, especially since the Second World War. Now, in the 21st century, development cooperation must follow this same path and adapt to reality and its challenges, one of which is the sociodemographic transformation resulting from population ageing. As the UNDP (2023) points out, humanity is currently facing instability which generates insecurity, stemming from pandemic crises, such as COVID-19, or global war conflicts, such as the war in Ukraine or the Palestinian-Israel conflict. These situations call for changes in «traditional cooperation», a model that is characterised by spreading an exogenous approach to development (imposed from outside), partial (considering that the problem that cooperation must solve affects only the party that requests help) and unilateral (only one party decides), according to Román (2002). In response, new cooperation models have emerged that do not share vertical dynamics, such as South-South cooperation and triangular cooperation (Das 2007, Roy & Andrade 2010, Pérez-Rodríguez 2013, SEGIB 2023), and the new framework already includes Spanish legislation on development cooperation (Law 1/2023, February 20). In recent years, new approaches and criteria have been consolidated that include, for example, dialogue on global policies and their coherence, active participation, partnership, and appropriation of cooperation by national and local actors. In the new, more complex, contexts novel cooperation modalities and instruments have been consolidated, just as the role of multiple actors has expanded, both from the point of view of donors and recipients. In some cases, this has caused a lack of coordination and overlap between the activities of the different actors (Pérez-Rodríguez 2013), making it difficult to manifest, for example, the challenge of ageing on a global scale.

Although in recent years a significant consensus has been built at an international level on the objectives to achieve development and the way forward within the framework of the UN 2030 Agenda and the SDGs, we cannot forget that paradigm changes tend to be slow, especially when traditional ones are entrenched. The stark truth, however, is that currently half of the world's population does not benefit from a social security system, and 80 % of older people do not have a regular income (ECLAC 2023). For this reason, «poverty», one of the main objectives of development cooperation, and specifically in old age, is a very common phenomenon in developing countries undergoing transformation, and no development aid programme can afford to overlook this. The right to social security is part of our human rights. A social inclusion policy must preferably benefit vulnerable social groups in society, and the elderly are a vulnerable group. In this sense, it is appropriate to refer to the need to adapt the SDGs to the new population structure, expressly considering the needs of this great group

of elderly citizens in the same way that the SDG pays special attention to the children, for instance.

Therefore, an international development cooperation policy must have as its objective the social protection of these priority citizens. An important element for this segment of the population is economic security, which is directly related to the degree of universality and decommodification of the type of welfare state, resulting in significant heterogeneities between countries.

Unlike in Spain, where the retirement pension system is public in nature and private pensions have been assigned a complementary role within a multi-pillar architecture, in Latin America private pensions are the main pillar of the pension system after having gone through various privatization processes. Two processes, which began in the 1990s in Chile, have eroded any trace of a public universal retirement pension system like the Spanish one. This reality once again points out that development cooperation cannot ignore the needs of the elderly if, in common agreement with the United Nations Cooperation Framework for Sustainable Development, the public development cooperation policy strives to leave no one behind in its progress towards achieving the SDGs (UN 2019).

The retirement pension system of a country can reduce or accentuate social inequalities in the last stage of life among elderly people aged sixty or over in Latin America, or sixty-five or over in Europe, forcing them to depend on their families or social services, or to continue working in the labour market. In many of these countries, such as Mexico, less than half of the active population is covered by a pension or retirement plan. This implies that many people who have already reached retirement age have to continue working, because there is no public retirement pension system which offers universal access (Angel *et al.* 2017).

The problem of lack of social protection in old age is worsened in the case of women for two fundamental reasons: *a)* they live longer and, as they age, they need more social support and health-care, and *b)* the lack of a viable pension, since the majority of women in these countries are constantly or intermittently out of the labour market, due to assuming the role of caregivers in the family unit, while men, as main breadwinners, continuing working, earning an income and paying contributions to a retirement pension.

Another fundamental element for the quality of life of older people, as mentioned above, is health coverage for the process of physical and mental deterioration that begins at the end of the life cycle. Unlike coverage in Europe, which is practically universal, although with limitations in terms of equity and quality of coverage (Gea-Sánchez *et al.* 2016, Barral Buceta *et al.* 2021), in the Latin American region universalism is in the process of consolidation, con-

ditioned by the position that the individual occupies in social stratification based on, for example, the dimensions of gender, income, type of locality (Medici 2014). The classification with the greatest consensus is the one that divides the cases of the countries into «integrated», «segmented» and «highly segmented systems» (Mesa-Lago 2009), based on the existence of a health system for the entire population or differentiated systems for workers (and their families) from the public sector and the private sector, or for workers in privileged sectors (strategic sectors of the economy or others). Although reforms have been carried out to provide formal coverage to those traditionally excluded, due to being outside the labour market (including a sector of the elderly), universalism is yet to be achieved.

Furthermore, there is no integrated public health network specialised in the needs of the elderly in these countries, although legislation is being approved that can rectify this situation (Díaz-Tendero & Cruz-Martínez 2023). Neither are there sufficiently qualified personnel in medicine and geriatric services to deal with the increasing percentage of older people.

The integration of care and the importance given to it in developed countries has not yet had the same impact in developing countries, but as developing countries register higher rates of ageing and continuous increases in levels of incorporation of women into the labour market, the provision of care is gaining ground as a priority for discussion (Gracia-Ibáñez 2022, Barros *et al.* 2022).

There are also many other issues that must be addressed through international development cooperation aimed at countries with an increasingly elderly population; for example, the problem of suitable housing, the availability of public healthcare centres for those elderly who need special attention, day social centres, better mobility in cities, protection against violence, and so on, are ongoing issues. Given this reality, the following question arises: «Can any development cooperation programme continue to be considered as such if it discriminates based on age against a part of the needy population within the framework of a long-lived society?». In accordance with the Inter-American Convention on the Protection of the Human Rights of Older Persons of the Organisation of American States (OAS 2006, December 13), which is part of public international law and governs the law of its member states such as Brazil, the development cooperation aid programmes must include the elderly as recipients. Article 4 says: «The States Parties undertake to safeguard the human rights and fundamental freedoms of older persons set forth in this Convention, without discrimination of any kind, and to this end: a) they will adopt measures to prevent, punish and eradicate those practices contrary to this Convention».

8 Conclusions

Given the rapid increase in the percentage of the elderly population in developing countries, both their governments and international development cooperation bodies must include the problems, and the potential, of this segment of the population in their public development cooperation policies. Many of these elderly individuals may find themselves in a situation of poverty and marginalisation, due to the lack of a public and universal pension system that offers them a regular income. This does not equate to a fair, social, and economic development of the society to which they belong, in accordance with the United Nations Cooperation Framework.

If one of the objectives of development cooperation is to achieve more inclusive societies, this must also include this growing segment of the population. A social inclusion policy must identify the most vulnerable social groups as priorities, such as the elderly in countries with wide social inequalities, as seen in the Latin American region. Old age overlaps with other social inequality gaps resulting, for example, in gender discrimination.

Added to this is the need for a public policy of non-ageist development cooperation, that supports a more inclusive model of society, where there are no barriers or impediments for older people in the economy, in culture, in legislation as subjects of rights and protagonists of citizenship and autonomy, who can participate in influencing the destiny of the city, the country, the family, and themselves. This will only happen when institutions develop and implement age-friendly public policies in the field of development cooperation.

9 References

- ÁNGEL J, VEGA W, LÓPEZ-ORTEGA M (2017). Aging in Mexico: Population Trends and Emerging Issues. *Gerontologist* 57(2):153-162.
- ANON (2023). Life Expectancy and Disease Burden in Older People in the Region of the Americas. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/57795>, accessed November 24, 2023.
- ARISTOTLE (2015). *Retórica*. Editorial Gredos, Madrid.
- BANDEIRA L (2005) Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075/8901>, accessed September 14, 2023.
- BARRAL BUZETA B, BOUZAS-LORENZO R, CERNADAS A, FERNÁNDEZ DA SILVA A (2021). Acercar la equidad a la salud. Un análisis de los planes de salud de las comunidades autónomas. *Revista Española de Salud Pública* 95:e202102029.
- BARROS PFA, ALMEIDA LCC, CARVALHO ACS, SANTANA RF, ISTOE RSC (2022). Contenção ambiental de idosos nas instituições de longa permanência em tempos de Covid-19: reflexão teórica. *Interface* 26:1-15.

- BEAUVOIR S (1972). *Old Age*. Weidenfeld and Nicolson, London.
- BICHIR R, OLIVEIRA MC, CANATO P (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais. *CADERNOS DE ESTUDOS: Desenvolvimento Social em Debate* 26:81-102.
- BOURDIEU J, KESZTENBAUM L (2007). Comment vivre vieux dans un monde vieillissant? Les personnes âgées en France, 1820-1940. *Population* 62(2):221-252. <https://www.cairn.info/revue-population-2007-2-page-221.htm>, accessed November 24, 2023.
- BUTLER RN (1969). Age-Isms: Another Form of Bigotry. *The Gerontologist* 9(4):243-246.
- CALVO K, GUTIÉRREZ M, MENA L (2017). Entre pasillos: la aplicación de la transversalidad en las Administraciones públicas. *Revista de Estudios Políticos* 178:137-168. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.178.05>, accessed February 5, 2023.
- CARETTE J (2022). *Droit D'Aînesse*. Boréal, Montreal.
- CELADE (2007). Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento (LC/L.2749(CRE-2/3)). Santiago de Chile, CELADE. <https://repositorio.cepal.org/items/94df8c16-bd33-4707-8f55-bfb0e2d4fa32>, accessed October 2, 2023.
- CULEBRAS JM, JÁUREGUI-LOBERA I, FRANCO-LÓPEZ A (2020). En la pandemia de COVID-19 no hay camas para todos, ¿a quién tratamos? *Journal of Negative and No Positive Results* 5(6):569-668. <https://dx.doi.org/10.19230/jonnpr.3664>, accessed February 5, 2023.
- DA SILVA SJR, PENA L (2021). Collapse of the public health system and the emergence of new variants during the second wave of the COVID-19 pandemic in Brazil. *One Health (Amsterdam, Netherlands)*, 13:100287. <https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2021.100287>, accessed February 5, 2023.
- DAS Z (2007). Towards an inclusive Development paradigm South-South Development Cooperation. Paper presented at the UNDP Forum on South-South Development, 17 October 2007. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/77966/1/64015235X.pdf>, accessed November 24, 2023.
- DEL PINO E, MORENO-FUENTES FJ, CRUZ-MARTÍNEZ G, HERNÁNDEZ-MORENO J, MORENO L, PEREIRA-PUGA M, PERNA R (2020). Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes. Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Madrid.
- DENTE B, SUBIRATS J (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- DÍAZ-TENDERO A, CRUZ-MARTÍNEZ G (2023). Políticas públicas y derechos humanos de las personas mayores en la Europa mediterránea y en América Latina y el Caribe: seguridad económica, salud y cuidados de larga duración. *Política y Sociedad (Madrid)*:60(2). <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/4236>, accessed October 7, 2023.
- DURÁN L (2021). El enfoque interpretativo: una nueva manera de ver la contabilidad. *Actualidad Contable Faces* 24(42):95-112. <https://www.redalyc.org/journal/257/25767348004/html/>, accessed October 11, 2023.
- ECLAC (2022). Ageing in Latin America and the Caribbean: inclusion and rights of older People. *Envejecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ECLAC. <https://repositorio.cepal.org/items/49ebd6cc-abb-4d04-866b-6ca95bea7bc9>, accessed November 24, 2023.
- ECLAC (2023). El contexto sociodemográfico y económico del envejecimiento en América Latina. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3db2b60e-f157-4c8a-a9f7-dd307751d13f/content>, accessed October 2, 2023.
- EESC (2023). Opinion of the European Economic and Social Committee on a European Strategy for Older Persons (Exploratory opinion at the request of the Spanish Presidency). *Official Journal of the European Union* C 349, 29 September 2023:28-35.
- ESPING-ANDERSEN G (2003). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

- FALEIROS V (2023). A estruturação do idadismo contra a pessoa idosa. *Oikos: Família e Sociedade em Debate* 34(2):01-20. <https://doi.org/10.31423/oikos.v34i2.15332>, accessed February 5, 2023.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS R, SÁNCHEZ-IZQUIERDO M (2020). Impacto del COVID-19 en personas mayores en España: algunos resultados y reflexiones. *Clínica y Salud* 31:3. <https://journals.copmadrid.org/clysa/art/clysa2020a25>, accessed September 11, 2023.
- FILGUEIRA F, GALINDOM LM, GIAMBRUNO C, BLOFIELD M (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social. Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America (ECLAC). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46484-america-latina-la-crisis-covid-19-vulnerabilidad-socioeconomica-respuesta-social>, accessed November 24, 2023.
- GEA-SÁNCHEZ M, TERÉS L, BRIONES-VOZMEDIANO E, MOLINA F, GASTALDO D, OTERO L (2016). Conflictos entre la ética enfermera y la legislación sanitaria en España. *Gaceta Sanitaria* 30(3):178-183. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.02.005>, accessed February 5, 2023.
- GIDEON J (2020). Introducción al COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Boletín de Investigaciones Latinoamericana* 39(s1):4-6. <https://doi.org/10.1111/blr.13218>, accessed February 5, 2023.
- GRACIA-IBÁÑEZ J (2022). Derecho al cuidado: un abordaje desde los derechos (humanos), *Serie Sociojurídica de Oñati* 12(1):179-210. <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1330>, accessed February 5, 2023.
- HUENCHUAN S (2018). Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos. ECLAC, Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>, accessed October 12, 2023.
- INE (2023). Movimiento Natural de la Población/Indicadores Demográficos Básicos/Tablas de mortalidad. Año 2022. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacionhtm?c=Estadistica_C&cid=1254736177003&menu=ultiDatos&idp=1254735573002, accessed October 12, 2023.
- Joint Declaration of the European Parliament, Council of the European Union and the European Commission (2017, June 30). Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: «The European Consensus». *Official Journal of the European Union*, n.º 210/1, 30 June 2017.
- LARRAÑAGA O (2010). El estado bienestar en Chile: 1910-2010. *Estudios PNUD 2010-2*, PNUD de la ONU. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/el-estado-bienestar-en-chile-1910-2010-0>, accessed September 19, 2023.
- LEBRUSÁN I (2019). La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Ley 1/2023, del 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. *Boletín Oficial del Estado* 44, 21 de febrero de 2023, <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/1>, accessed May 10, 2023.
- LOMBARDO E, MERGAERT L (2013). Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation, *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 21(4):296-311. <https://doi.org/10.1080/08038740.2013.851115>, accessed April 15, 2023.
- MEDICI AC (2014). Las reformas incompletas de salud en América Latina: algunos elementos de su economía política. *Bienestar y Política Social* 2(1):1-26. <https://international.vlex.com/vid/reformas-salud-america-latina-elementos-271249682>, accessed April 15, 2023.
- MESA-LAGO C (2009). Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. Economic Commission for Latin America (ECLAC), Santiago de Chile.
- NOGUEIRA CAG, CAVALCANTE SHA (2019). Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. *Revista de Administração Pública* 53(1):64-83. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170087>, accessed March 1, 2023.

- OAS (2006, December 13). Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons (A-70). https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.pdf, accessed November 24, 2023.
- OLIVEIRA MC (2014). Transversalidad em políticas públicas para a juventude: a experiência de trabalho de campo no Plug Minas. *Revista NAU Social* 5(8):21-28.
- ONE (2021). República Dominicana: una población joven con tendencia al envejecimiento. <https://www.one.gob.do/noticias/2021/república-dominicana-una-población-joven-con-tendencia-al-envejecimiento/#:~:text=Miosotis%20Rivas%20Pe%C3%B1a%2C%20Directora%20Nacional,poblaci%C3%B3n%2C%20espec%C3%ADficamente%20el%2060.63%25.>, accessed November 24, 2023.
- PÉREZ-RODRÍGUEZ V (2013). La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica. Centro de Investigaciones de Economía Internacional, La Habana. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20141013111239/LACOOPERACIONINTERNACIONALALDESARROLLO-YLAEVALUACIONDESUSPOLITICAS.pdf>, accessed November 24, 2023.
- POPULATION PYRAMID NET (2023). World Population Indicators. <https://www.populationpyramid.net/nicaragua/2023/>, accessed November 24, 2023.
- RICOY-LORENZO C (2006). Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Revista do Centro de Educação* 31(1):11-22. <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257002.pdf>, accessed January 20, 2023.
- ROMÁN E (2002). Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. *Amycos*, Burgos.
- ROY R, ANDRADE M (2010). South-south cooperation: The same old game or a new paradigm? *Poverty in Focus 20*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/77966/1/64015235X.pdf>, accessed November 24, 2023.
- SEGIB (2023). Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). https://cooperacion-triangular.org/wp-content/uploads/2023/02/Publicación-Final-CT_ESP-V9-7-2-2023-Navegable.pdf, accessed October 8, 2023.
- SERRA A (2005). La gestión transversal. *Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia* 32:1-17.
- SOUZA WF (2015). Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. 8th Latin America Congress on Political Science, Lima – Peru, 22-24 July 2015.
- UN (2003). Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing. <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf>, accessed November 24, 2023.
- UN (2007). World Economic and Social Survey 2007. Development in an Ageing World. https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2007wess.pdf, accessed November 24, 2023.
- UN (2019). United Nations Sustainable Development Cooperation Framework. <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>, accessed November 24, 2023.
- UN (2022). World Population Prospects. UN, New York. <https://population.un.org/wpp/>, accessed September 13, 2023.
- UNDP (2023). Human Development Index (HDI). Human Development Reports-PNUD. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>, accessed November 24, 2023.
- VILLA M, GONZÁLEZ D (2004). Dinámica demográfica de Chile y América Latina: una visión a vuelo de pájaro. *Revista de Sociología* 18:81-116. Universidad de Chile, Santiago.
- WHO (2015). World Report on Ageing and Health. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565042>, accessed November 24, 2023.
- WHO (2021). Global Report on Ageism. Pan American Health Organization – World Health Organization (PAHOS-WHO). <https://www.paho.org/en/documents/global-report-ageism>, accessed September 9, 2023.
- WORLD BANK (2023a). World Development Indicators. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>, accessed August 8, 2023.

WORLD BANK (2023b). The World Bank Data. <https://data.worldbank.org/country>, accessed September 12, 2023.

WORLD JUSTICE PROJECT (2023). Rule of Law Index 2022. <https://worldjustice-project.org/rule-of-law-index/global/2022>, accessed November 13, 2023.

ZABALA ARGÜELLES MC, FUNDORA NEVOT GE (2022). Interseccionalidad, equidad y políticas sociales. FLACSO, La Habana.

Migraciones inducidas por el cambio climático: un análisis del marco de asociación país España-Senegal desde la coherencia de políticas para el desarrollo

Climate induced migration: an analysis of the Spain-Senegal country partnership framework from the outlook of policy coherence for development

Alexis CLOQUELL-LOZANO

alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo
(InMIDE)
(España)

Isabel ROYO-RUIZ

isabel.royo@uv.es
Universidad de Valencia
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo
(InMIDE)
(España)

María Isolda PERELLÓ-CARRASCOSA

isoldapc@gmail.com
Instituto Universitario
de Derechos Humanos
(IDHUV)
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo (InMIDE)
Universidad de Valencia
(España)

Beatriz FELIPE-PÉREZ

beatriz.felipeperez@gmail.com
Centro de Estudios de Derecho
Ambiental de Tarragona
(Cedat)
Universidad Rovira i Virgili
(URV, Tarragona)
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. La coherencia de políticas para el desarrollo en el marco de la cooperación española**
- 3. El Plan África y el marco de asociación país de España-Senegal**
- 4. Plan Senegal Emergente y políticas públicas relacionadas con los flujos migratorios y cambio climático**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

Migraciones inducidas por el cambio climático: un análisis del marco de asociación país España-Senegal desde la coherencia de políticas para el desarrollo

Climate induced migration: an analysis of the Spain-Senegal country partnership framework from the outlook of policy coherence for development

Alexis CLOQUELL-LOZANO

alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo
(InMIDE)
(España)

Isabel ROYO-RUIZ

isabel.royo@uv.es
Universidad de Valencia
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo
(InMIDE)
(España)

María Isolda PERELLÓ-CARRASCOSA

isoldapc@gmail.com
Instituto Universitario
de Derechos Humanos
(IDHUV)
Grupo de Investigación en Migraciones
y Procesos de Desarrollo (InMIDE)
Universidad de Valencia
(España)

Beatriz FELIPE-PÉREZ

beatriz.felipeperez@gmail.com
Centro de Estudios de Derecho
Ambiental de Tarragona
(Cedat)
Universidad Rovira i Virgili
(URV, Tarragona)
(España)

Citar como/cite as:

Cloquell-Lozano A, Royo-Ruiz I, Perelló-Carrascosa MI, Felipe-Pérez B (2024). Migraciones inducidas por el cambio climático: un análisis del marco de asociación país España-Senegal desde la coherencia de políticas para el desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):178-202. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10895

Resumen

La incorporación del principio de Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD) en la Agenda 2030 y su interrelación con las migraciones vinculadas al cambio climático constituye un reto y, a la vez, un compromiso de la política exterior de España con los desafíos que plantea África, especialmente en el caso de Senegal. En este sentido, el objetivo del presente artículo es analizar el grado de alineamiento de la política de cooperación al desarrollo de España con las Estrategias Nacionales de Desarrollo de Senegal desde la perspectiva de la CPD, en relación con cuestiones relativas a las migraciones inducidas por el cambio climático. Los resultados evidencian la falta de alineamiento en las políticas de ambos países respecto a tales cuestiones; unas divergencias que se ven afectadas o influidas por los intereses políticos, geoestratégicos y comerciales del Plan África.

Palabras clave: migraciones climáticas, coherencia de políticas para el desarrollo, cooperación al desarrollo, Senegal.

Abstract

The inclusion of the principle of Policy Coherence for Development (PCD) into the 2030 Agenda and its interrelation with climate induced migration constitutes both a challenge and a commitment for the Spanish foreign policy in addressing the challenges posed by Africa, specifically in the case of Senegal. In this context, the objective of this article is to analyze the degree of alignment between the Spanish development cooperation policy and the Senegal's National Development Strategies from the perspective of PCD, particularly in relation to issues linked climate induced migration. The results highlight a lack of alignment in the policies of both countries regarding these issues. These discrepancies are influenced by political, geostrategic, and commercial interests within the Africa Plan.

Keywords: climate migration, Policy Coherence for Development, development cooperation, Senegal.

1 Introducción

Desde hace más de dos décadas, las evaluaciones de 1990 y 1992 realizadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC 1992, p. 62) ya habían advertido de que el mayor impacto del cambio climático podría recaer en la movilidad humana, alterando las pautas de asentamiento e incrementando las posibilidades de que se generaran situaciones de inestabilidad social, especialmente en determinadas áreas geográficas. Años más tarde, el IPCC (2022) reconoce con un grado de certeza muy alto que los fenómenos climáticos y meteorológicos extremos están provocando cada vez más desplazamientos en todas las regiones del planeta y afirma que el calentamiento global continuará produciendo migración involuntaria, especialmente desde regiones con alta exposición y baja capacidad de adaptación al cambio climático.

Tanto es así que los nexos entre las migraciones y el cambio climático han comenzado a ocupar un lugar relevante en la agenda política manifestado, por ejemplo, en las recomendaciones que ha venido aportando el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento (por sus siglas en inglés, TFD) establecido en 2015 en la COP21, de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (UNFCCC s. f., Felipe *et al.* 2021), y en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en Marrakech en 2018 (Naciones Unidas 2018).

En paralelo con los debates suscitados al amparo de Naciones Unidas, la migración inducida por el cambio climático también ha ido ganando peso y relevancia en el marco de la Unión Europea (UE). En este sentido, en el Programa de Estocolmo (2010-2014), que fue el primero donde se abarcó esta conexión, así como en la nueva Estrategia Europea de Adaptación (aprobada en febrero de 2021) y la respuesta en forma de Comunicación de la Comisión Europea a la Estrategia Europea de Adaptación de 2013, con su informe titulado *Climate Change, Environmental Degradation and Migration* (SWD 2013, 0138 final), entre otras, no solo se ha ido contemplando la necesidad de abordar los efectos del cambio climático sobre la movilidad humana en la políticas de la UE y los Estados miembros, sino que además se recomienda vincular la política de cooperación internacional a este fenómeno (European Commission, 2013a; European Commission s. f.-a).

Por otro lado, la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la inclusión de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (en adelante, CPD) entre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente en el objetivo 17, «Alianzas para lograr los objetivos», ha supuesto, según Ayuso *et al.* (2018), un reto tanto para la cooperación internacional como para los países comprometidos con la nueva agenda global. El hecho de incorporar la CPD

como un imperativo a la hora de impulsar políticas públicas, ya sea a nivel nacional como transnacional, ofrece la oportunidad de transformar el ciclo de políticas para adecuarlo y alinearlo con la perspectiva del desarrollo humano, debiendo estar presente en todos los procesos de toma de decisiones (Millán 2014b, Chicharro 2017).

En lo que respecta a España, como apunta Millán (2014a), ha sido uno de los primeros países de la UE que, junto con Austria, ha incorporado el principio de CPD en su marco legislativo. Así, tanto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (aprobada en 1998) como en la Ley 1/2023, del 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, se incorpora. No obstante, cabe matizar que la actual ley integra la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE, 2019), al reformular el enfoque CPD hacia el de «Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible» (CPDS).

En este marco, la estrategia de política exterior que mantiene España con el África subsahariana está regida por los respectivos «Plan África» y, a nivel bilateral, por los Marcos de Asociación País (MAP). En lo que se refiere a Senegal, las relaciones con este país se han ido intensificando, con el objetivo de establecer una estrategia común de colaboración en la lucha contra la migración irregular y las redes de tráfico de seres humanos. A su vez, los Planes África han servido para favorecer los intereses de la industria extractiva de recursos naturales, mediante la promoción de los intercambios comerciales y el flujo de inversiones. En este sentido, es de señalar que, en la actualidad, Senegal se sitúa como uno de los principales proveedores de España en la importación de productos del mar y minerales procedentes del litoral senegalés, al tiempo que ocupa el segundo puesto de clientes del África subsahariana en la importación de combustibles y maquinaria procedentes de España (OID 2023, p. 7). Consecuentemente, se generan dinámicas migratorias no solo asociadas con la crisis climática, sino también con el contexto de vulnerabilidad socioeconómica debido al expolio ambiental (Zickgraf 2018).

Asimismo, los MAP Senegal-España (I MAP 2014-2017 y II MAP 2019-2023) han reforzado la cooperación bilateral y constituyen «un documento técnico de referencia para promover una mayor apropiación, alineamiento y armonización de las intervenciones de la cooperación española en Senegal» (MAUC 2019, p. 7), al mismo tiempo que se plantea, entre sus objetivos, apoyar a Senegal en la segunda fase del denominado «Plan Senegal Emergente» (en adelante, PSE) y alinearse con las políticas públicas nacionales.

Así pues, tomando como base la perspectiva de la CPD, el objetivo del presente artículo es analizar el grado de alineamiento de la política de cooperación al desarrollo de España con las Estrategias Nacionales de Desarrollo de Senegal en relación con cuestiones re-

lativas a las migraciones vinculadas al cambio climático. Para ello, se ha llevado a cabo una revisión sistemática y un análisis comparado de los planes y documentos oficiales existentes sobre las políticas relacionadas.

La hipótesis que orienta el siguiente trabajo reside en que la aprobación de la Agenda 2030 y la incorporación del principio de la CPD suponen un desafío político para España a la hora de implementar la nueva agenda global de desarrollo. En ese aspecto, la cooperación para el desarrollo abarca aquellos países más amenazados y vulnerables a los efectos del cambio climático y la migración a un mismo tiempo, como ocurre con Senegal, pero no se observa un suficiente alineamiento de esta con la política nacional de desarrollo de Senegal en materia relacionada con la interconexión entre la movilidad humana y los cambios ambientales y del clima.

Con este fin, el artículo se estructura en cinco apartados. Tras esta introducción en la que exponemos el objetivo del artículo, la metodología y la hipótesis de partida, en el segundo epígrafe abordamos cómo la política de cooperación española ha ido adoptando el enfoque de la CPD en las respectivas leyes de cooperación y planes directores y su relación con la migración y el cambio climático. El tercer epígrafe se centra en revisar cómo, en los Planes África y el actual MAP España-Senegal, se acomete la interconexión entre cambio climático y migraciones. A continuación, en el cuarto epígrafe, se analiza el plan estratégico de desarrollo del Gobierno senegalés «Plan Senegal Emergente» respecto a las políticas públicas relacionadas con los flujos migratorios y el cambio climático. Por último, en el quinto epígrafe, a partir del análisis, extraemos una serie de conclusiones sobre la alineación de las prioridades estratégicas de las políticas públicas examinadas entre ambos países.

2 La coherencia de políticas para el desarrollo en el marco de la cooperación española

Si bien el marco normativo para la adopción del principio de coherencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en España fue incorporado por primera vez a través de la Ley 23/1998, implicando a todos los niveles de las Administraciones públicas en las competencias que afectaban a su relación con los países en vías de desarrollo, dicho enfoque quedó permeado por los principios de unidad de acción del Estado en el exterior y de corresponsabilidad entre los Estados. No obstante, los procesos de globalización nos han ido situando ante un escenario diferente al de la consideración del Estado nación como referente único de análisis que ha exigido la adopción de un nuevo marco normativo

donde se redimensione el concepto de «coherencia» de políticas públicas, frente a los desafíos transnacionales (Sanahuja y Martínez 2012; Unceta 2013; Millán 2014a, 2014b; Unceta y Labien 2017), y que se ha traducido en el tránsito de la CPD hacia la nueva perspectiva de CPDS.

Así pues, en la actual Ley 1/2023, del 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global que sustituye a la anterior, se ha configurado la política de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (en adelante, CpDS) como una política pública de acción exterior a través de la cual España contribuye, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a la consecución de las metas globales de desarrollo sostenible establecidas a nivel multilateral, para lo cual también ha ampliado sustantivamente las competencias del Consejo Superior de Cooperación en materia de CPDS (art. 3), favoreciendo una mayor coordinación de acciones.

Por otra parte, en esta normativa, se adopta en su preámbulo una visión general de los principios transversales que la vehiculan, destacando la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. De igual modo, se plantea el compromiso de una Cooperación Española (en adelante, CE) con voluntad transformadora que favorezca la ampliación de oportunidades, para que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades, independientemente de donde vivan. En este sentido, se asume un enfoque integral de la migración centrado en las personas y el desarrollo sostenible, con especial atención a las personas desplazadas o refugiadas (art. 1.4), alineándose con los marcos internacionales de la Agenda 2030, el Acuerdo de París, el Pacto Mundial para la Migración y el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

En lo que respecta a la planificación estratégica, el contexto internacional y los compromisos que el Estado español ha ido adquiriendo en las dos últimas décadas han determinado también los efectos que pueden tener las políticas públicas en terceros países, cuyo elenco nos lleva desde las políticas comerciales en todos los sectores de producción, hasta las políticas públicas de ayuda y/o asistencia oficial para el desarrollo (en adelante, AOD). De hecho, el tránsito por cinco Planes Directores (PPDD) nos pone también sobre la pista del camino recorrido durante dos décadas en materia de coherencia de políticas para el desarrollo. Este proceso arrancó con el I PD de la Cooperación Española (2001-2004), el cual anunció el inicio de la política oficial de cooperación internacional para el desarrollo vinculada a otras políticas públicas, fundamentalmente económicas. De este modo, los objetivos políticos o empresariales de las inversiones españolas públicas y privadas serían también considerados beneficiosos para el desarrollo y el crecimiento de sus destinatarios (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica 2000, p. 3); planteamiento que, por otra parte, encontró la oposición de las organizaciones no gubernamen-

tales (ONG) y grupos de expertas/os en la materia (Hernández 2001, p. 8).

Asimismo, se incorporaron los denominados países-programa, con los que se debían establecer relaciones de cooperación bilateral para el año 2004, priorizando aquellos con los que se poseía un alto nivel de vinculación histórica y cultural, para evitar (en términos de eficiencia) duplicidades y solapamientos con otros donantes. A su vez, se aludía a la coherencia de políticas al margen del desarrollo, exclusivamente con base en la prevención de conflictos específicamente en el área del Magreb.

Con el II PD (2005-2008), se avanzó en la idea de la coherencia de las políticas públicas de desarrollo entre la Administración General del Estado y la cooperación autonómica y local, la sociedad civil y los actores presentes en los países prioritarios para la CE. Mientras que, en el III PD (2009-2012), la CPD se consideraría por primera vez como un plan de acción articulado para la obtención de resultados concretos en relación con los objetivos y metas de desarrollo alineados con las agendas internacionales comprometidas; entre ellas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta idea sería fortalecida con el IV PD (2013-2016), al poner especial énfasis en los impactos de otras políticas no financiadas con la AOD en los países socios, prestando especial atención a la internacionalización de las empresas españolas, con el objetivo de contribuir responsablemente en favor de los ODM y los derechos humanos.

Finalmente, pese a que, en el aún vigente V PD (2018-2021), se reconocen los retos que debe asumir la CE a nivel normativo e institucional en materia de CPDS para el cumplimiento de la Agenda 2030 en sintonía con la definición de la OCDE, no ha preponderado el alineamiento con el ODS 17 ni entre los objetivos y líneas de acción ni entre sus metas, cuestión que contradice la propia esencia de la CPDS.

En otro orden de cosas, en los PPDD, también se observan ciertos vacíos en relación con la coherencia de políticas públicas en materia de cambio climático y su vinculación con el desarrollo, lo cual queda claramente constatado hasta el V PD. Lo más destacable son las referencias al ODM 7, «Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente», que aparecen en el II y III PD. En esta línea, el IV PD hace un reconocimiento a la ausencia de mecanismos prácticos para avanzar, más allá de las intenciones, en temas de medio ambiente y cambio climático, así como de migraciones. Así pues, se toman como desafíos globales en materia de CPD los propuestos por la OCDE y la UE; entre ellos, inmigración, seguridad y cambio climático. En contraposición, desaparecen las menciones al enfoque de codesarrollo que se había descrito en el II PD como una de las líneas estratégicas, así como las propuestas de avance hacia una política basada en una relación directa entre migración y desarrollo como sector de intervención de la CE, tal como se recogía en el III PD.

El V PD se alinea con los ODS en materia de sostenibilidad ambiental, con el propósito de avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de París en relación con la CpDS, por lo que se reconoce como uno de los retos de la CE profundizar en la relación entre sostenibilidad medioambiental y las causas que provocan los movimientos migratorios y las crisis humanitarias, promoviendo los aspectos positivos de la migración regular en los procesos de desarrollo.

En cuanto al área geográfica objeto de estudio de este artículo, en el I PD (2001-2004), se prosiguió la línea de acción prioritaria de la CE en la región del África subsahariana, de acuerdo con el entramado de intereses comunes que ya existían en la región a inicios del siglo XXI (Ministerio de Asuntos Exteriores 2000, p. 11). Se constata entonces que la modalidad de cooperación inicialmente se vertebraba con base en la AOD bilateral, tanto en la modalidad reembolsable como no reembolsable.

Mediante el II PD (2005-2008), se desarrollaron los denominados «Documentos de Estrategia País» (en adelante, DEP), lo que dio lugar a que Senegal, considerado como país prioritario en el área del África subsahariana, siguiera manteniendo la AOD bilateral como la principal modalidad de cooperación. De igual modo, con el III PD (2009-2012), se redefinieron las prioridades geográficas para maximizar la experiencia y eficiencia de la CE, posicionando a Senegal como uno de los Países Menos Avanzados (PMA) a los que se pretendía canalizar elevados volúmenes de AOD alineados con la ejecución del plan de desarrollo en vigor en ese país, asumiendo el estatus de País de Asociación (PA) en el IV PD (2013-2016), junto con Mali y Níger. Además, la presencia de ciudadanos senegaleses en el Estado español favoreció el fomento de las iniciativas de co-desarrollo como forma de contribuir al desarrollo de sus regiones de origen.

Por último, el V PD publicado (2018-2021) sigue manteniendo a Senegal como «País de Asociación Menos Avanzado», dentro de su estrategia bilateral de la CE, pero su flexibilidad le ha permitido sentar las bases para la renovación del diseño de la CpDS en torno al cumplimiento de los ODS y las metas seleccionados, adaptando los objetivos a través de las Comunicaciones Anuales. De igual modo, coincide con la plena asunción de la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre Financiación del Desarrollo y el Acuerdo de París, las cuales interpelan a los Estados a avanzar en la CPDS redoblando esfuerzos para alcanzar una estrategia integrada de alineamiento a nivel propiamente nacional entre todos los actores que participan en la CpDS, que incluyen los señalados por la OCDE; esto es, actores políticos, ejecutivos y de coordinación, oficiales y sociedad civil, públicos y privados, nacionales y autonómicos, entidades locales y diputaciones, agentes financieros y fundaciones público-privadas (línea temporal 1).

3

El Plan África y el marco de asociación país de España-Senegal

En los últimos quince años, España, como socio clave de la UE, ha articulado una serie de estrategias de acción exterior (línea temporal 2) sobre el continente africano a través de los Planes África, que no solo le han permitido posicionarse incrementando y reforzando su presencia diplomática y comercial en la región subsahariana, sino que también han supuesto la externalización del control migratorio a través de la cooperación al desarrollo (CEAR 2022a, 2022b). Este aspecto es visible en el caso de Senegal, ya que, aunque no puede establecerse de manera directa una correlación o condicionalidad de la AOD española al control de fronteras, lo cierto es que esta suele quedar oculta bajo otras partidas presupuestarias e inversiones para el fomento del desarrollo, o por la planificación y puesta en marcha de misiones desplegadas de acuerdo con los lineamientos geoestratégicos dominantes (CEAR 2022b, p. 5).

Así pues, el nuevo enfoque humanitario surgido al calor de la guerra contra las embarcaciones que alcanzaban las costas canarias (Romero 2008) fue plasmado en España mediante el I Plan África (2006-2008), el cual fue presentado (al menos sobre el papel) como un proyecto global de desarrollo para luchar contra la pobreza y prevenir la migración irregular en los países de origen y tránsito. Sin embargo, estos objetivos se vieron pronto ensombrecidos por los intereses geoestratégicos y comerciales de las multinacionales extractivas, y por el condicionamiento de la ayuda oficial al desarrollo a la asunción de la función de control de fronteras.

Por consiguiente, sus sucesores II Plan África (2009-2012) y III Plan África (2019-actualidad) han estado determinados por la doble vertiente de la cooperación al desarrollo española, esto es, el «trabajo orientado a la reducción de la pobreza y la desigualdad; y cuestiones relacionadas con el control migratorio y las medidas de seguridad al respecto» (CEAR 2022b, p. 23), dando paso a una política migratoria que puede denominarse de «nueva generación» o de «segunda generación» (Azkona 2013). Todo ello se ha ratificado sobre el telón de fondo del Acuerdo de Cotonú (2000),¹ el Proceso de Rabat (2006)² y, más adelante, el Proceso de Jartum (2014); un aspecto que se ha hecho especialmente visible por la participación de España en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (por sus siglas en inglés, EUTF) y en el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional de la CE (NDICI-Europa Global) (CEAR 2022a), tanto financieramente como en la implementación de proyectos de lucha contra las causas profundas de la migración a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la lucha contra

1 Finalizado en 2020, la UE avanza hacia una nueva asociación UE-ACP.

2 Con la Declaración Política y del Plan de Acción de Cádiz, se ha establecido la nueva hoja de ruta para el período 2023-2027.

la migración irregular a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiiapp).

Si analizamos la evolución del Plan África y comparamos cada uno de los planes, en los tres se coincide en señalar, de manera explícita entre sus objetivos prioritarios, la gestión de la movilidad ordenada, regular y segura. De hecho, respecto a Senegal, en el I Plan África, se vincula la regulación de los flujos migratorios al impulso de acciones de codesarrollo, todo ello reforzado con instrumentos de financiación establecidos en el marco del PD 2005-2008. De manera similar ocurre con el II Plan África, en paralelo con el PD 2009-2012 y la cooperación española en Senegal que, aunque no se vincula al codesarrollo, sí lo hace al nexo de migración y desarrollo, asistido por el Fondo España-Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Cedeao). Es cierto que este plan, respecto al anterior, a nivel general incorpora entre sus tres objetivos transversales la sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático. No obstante, en cuanto a Senegal, solo matiza que, en el plano multilateral, el Gobierno de España, a través del Fondo PNUD/España, cubrirá los programas conjuntos presentados por las agencias de Naciones Unidas y el Gobierno senegalés en materia de medio ambiente, cultura y desarrollo.

Por otro lado, el III Plan África ofrece una visión renovada adaptada a los ODS. Ello se observa, por ejemplo, en la necesidad de integrar los retos de la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático en la prioridad de impulsar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico. Sin embargo, sus acciones, que en el plano normativo se alinean con el IV y V PD, se concretan más bien en la proyección económica, la inversión privada y la creación de empleo, vinculadas estas a los objetivos y principios de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027. Este aspecto también queda ratificado en la declaración conjunta firmada entre ambos países, adoptada en abril de 2021 en Dakar, en virtud de la cual el Gobierno de España mantiene la voluntad política de acompañar a la puesta en práctica del PSE, a través de una mayor presencia de las empresas españolas.

Asimismo, en lo relativo a la gestión de los flujos migratorios, Senegal ha sido señalado dentro del III Plan África como país de acción prioritaria, además de estar incluido en la lista de países preferenciales donde desarrollar experiencias reproducibles en otros países. De este modo, la FIIAPP ha colaborado durante el período 2019-2023 en el proyecto Asociación Operativa Conjunta (POC, por sus siglas en francés), liderado por el operador de cooperación técnica del Ministerio de Interior francés Civipol, de lucha contra la migración irregular, el tráfico y la trata de personas migrantes en Senegal, el cual ha sido financiado por el EUTF e implementado en otros países donde convergen las rutas migratorias irregulares,

como Mauritania, Níger, Costa de Marfil, Guinea Conakri, Gambia y Mali (Fiiapp, s. f.).

Respecto al principio de las CPD, todos los avances significativos que incorpora el II Plan África en cuanto a su elaboración, realizada sobre la base de diversas consultas y rondas intraministeriales, interministeriales y con representantes del sector privado y la sociedad civil, así como la introducción de instrumentos y mecanismos de seguimiento y participación social realizados a través de la Mesa África, son desatendidos en el III Plan África y, por tanto, adolecen de significado e importancia en este último. En esta línea, el III Plan África se remite al propio MAP, como instrumentos de alineamiento de las políticas con los países socios.

En el caso de Senegal, desde 2014, la cooperación española, a través del primer MAP (2014-2017), y en coherencia con el IV PD (2012-2016), ha coordinado todos sus esfuerzos no solo en la transformación estructural de las bases económicas de Senegal, y la promoción del capital humano, sino también en la buena gobernanza y el Estado de derecho en este país. Es precisamente en este último eje donde se centra la atención en la cooperación dirigida al fortalecimiento institucional en el ámbito de las migraciones, en concreto en el control migratorio. En el propio documento se apunta que, desde la firma del Acuerdo Básico de Cooperación entre ambos países en 2006, hubo un balance positivo en el desarrollo de la estrategia coordinada en materia migratoria, con lo cual se redujeron de manera sustancial los flujos migratorios irregulares, hasta la reactivación de la ruta atlántica en 2018.

Por otro lado, en el MAP (2019-2023), vinculado al V PD, se incorporan las metas de los ODS de la Agenda 2030 en sus ejes estratégicos. Ello supone un avance respecto a su antecesor, ya que incorpora el compromiso en materia de lucha contra el cambio climático y reclama la necesidad de seguir avanzando en las CPDS. Para ello, se ha creado un Grupo Estable de Coordinación (GEC) del MAP, constituyéndose como un espacio interno de colaboración e identificación de sinergias. Asimismo, cabe señalar que, por primera vez, se incorporan los criterios de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS) (Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD, en inglés) complementados con la AOD.

En este MAP, se menciona su alineamiento con los desafíos del PSE y, como hemos comentado anteriormente, con las metas de los ODS. En materia migratoria, hace referencia a la meta 10.7, «Facilitar la migración y la movilidad ordenada y bien gestionada»; sin embargo, en la matriz de alineamiento, no se establecen acciones concretas; tan solo se menciona el compromiso de seguir manteniendo los acuerdos alcanzados, como los programas de migración temporal de 2007, y el plan de retorno voluntario de personas migrantes firmado en 2009. Además, agrega el apoyo a la Política Nacional de Migración en Senegal (PNMS), en proceso de elaboración

desde 2018, en el que se recomienda reforzar a las autoridades locales mediante la creación de servicios específicos para tratar los problemas de la migración. De manera similar, ocurre con la meta 13.2, «Incorporar medidas relativas al Cambio Climático en las políticas, estrategias y Planes Nacionales», en la cual no se establecen acciones concretas; tan solo se incorpora, de manera transversal, el enfoque de la defensa medioambiental y la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, cabe señalar que, en el MAP, se mantiene el convenio entre los Ministerios del Interior de España y Senegal a través de la modalidad bilateral directa, por un importe agregado de 15 millones de euros. Desde la lógica de la AOTDS, esta intervención es considerada como un flujo transfronterizo (no siempre considerado AOD antes de este nuevo ejercicio de métrica), donde se contempla la lucha contra la migración irregular, la trata de personas y la vigilancia marítima (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación 2019b).

4 Plan Senegal Emergente y políticas públicas relacionadas con los flujos migratorios y cambio climático

Al inicio de la década de los dos mil, la Unión Africana (UA) reconoció en el artículo 3 del Protocolo sobre Enmiendas de su Acta Constitutiva el papel esencial que podría desempeñar la diáspora africana en el progreso y crecimiento económico de los países africanos. Asimismo, de acuerdo con las recomendaciones del Marco de Política Migratoria para África y Plan de Acción (2018-2030) de la UA, los países africanos han de incorporar en sus agendas migratorias cuestiones transversales que abarquen la cuestión del cambio climático y el reconocimiento de la migración como pilar estratégico de los Planes Nacionales de Desarrollo (African Union 2018).

En este sentido, el Plan Senegal Emergente (PSE, 2014-2023) contaba ya entre sus ejes estratégicos³ con la reducción de la degradación del medio ambiente, los recursos naturales y efectos adversos del cambio climático y la promoción de la participación de la diáspora senegalesa en el desarrollo nacional (MEPC s. f.), mediante el mantenimiento de una «diplomacia proactiva» y la creación de más vías para la atracción de inversiones privadas. No obstante, este planteamiento, que forma parte del discurso oficial en vigor en relación con el papel productivo que desempeñan las remesas de las personas senegalesas en el extranjero, no ha sido concretado en la práctica a través de acciones específicas (Smith 2020, p. 294; EUDiF 2022).

3 Eje estratégico II, «Capital humano, protección social y desarrollo sostenible».

Por otra parte, en el propio Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018),⁴ se subraya la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial que involucrara a todas las instancias administrativas en sus distintos niveles y competencias, superando así el modelo clásico basado en el binomio interno/externo que relega la cuestión migratoria exclusivamente a los Ministerios de Trabajo e Interior y de Relaciones Exteriores, respectivamente. De hecho, uno de los problemas de Senegal es que no cuenta con marcos legislativos globales para abordar las migraciones inducidas por el cambio climático, sino que más bien se han adoptado leyes y políticas parciales, traducidas en acciones separadas entre ministerios (Le Coz y Pietripolli 2020, Climate Action Tracker 2022).

En lo que respecta a los compromisos de adaptación, mitigación y promoción del desarrollo inclusivo y sostenible adquiridos dentro del marco global del Acuerdo de París, la Agenda 2030 y la Agenda 2063 de la Unión Africana: el África que Queremos (African Union Commission 2015, OMM 2022), Senegal presentó en diciembre de 2020 su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) actualizada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (MEPC s. f., United Nations Climate Change s. f.), como parte de la visión prospectiva del PSE, y en consonancia con «su estrategia y planes de desarrollo, así como con los programas sectoriales para la gestión sostenible de sus recursos naturales y ambientales» (République du Sénégal 2020, p. 3). Además, entre sus previsiones, advierte del posible incremento de los desplazamientos irregulares desde las áreas costeras del país dedicadas al sector pesquero, ante un escenario de aumento de las temperaturas en 2 °C (République du Sénégal 2020).

Del mismo modo, ha comenzado la segunda fase del PSE (2014-2035), que se implementa a través de los Planes de Acción Prioritaria (PAP) quinquenales PAP I (2014-2018) y PAP II (2019-2023).⁵ Uno de los logros más importantes del PAP I (2014-2018) ha sido el paquete de reformas para impulsar la economía nacional mediante la modernización del sistema de Administración pública, las cuales han ido acompañadas de la ejecución de 27 grandes proyectos de inversión y la aprobación de un presupuesto de 14 800 millones de euros destinados a la transformación estructural del país, convirtiéndolo en uno de los que más han avanzado en términos de crecimiento y del índice de desarrollo humano dentro del África subsahariana. De igual modo, el marco estratégico del PAP II (2019-2023) incluyó entre sus prioridades la apertura de más vías de atracción de la inversión privada (MEPC s. f.-a., MEPC 2018).

Asimismo, el PAP II reconoce que, aunque se han llevado a cabo diversas iniciativas para un mayor control del impacto ambiental de las actividades productivas sobre los recursos naturales, el medio ambiente y la calidad de vida de las poblaciones, los patrones de consumo y producción no sostenibles han contribuido, en gran medida, a la degradación de los recursos naturales y al de-

4 Este Pacto, además, incluye una serie de medidas en su objetivo 2, «Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen», relacionadas con los desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental.

5 Debido al contexto de crisis generado por la pandemia, el PAP II fue revisado conforme al Programa de Resiliencia Económica y Social (PRES) a través del Plan de Acción Ajustado y Prioridades Aceleradas (PAP2A, 2021-2023), ampliando su presupuesto hasta los más de 18,4 millardos de euros (12 125 millardos de francos CFA).

terio del medio ambiente. Aún persisten límites en la efectividad de los programas implementados para reducir considerablemente la vulnerabilidad de las comunidades y ecosistemas, así como en la aplicación de los textos que rigen el sector, lo que se explica por a) el bajo nivel de recursos asignados al sector del medio ambiente, en relación con los desafíos que cumplir; b) la extensión de las actividades agropastorales y la fuerte presión que ejercen, en particular, sobre los bosques y las áreas protegidas, y c) los efectos adversos del cambio climático. Asistimos, por tanto, a una mayor exposición de las poblaciones y de los ecosistemas agrosilvopastoriles y costeros a los fenómenos extremos del cambio climático (erosión costera, inundaciones, sequías, reaparición de enfermedades parasitarias en ganado y cultivos, fluctuación de temperatura, pérdida de tierra, etc.), que comprometen las actividades productivas, generando inseguridad alimentaria y pobreza en las comunidades. Así, el PAP II señala que uno de los principales desafíos para el desarrollo de Senegal es la mejora en la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático, para aumentar la resiliencia de las poblaciones; en particular, de los grupos más vulnerables.

En este sentido, el objetivo estratégico 10 del PAP II (Eje estratégico II, «Capital humano, protección social y desarrollo sostenible») (République du Sénégal, MEPC 2018, pp. 83-84) se centra en la reducción de la degradación del medio ambiente, los recursos naturales y los efectos adversos del cambio climático, contemplando medidas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de adaptación y mitigación de las poblaciones y ecosistemas a los efectos del cambio climático.

Es de señalar que la promoción de la gobernanza de la migración también es una de las medidas contenidas en el objetivo estratégico 8 del PAP II (Eje estratégico II, «Capital humano, protección social y desarrollo sostenible») (République du Sénégal, MEPC 2018, pp. 82-83) que más se han enfocado en la necesidad de crear y establecer mecanismos de colaboración con agentes de desarrollo, y el establecimiento de estrategias y sistemas para una mejor gestión de la migración. Resultado de ello es el proyecto de creación de una Política Nacional de Migración en línea con el PSE, el cual fue impulsado dentro del marco de iniciativas y acciones de la Cumbre de La Valeta sobre Migración (2015) y del EUTF, con el fin de fomentar la estabilidad y la seguridad en la región mediante el fortalecimiento de capacidades de los países africanos a través de la cooperación internacional (Aguillon 2020).

Sin embargo, como denuncia el Foro Social Senegalés (Fall 2018), este proceso estuvo empañado por la existencia de múltiples conflictos de intereses y las divergencias entre actores locales sobre cómo integrar los objetivos migratorios en las agendas políticas; de manera que, por el momento, la Política Nacional de Migración únicamente ha conseguido su validación técnica y tampoco ha sido adoptado formalmente por el Gobierno. Asimismo, ha quedado supedita-

da a las exigencias securitarias de control de fronteras que dominan las relaciones euroafricanas, determinadas por los principales países receptores y socios de Senegal; esto es, Francia, Italia y España (Le Coz y Pietripolli 2020; Smith, 2020, p. 293; EUDiF 2022).

Otro de los avances realizados en aras de establecer una política migratoria senegalesa adaptada a la lógica del desarrollo ha sido la creación de las Oficinas de Acogida, Orientación y Monitoreo de Migrantes (por sus siglas en francés, BAOS) en regiones rurales de alta migración afectadas por los cambios medioambientales; entre ellas, Saint Louis, Kaolack y Fatick. Auspiciadas desde 2014 por la UE a través del EUTF dentro del proyecto Gobernanza, Migración y Desarrollo (GMD), y ejecutado en coordinación con el Gobierno de Senegal por la Dirección General de Apoyo a los Senegaleses en el Extranjero, han facilitado la asunción de liderazgos locales conforme el proceso de descentralización iniciado con la Ley III de 2013 (AECID 2014, 2022a; Boubacar y Rougyatou 2021).

Por otra parte, las políticas agrícolas estatales llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura y Equipamiento Rural se han alineado con el PSE para evitar el éxodo de la juventud, desarrollando programas como el Pracas (2014-2017) de aceleración de la producción en este sector, el Parerba (2017)⁶ de apoyo a la reducción de la emigración y reintegración rural en las áreas de cultivo del maní, o la versión actualizada del plan regional Paraci (2017), donde se reconoce el relevante papel que puede desempeñar la diáspora como gran activo del desarrollo en el sector; un aspecto que, sin embargo, ha quedado relegado a un segundo plano en el PAP II (2019-2023), que solo incluye un proyecto específico para la creación de empleos rurales, financiado con más de quince millones de euros (MEPC y GC 2018, p. 10).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo de desastres, la Estrategia Nacional para el Desarrollo Económico y Social (SNDES, 2013-2017) impuso un marco consensuado de coordinación de las intervenciones públicas y de gestión de los recursos naturales, reafirmando la voluntad política de colocar a Senegal en la trayectoria de emergencia para dar protección a las poblaciones afectadas, aspecto que sería puesto nuevamente de relieve a través del PSE (République du Sénégal 2012, p. 45). Por esta razón, del 29 % de financiación del PAP II destinado a satisfacer las necesidades sociales de la población, una parte está enfocada en la prevención y gestión de riesgos de desastres (MEPC 2018, pp. 99-101).

6 Incluso los proyectos del AECID en Senegal ejecutados durante el período 2017-2020 dentro del EUTF y el programa EPA para el Desarrollo de África Occidental han estado orientados a la reducción de las migraciones en las zonas rurales mediante la promoción del empleo entre la población más joven.

5 Conclusiones

La aprobación de la Agenda 2030 ha supuesto un reto para los países comprometidos con la nueva agenda global de desarro-

llo, y su implementación requiere de una integración sistemática y equilibrada de la dimensión económica, social y medioambiental en todo el ciclo de políticas, tanto internas como internacionales, cuyo eje recae en la adopción del principio de la CPD; un principio que, como hemos visto, España ha intentado incorporar en el ámbito de la cooperación internacional, pero cuyo resultado se ha quedado, por el momento, en un plan de intenciones.

En este marco, la cooperación española con el África subsahariana queda supeditada a la lógica del Plan África (Azkona 2015, Gómez Gil 2020), estableciendo claros vínculos hacia el control de los flujos migratorios de origen senegalés hacia Europa y en alianza con el PSE.

En lo que se refiere a las relaciones bilaterales entre España y Senegal, materializadas principalmente en el MAP (2014-2017 y 2019-2023), y cuyos procesos de elaboración han supuesto un esfuerzo importante en la implementación de la CPD, mantienen la estrategia compartida del Plan África, apoyándose principalmente en la promoción de los intercambios comerciales, el fomento de la inversión española en la zona, las relaciones pesqueras y la gestión de los flujos migratorios. Precisamente, los flujos migratorios y su control están en la base de la acción en materia de cooperación internacional, junto con las consecuencias explícitas de los actuales acuerdos bilaterales de pesca (Gómez Gil 2020, pp. 50-51) y la inminente explotación de los fondos marinos para la extracción de gas y petróleo en las costas senegalesas (Keita 2023, pp. 16-17).

En esta línea, como se ha podido comprobar, aunque en el MAP 2019-2023 se concibe un alineamiento de las políticas públicas en materia migratoria con el PSE, no se encuentran acciones concretas manifiestas en el PAP II alineadas con el MAP. Ambos documentos tan solo coinciden en el señalamiento a la necesidad de seguir colaborando en este marco, además de impulsar la Política Nacional de Migración del Gobierno senegalés, apoyada a través del EUTF, teniendo en consideración que en la actualidad esta ha quedado paralizada. Sin embargo, es importante señalar que los fondos de la UE gestionados por Fiiapp presentan una fuerte orientación a la gestión y al control de los flujos migratorios, sin olvidar que España mantiene convenios en materia de lucha contra la migración irregular con el Gobierno de Senegal, cuya financiación hoy día es considerada «flujo transfronterizo» en el cálculo de la AOTDS.

En lo que se refiere al alineamiento de la cooperación española en materia medioambiental con el PSE, se observa un interés creciente de contribuir y colaborar en la lucha contra el cambio climático. Resulta significativo a nivel interno, como se ha podido observar en el PAP II, el esfuerzo que Senegal está llevando en la promoción de un crecimiento inclusivo y sostenible que garantice la soberanía alimentaria y la resiliencia de la población, altamente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático. Sin embargo, la natura-

leza sectorial de las políticas nacionales de desarrollo de Senegal y sus medios limitados siguen siendo un desafío suficientemente grande como para lograr un enfoque de gobierno en su conjunto, con lo cual se dificulta el alineamiento de sus políticas públicas a nivel interno y externo.

Todo ello muestra la debilidad de la alineación de las políticas públicas del Estado español, tanto en la necesaria bidireccionalidad cooperación-migraciones como en la triangulación cambio climático-migraciones-cooperación. En este sentido, la vinculación de intereses privados basados en actividades comerciales y el sector público (Alonso 2018, Martínez 2021) suponen ejes centrales de la cooperación española, mediante la vía multilateral y el nuevo papel de la cooperación delegada (AECID 2023) como cooperación triangular (Sanahuja 2020, Hernández 2023), en detrimento de la financiación ampliada en programas y proyectos de cooperación horizontal (Lemus 2018), cuyo foco es el eje de personas Sur-Sur-Norte y que podría dotar de coherencia y solidez a la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global.

Por consiguiente, nuestro artículo confirma la hipótesis de partida, al observar una falta de alineamiento de la cooperación española al desarrollo con la política nacional de desarrollo de Senegal en materia migratoria y su relación con el cambio climático. A su vez, deja incompleta una línea de trabajo necesaria para comprender cómo avanzar bajo el nuevo marco normativo legislativo y su estructuración, partiendo desde aquello que se ha proyectado y ejecutado en programas y proyectos concretos de cooperación internacional para el desarrollo España-Senegal en aras de avanzar hacia el desiderátum de una cooperación alineada con las políticas migratorias y climáticas en el marco de una ciudadanía global.

En definitiva, seguir avanzando en la CPD y en la interrelación de todas las facetas del desarrollo, interpelando a todos los actores políticos, económicos y sociales, requiere de un desarrollo reglamentario urgente de la Ley 1/2023, con el objetivo de paliar, mejorar, reforzar y consolidar las fortalezas del sistema de cooperación internacional para el desarrollo efectivamente alineado en sus intervenciones con la Agenda 2030. En el caso que aquí nos ocupa, la situación que atraviesa Senegal, como se viene advirtiendo en el PSE respecto a los efectos del cambio climático y los desplazamientos humanos forzosos (consecuencia de ver comprometida la actividad productiva de regiones rurales y costeras del país), requiere la necesidad de transversalizar los principios del desarrollo sostenible en el conjunto de actuaciones de la política exterior del Estado español, de tal manera que se aborden tanto las causas subyacentes como las consecuencias de la relación entre el cambio climático y las migraciones.

6 Agradecimientos

En este artículo, se presentan algunos de los resultados del proyecto de I + D nacional Migraclima: «Migración, cambio climático y cooperación al desarrollo. Flujos, impactos y coherencia de políticas en los casos de Marruecos y Senegal en relación con España» (PID2021-122559NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

7 Bibliografía

- Acuerdo Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Senegal, hecho en Dakar el 10 de octubre de 2006 (2008). Boletín Oficial del Estado 170, 15 de julio. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-12048>, acceso 2 de febrero de 2023.
- AFRICAN UNION COMMISSION (2015). Agenda 2063. The Africa We Want. Final Edition. Popular version, abril. <https://n9.cl/srdwf>, acceso 7 de febrero de 2023.
- AFRICAN UNION COMMISSION (2018). Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030). Migration for Development for Africa, mayo. <https://n9.cl/zzlhu>, acceso 7 de febrero de 2023.
- AGENCE DE DEVELOPPEMENT LOCAL (ADL) (s. f.). Résumé du Plan Sénégal. Émergent (PSE). <https://n9.cl/77x3t>, acceso 15 de enero de 2023.
- AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE (ANSD) (2019). Bulletin semestriel sur les statistiques de la migration et de la mobilité internationale au Sénégal. Bulletin semestriel 1, octubre. <https://n9.cl/6dr2v>, acceso 1 de marzo de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2013). Marco de Asociación País (MAP) firmado entre la República de Senegal y el Reino de España para el período 2014-2017. <https://www.cooperacionespanola.es/map-senegal-2014-2017/>, acceso 2 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2014). Installation des antennes des bureaux d'accueil, orientation et suivi (BAOS) des Sénégalais de l'extérieur. https://www.aecid-senegal.sn/?wpfb_dl=248, acceso 4 de marzo de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2019). Marco de Asociación País de España-Senegal: 2019-2023. <https://n9.cl/bv1we>, acceso 2 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2022a). La descentralización de la política migratoria senegalesa avanza gracias al proyecto de cooperación «Gobernanza, Migración y Desarrollo», 17 de febrero. <https://n9.cl/v7xea>, acceso 14 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2022b). Lanzamiento de consulta previa sobre el VI Plan director de la Cooperación Española, 13 de octubre. <https://n9.cl/dlqjo>, acceso 14 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID Senegal) (2023). Cooperación delegada, 9 de diciembre. <https://n9.cl/vqvcn>, acceso 14 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (s. f.-a). ¿Dónde cooperamos? 37 países y territorios en los que estamos presentes. <https://n9.cl/l6cau>, acceso 14 de febrero de 2023.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (s. f.-b). Dónde cooperamos. Senegal. <https://bit.ly/3JrcT2Q>, acceso 3 de febrero de 2023.

- AGUILLON MD (2020). La fabrique de la politique migratoire sénégalaise. *Anthropologie & développement*, 51-67. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.957>, acceso 3 de febrero de 2023.
- ALONSO JA (2018). Development cooperation to ensure that none be left behind. CDP Background Paper 39. <https://n9.cl/nfd46>, acceso 3 de febrero de 2023.
- ALONSO JA, FITZGERALT EV (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Los Libros de la Catarata.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, MILLÁN N (2010). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España. ICEI Paper del Instituto Complutense de Estudios Internacionales 14. <https://n9.cl/sjndj>, acceso 6 de marzo de 2023.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2015a). A/RES/69/313 Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), 17 de agosto. <https://n9.cl/bngmc>, acceso 10 de junio de 2023.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2015b). A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución adoptada por la Asamblea General, 25 de septiembre. <https://n9.cl/v734b>, acceso 10 de junio de 2023.
- AYUSO A, PÉREZ J, OLIVÍ I, MILLÁN N (2018). El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030. CIDOB Policy Brief, octubre. <https://n9.cl/b4odt>, acceso 6 de marzo de 2023.
- AZKONA N (2013). La coherencia de los Planes África a examen: la relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea. UPV-EHU. <https://n9.cl/yff7h>, acceso 3 de febrero de 2023.
- AZKONA N (2015). La coherencia entre los marcos normativos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Estado español. El caso de las políticas de cooperación y la dimensión exterior de la política migratoria. *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos* 13:189-217. <https://n9.cl/xgdvx>, acceso 3 de febrero de 2023.
- BOUBACAR BA, ROUGYATOU KA (2021). Acte III de la décentralisation sénégalaise: l'épreuve de la cohérence territoriale et du développement territorial. *IPAR*, 9 de julio. <https://n9.cl/rekmg>, acceso 15 de febrero de 2023.
- CHICHARRO A (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 6(1):4-25. <https://n9.cl/qfujv>, acceso 4 de abril de 2023.
- CLIMATE ACTION TRACKER (2022). Climate Governance in Senegal, 8 de agosto. <https://n9.cl/zwkxz>, acceso 9 de febrero de 2023.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) (2022a). Externalización de fronteras y control migratorio en Senegal: riesgos para la cooperación al desarrollo. <https://n9.cl/uq9p0>, acceso 4 de abril de 2023.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) (2022b). Externalización de fronteras y control migratorio en África: riesgos para la cooperación al desarrollo. Documento de Conclusiones y Propuestas. <https://n9.cl/itaqy>, acceso 4 de abril de 2023.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2001). Diario de Sesiones. VII Legislatura. N.º 147. Sesión n.º 6. Cooperación Internacional para el Desarrollo, 13 de febrero. <https://n9.cl/x5don>, acceso 4 de abril de 2023.
- DIRECTION DE LA PLANIFICATION (DP) (s. f.). Plan Sénégal Émergent (PSE). Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération du Sénégal (MEPC). Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques (DGPPE). <https://n9.cl/0bp92>, acceso 2 de febrero de 2023.
- DIRECTION DE LA PLANIFICATION (DP) (s. f.). La Division de la Planification régionale. Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération du Sénégal (MEPC). Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques (DGPPE). <https://n9.cl/tfsf8>, acceso 2 de febrero de 2023.
- EMERGENCY TRUST FOR AFRICA (EUTF) (2017a). Projet d'Appui à la réduction de la migration à travers la Création d'Emplois Ruraux au Sénégal, par la mise en place de fermes agricoles villageoises et individuelles, 15 de febrero. <https://n9.cl/67duy>, acceso 15 de febrero de 2023.

- EMERGENCY TRUST FOR AFRICA (EUTF) (2017b). *Projet d'Appui à la Réduction de l'Emigration rurale et à la Réintégration dans le Bassin Arachidier par le développement d'une économie rurale sur base des périmètres irrigués*. <https://n9.cl/45t1t>, acceso 15 de febrero de 2023.
- EUROPEAN COMMISSION (s. f.-a). *EU Adaptation Strategy*. <https://n9.cl/cth6m>, acceso 15 de febrero de 2023.
- EUROPEAN COMMISSION (s. f.-b). *Policy Coherence for Development*. <https://n9.cl/7jmel>, acceso 15 de febrero de 2023.
- EUROPEAN COMMISSION (2013a). *Commission Staff Working Document. Climate change, environmental degradation, and migration. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change*, 16 de abril. <https://n9.cl/aqj9y>, acceso 2 de junio de 2023.
- EUROPEAN COMMISSION (2013b). *European Strategy for Adaptation to Climate Change*. Brussels, COM(2013) SWD, 2013, 0138 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, 16 de abril. <https://n9.cl/nafl5d>, acceso 2 de junio de 2023.
- EUROPEAN UNION GLOBAL DIASPORA FACILITY (EUDiF) (2022). *Diaspora engagement mapping*, septiembre. <https://n9.cl/way2rr>, acceso 2 de junio de 2023.
- FALL B (2018). *Quand la Primature disparaît avec le document de politique migratoire*. Emedia.sn, 18 de diciembre. <https://n9.cl/aivuy>, acceso 2 de febrero de 2023.
- FÉDÉRATION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DU SÉNÉGAL (FONGS – ACTION PAYSANNE) (2014). *Déclaration de la Plateforme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest (POSCAO) sur les APE*, 11 de febrero. <https://n9.cl/8ee16>, acceso 12 de marzo de 2023.
- FELIPE B, COMISIÓN DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), GREENPEACE (2021). En Díaz N, Favieres P, Ferré N, Galán E, García J (coords.). *Huir del clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas*. <https://n9.cl/km4gt>, acceso 15 de enero de 2023.
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP) (s. f.). *Lucha contra la inmigración irregular y la trata en Senegal*. <https://n9.cl/216z2>, acceso 12 de marzo de 2023.
- GÓMEZ GIL C (2020). *Debates y controversias en la cooperación al desarrollo: fondos privados de ayuda, acuerdos neocoloniales y ayuda a refugiados*. Publicacions Universitat d'Alacant.
- GOUVERNANCE-MIGRATION-DEVELOPPEMENT (GMD). *Projet: Renforcement de la Gouvernance inclusive de la migration au Sénégal, en vue d'améliorer la synergie Migration et Développement TO5-EUTF-SAH-SN-06-03*. <https://n9.cl/vass3o>, acceso 2 de febrero de 2023.
- HERNÁNDEZ AC (2023). *Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular: estudio analítico del conocimiento acumulado 2013-2022*. Documentos de Proyectos (LC/TS. 2022/241), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. <https://n9.cl/b8ll4>, acceso 10 de junio de 2023.
- HERNÁNDEZ F (2001). *Tres años después de la Ley de Cooperación: situación actual y posición de Médicos Sin Fronteras*. Ed. Dirección General MSF-E. Colección Cuadernos para el Debate.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) (1992). *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992. IPCC First Assessment Report Overview and Policy-maker Summaries and 1992 IPCC Supplement*. World Meteorological Organization (WMO) and United Nation Environment Programme (UNEP). Intergovernmental Panel on Climate Change. Published with the support of Australia, Canada, Germany, The Netherlands, Spain, United States of America, Austria, France, Japan, Norway and United Kingdom. Printed in Canada 178 pp. Digitized by the Digitization and Microform Unit, UNOG Library, 2010, junio. <https://n9.cl/xh2zw>, acceso 2 de febrero de 2023.

- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) (2022). Summary for Policymakers. En: Pörtner H-O, Roberts DC, Poloczanska ES, Mintenbeck K, Tignor M, Alegría A, Craig M, Langsdorf S, Lösckhe S, Möller V, Okem A (eds.). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido y Nueva York), pp. 3-33. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.001>, acceso 15 de diciembre de 2023.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) (2020). *People on the Move in a Changing Climate – Linking Policy, Evidence and Action*. <https://n9.cl/i21kq>, acceso 15 de diciembre de 2022.
- KEITA A (2023). Impactos de la extracción de petróleo y gas y proyectos de carbono en las comunidades del delta del Saloum, Senegal. *World Rainforest Movement Bulletin* 266:13-17, 22 de julio. <https://www.wrm.org.uy/bulletins/issue-266>, acceso 28 de julio de 2023.
- LE COZ C, PIETROPOLLI A (2020). Africa Deepens its Approach to Migration Governance, But Are Policies Translating to Action? *Migration Policy Institute*, 2 de abril. <https://n9.cl/29bgl>, acceso 3 de febrero de 2023.
- LEMUS D (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120:29-50. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/10.24241-rcai.2018.120.3.29>, acceso 20 de julio de 2023.
- Ley 23/1998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado* 162, 8 de julio de 1998. <https://n9.cl/j9bv3>, acceso 22 de marzo de 2023.
- Ley 1/2023, del 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. *Boletín Oficial del Estado* 44, 21 de febrero de 2023. <https://n9.cl/3roi>, acceso 22 de marzo de 2023.
- MARTÍNEZ I (2021). Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco. *Tirant Lo Blanch*.
- MILLÁN N (2014a). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. *Papeles 2015 y más. Las personas, la política y el mundo* 17, pp. 1-17. <https://n9.cl/zkkgz>, acceso 25 de junio de 2023.
- MILLÁN N (2014b). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Política y Sociedad* 51(3):673-693. <https://n9.cl/7mg6w>, acceso 25 de junio de 2023.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'EQUIPEMENT RURAL (2014). Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS): volet agricole du PSE. http://ipar.sn/IMG/pdf/pracas_version_finale_officiele.pdf, acceso 22 de febrero de 2023.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'EQUIPEMENT RURAL AGENCE NATIONALE D'INSERTION ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (ANIDA) (s. f.). Presentation. <https://n9.cl/ota6oi>, acceso 12 de febrero de 2023.
- MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION (MEPC) (s. f.-a). Plan Sénégal Émergent (PSE, 2014-2023). <https://n9.cl/058a29>, acceso 3 de febrero de 2023.
- MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION (MEPC) (s. f.-b). Plan for an Emerging Senegal (PES). Dossiers. Publications. <https://www.economie.gouv.sn/fr/dossiers-publications/publications/pse>, acceso 3 de febrero de 2023.
- MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPERATION (MEPC). Groupe Consultative (GC) (2018). Banque de Projets du Plan d'Actions Prioritaires du PSE (2019-2023). Siège Banque Mondiale, París, diciembre. <https://n9.cl/9uuqy>, acceso 3 de febrero de 2023.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES. DIRECTION GENERALE DU TRESOR (2022). Le Plan Sénégal Emergent (PSE), 18 de enero. <https://n9.cl/l8pko>, acceso 3 de febrero de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Aprobado por Consejo de Ministros, 24.11.2000. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. <https://n9.cl/9i5ml>, acceso 14 de marzo de 2023.

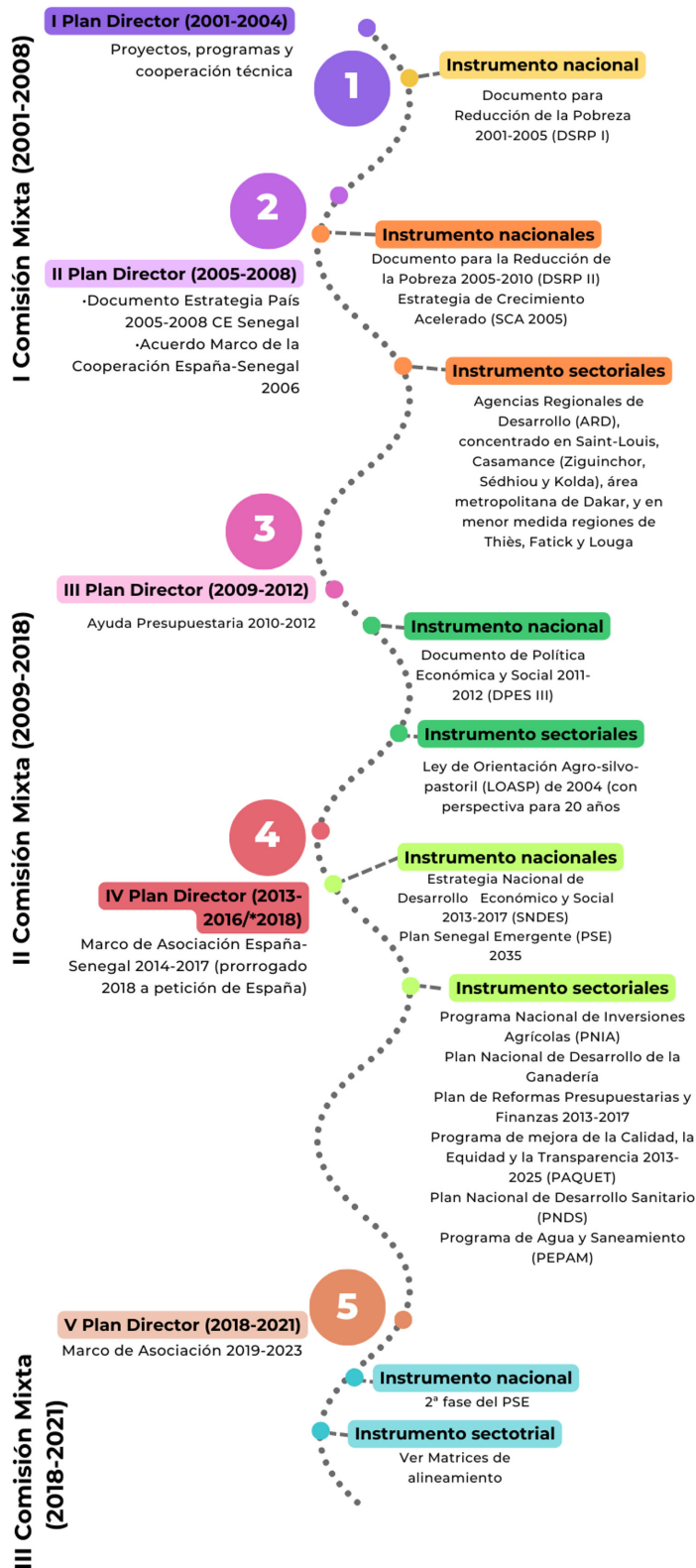
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (MAUC) (2019a). Marco de Asociación País de España-Senegal (2019-2023). MAP Planificación. <https://n9.cl/wuooq>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (MAUC) (2019b). Programa de Acción 2020-2023. Actividades previstas en África Subshariana. Secretaría de Estado de Cooperación y Fiiapp. <https://n9.cl/b4ks1>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (MAUC) (2023a). Foro África 2023. <https://n9.cl/ezlcr>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (MAUC) (2023b). Dictamen sobre la Evaluación del V Plan Director de la Cooperación Española. <https://www.consejocooperacion.es/dictamen-sobre-la-evaluacion-del-v-plan-director-de-la-cooperacion-espanola/>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (MAEC) (2005a). Documento de Estrategia País 2005-2008: Cooperación Española Senegal. <https://bit.ly/449CyFe>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC) (2005b). Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008). Secretaria de Asuntos Exteriores de Cooperación Internacional. <https://n9.cl/32e6c>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC) (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. <https://n9.cl/yai6ls>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC) (2018a). Informe sobre la propuesta del V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. <https://n9.cl/qc8jib>, acceso 14 de marzo de 2023.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC) (2018b). Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Aprobado por Consejo de Ministros el 23 de marzo de 2018. <https://n9.cl/fw4da>, acceso 14 de marzo de 2023.
- NACIONES UNIDAS (2018). El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. <https://n9.cl/kpxvx>, acceso 4 de febrero de 2023.
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (OID) (2023). Senegal. República de Senegal, noviembre. <https://n9.cl/vyatr>, acceso 5 de febrero de 2023.
- ORGANISATION POUR LA MISE EN VALEUR DU FLEUVE SÉNÉGAL (OMVS). HAUT-COMMISSARIAT DE L'OMVS (2017). Plan d'Action Régional d'Amélioration des cultures irriguées (PARACI). <https://n9.cl/9vjm1>, acceso 3 de febrero de 2023.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (2022). Cooperación al Desarrollo Examen de Pares: España. <https://www.oecd.org/development/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2022-85c6a9b3-es.htm>, acceso 4 de abril de 2023.
- ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM) (2022). El estado del clima en África pone de relieve el estrés hídrico y los peligros relacionados con el agua. Comunicados de Prensa, 8 de septiembre. <https://n9.cl/yf3c5>, acceso 5 de abril de 2023.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2019). OCDE Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381. <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/f0851029-f519-4179-b85c-590d45a2f412.pdf>, acceso 3 de marzo de 2023.
- PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010). Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. Diario Oficial de la Unión Europea C 115, del 4 de mayo. Eur-Lex. <https://n9.cl/e5vjdf>, acceso 4 de marzo de 2023.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (2012). Sénégal: stratégie nationale de développement économique et social (SNDES) 2013-2017, octubre. <https://www.prevention-web.net/quick/55215>, acceso 6 de febrero de 2023.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (2020). Contribution Déterminée au niveau National (CDN) du Sénégal, diciembre. <https://n9.cl/puc8q>, acceso 6 de febrero de 2023.

- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL. MINISTÈRE D L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION (MEPC) (2018). Plan Sénégal Émergent (PSE). Plan d'Actions Prioritaires (2019-2023), diciembre. <https://n9.cl/ex3mf>, acceso 6 de febrero de 2023.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL. MINISTÈRE D L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION (MEPC) (2020). Plan Sénégal Émergent (PSE). Plan d'Actions Prioritaires 2 Ajusté et Accélééré (2019-2023). Pour la Relance de L'Economie, diciembre. <https://n9.cl/z25bl>, acceso 6 de febrero de 2023.
- ROMERO E (2008). El Plan África, la política migratoria española de «nueva generación» y la guerra contra los pobres. En: VV. AA. Frontera Sur Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa. Virus Editorial, pp. 159-179.
- SANAHUJA JA (ed.) (2020). La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y «desarrollo en transición». Fundación Carolina. <https://n9.cl/wnpzj>, acceso 3 de mayo de 2023.
- SANAHUJA JA, MARTÍNEZ I (2012). Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española. ICEI-Ceipaz.
- SANAHUJA JA, TEZANOS S (2017). «Del milenio a la sostenibilidad»: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad* 54(2):521-543. <https://doi.org/10.5209/POSO.51926>, acceso 3 de mayo de 2023.
- SMITH E (2020). Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Senegalese Citizens Abroad. En: Lafleur JM, Vintila D (eds.). *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, vol. 3. Imiscoe Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51237-8_17, acceso 15 de febrero de 2023.
- UNCETA K (2013). Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 47:15-29. <https://n9.cl/i3fqv>, acceso 14 de abril de 2023.
- UNCETA K, LABAIEN I (2017). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 6(1):164-187. <https://n9.cl/lasfz>, acceso 14 de abril de 2023.
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCC) (s. f.). Nationally Determined Contributions Registry. <https://n9.cl/9w9cg>, acceso 10 de febrero de 2023.
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (s. f.). Task Force on Displacement. <https://n9.cl/i7305>, acceso 10 de febrero de 2023.
- ZICKGRAF C (2018). The Fish Migrate and so Must We': the Relationship between International and Internal Environmental Mobility in a Senegalese Fishing Community. *Journal of International Relations* 16:5-21. <https://hdl.handle.net/2268/243103>, acceso 10 de mayo de 2023.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN BASADOS EN LA CPD Y CPDS

DENOMINACIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

INSTRUMENTOS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y SECTORIALES SENEGAL



Línea temporal 1

Cooperación española e instrumentos de cooperación basados en la CPD y CPDS

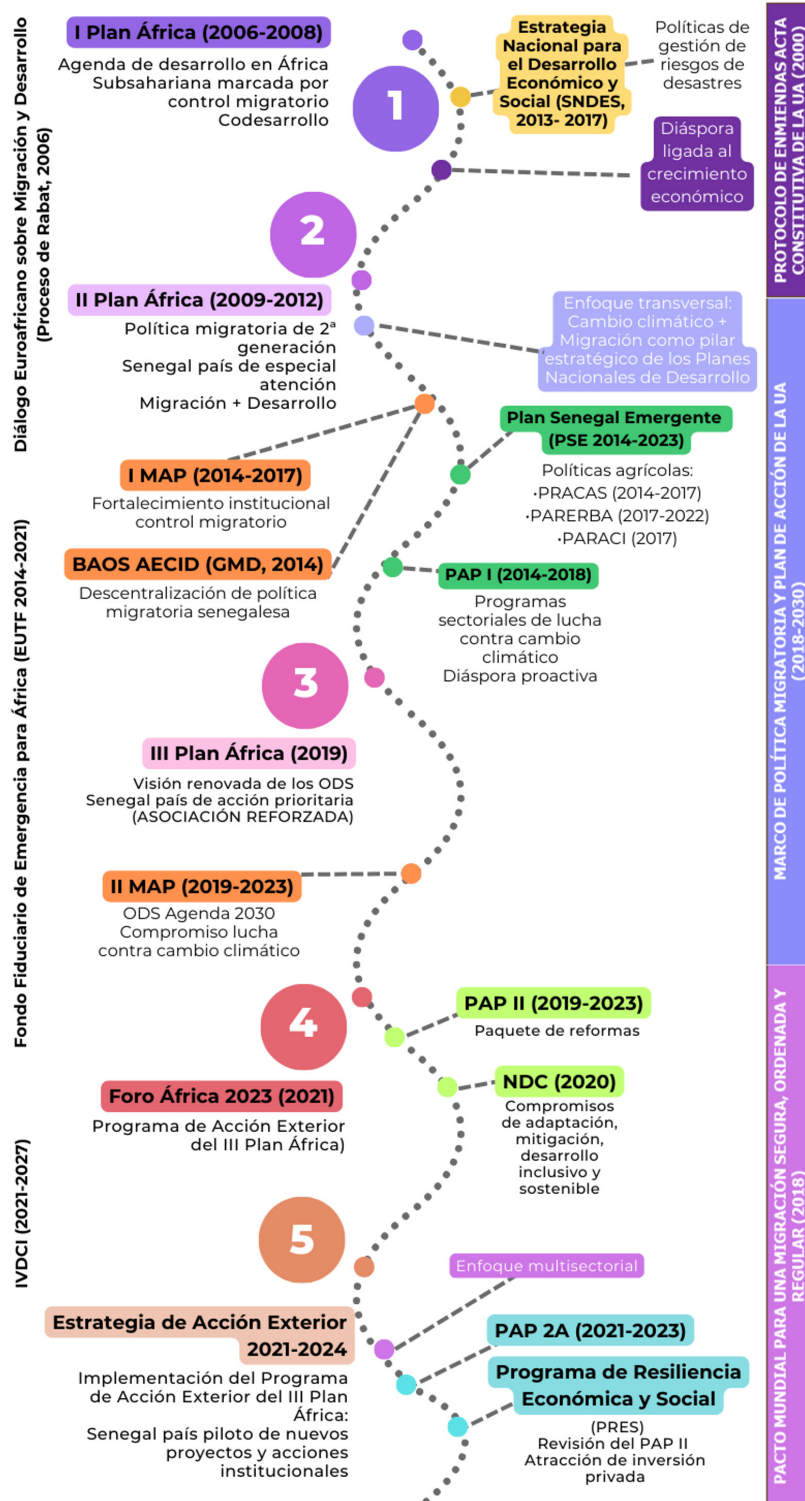
Fuente: elaboración propia a partir de Planes Directores y documentos Marco de Asociación España-Senegal.

MARCO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SENEGAL

AGENDA ESPAÑOLA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN SENEGAL

POLÍTICAS DE DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE, ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN EN SENEGAL

POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y SECTORIALES SENEGAL



Línea temporal 2

Marco de la cooperación española en Senegal

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el MAUC.

**ARTÍCULOS PREMIADOS
EN EL VII CONGRESO INTERNACIONAL
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

***VII INTERNATIONAL
CONFERENCE ON DEVELOPMENT
STUDIES AWARDED PAPERS***

***Premios a comunicaciones en el VII Congreso
Internacional de Estudios del Desarrollo
(VII CIED, Madrid, 2024)***

VII Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es

- **Primer premio: Incorporación de la perspectiva local en la construcción de paz. El caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona**
Irene Jiménez Zumalde

**IV Premio SEGIB-AECID de investigación
sobre desarrollo sostenible en Iberoamérica**

- **Primer premio: La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España**
Diana Gómez-Bruna
- **Accésit: Evaluación de impactos ambientales de la instalación, funcionamiento y desmantelamiento de un parque fotovoltaico en La Guajira colombiana**
Laura Estefanía Guerrero Martín, Leidy Stefanny Camacho y Camilo Andrés Guerrero Martín

La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España

IV Premio SEGIB-AECID de investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica

Integrating the 2030 Agenda into tourism policy: the case of Spain

Recipient of the IV SEGIB-AECID Award in Research on Sustainable Development in Ibero-America

Diana GÓMEZ-BRUNA
dgomezbruna@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
nmillana@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

María VELASCO-GONZÁLEZ
mvelasco@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Turismo y sostenibilidad en España: avances en la política turística**
- 3. La Agenda 2030: implicaciones en la política turística**
- 4. Metodología**
- 5. El contenido de la Agenda 2030 en los documentos rectores de la política turística española**
 - 5.1. Problemas presentes en la política turística: una visión desde la Agenda 2030**
 - 5.2. Valores y principios de la política turística en relación con la Agenda 2030**
 - 5.3. Los ODS en la política turística española**
- 6. Conclusiones**
- 7. Agradecimientos**
- 8. Bibliografía**

La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España

**IV Premio SEGIB-AECID
de investigación sobre Desarrollo
Sostenible en Iberoamérica**

Integrating the 2030 Agenda into tourism policy: the case of Spain

**Recipient of the IV SEGIB-AECID
Award in Research
on Sustainable Development
in Ibero-America**

Diana GÓMEZ-BRUNA
dgomezbruna@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
nmillana@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

María VELASCO-GONZÁLEZ
mvelasco@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Citar como/cite as:

Gómez-Bruna D, Millán-Acevedo N, Velasco-González M (2024). La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):206-224.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10717

Resumen

Desde hace años, la sostenibilidad es uno de los grandes retos de la política turística. En este contexto, la Agenda 2030 puede convertirse en una importante herramienta para trabajar en el progreso hacia la sostenibilidad del sector turístico por tratarse de una agenda integral y transversal, que incluye las esferas económica, social y medioambiental desde una perspectiva indivisible. Con el presente artículo, se tiene como objetivo analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española. Para ello se utiliza la metodología cualitativa a través de la técnica de análisis de contenido de los documentos rectores de esta política sectorial en España. Se abordan tres dimensiones de análisis: problemas, valores y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los resultados muestran que, a pesar de que la política turística española incorpora algunas cuestiones clave de la Agenda 2030, tiene un mayor enfoque hacia las dimensiones económica y medioambiental mientras que la dimensión social se incorpora de una manera más limitada. Estos hallazgos muestran que la política turística tiene sus propios intereses y lógicas desde los cuales abordar cada una de las dimensiones de la sostenibilidad.

Palabras clave: política turística, desarrollo sostenible, Agenda 2030, turismo, ODS, políticas públicas.

Abstract

For years, sustainability has been one of the major challenges of tourism policy. In this context, the 2030 Agenda can become an important tool for working towards sustainability in the tourism sector, as it is a comprehensive and cross-cutting agenda, that includes the economic, social and environmental spheres from an indivisible perspective. This article aims to analyze the integration of the 2030 Agenda into Spanish tourism policy. To do so, qualitative methodology is used, through the technique of content analysis of the guiding documents of this sectoral policy in Spain. Three dimensions of analysis are addressed: problems, values and Sustainable Development Goals (SDGs). The results show that, although Spanish tourism policy incorporates some key issues of the 2030 Agenda, it has a greater focus on the economic and environmental dimensions, while the social dimension is incorporated in a more limited way. These findings show that tourism policy has its own interests and logics from which it approaches each of the dimensions of sustainability.

Keywords: tourism policy, sustainable development, 2030 Agenda, tourism, SDG, public policies.

1 Introducción

El turismo ha sido considerado durante décadas un importante motor de desarrollo socioeconómico para España. Los beneficios que el sector genera en el ámbito económico han justificado que, desde gobiernos de diferentes niveles, se hayan desarrollado diversos instrumentos de política pública para fomentar y promover la actividad turística. Sin embargo, el sector puede generar también importantes impactos negativos, tanto en el ámbito medioambiental como en el social y económico, en las comunidades en que se desarrolla (Mathieson y Wall 2004). La sostenibilidad aparece, así, como uno de los grandes retos de la política turística.

En España, desde mediados de los dos mil, se ha ido incorporando en los diferentes planes estratégicos de turismo el valor de la sostenibilidad gradualmente (Velasco 2010) si bien es en los últimos años, ante la certeza de la crisis multidimensional en la que estamos inmersos y en la que el turismo desempeña un papel importante, cuando esta transición se hace más urgente. Paralelamente, los destinos turísticos son espacios especialmente vulnerables ante las diversas crisis: no solo la climática, también la social o la económica.

En este sentido, la aprobación de la Agenda 2030 en 2015 puede suponer un interesante marco en el camino hacia la sostenibilidad del turismo, por tratarse de una agenda transversal donde se incorporan los ámbitos económico, social y medioambiental desde una perspectiva indivisible y se establecen objetivos y metas mensurables. Aunque el turismo aparece de manera explícita solo en 3 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UN 2015) puede desempeñar un papel importante en el resto de los ODS, tal y como reconoce la propia Organización Mundial de Turismo (UNWTO) (UNWTO 2018). La integración de la Agenda 2030 puede convertirse, por tanto, en una importante herramienta para integrar las múltiples dimensiones de la sostenibilidad en el desarrollo turístico de una manera efectiva.

Con el presente artículo, se tiene como objetivo analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española. Para ello, se utiliza la metodología cualitativa, a través de la técnica de análisis de contenido de los principales documentos de la política turística de este país en el período 2020-2023. Este análisis se aborda en torno a tres categorías principales: problemas, valores y ODS. Los resultados muestran que la política turística española incorpora algunas cuestiones clave de la Agenda 2030, lo que permite identificar diferentes perspectivas y lógicas desde las que se aborda cada una de las dimensiones de la sostenibilidad.

2

Turismo y sostenibilidad en España: avances en la política turística

España es uno de los países líderes mundiales en el panorama del turismo internacional. En 2023, ocupaba el segundo lugar del *ranking* mundial, tanto en llegadas de turistas internacionales como en ingresos por turismo (UNWTO 2024). En ese año se alcanzaron más de 85 millones de turistas internacionales que generaron un gasto de 108 millones de euros (INE 2024). La actividad turística tiene un importante peso en la economía española, al representar en torno al 12,8 % del producto interior bruto (PIB) y el 12,5 % del empleo (INE 2023). Estas cifras ofrecen una medida de la relevancia del sector turístico en el contexto español.

Desde los años sesenta, el turismo ha sido fomentado y promocionado por las diversas instituciones centrales, regionales y locales españolas. En este sentido, y con el fin de abordar desde perspectivas apropiadas la política turística española, hemos de señalar aquí el reparto competencial en materia de turismo entre los diferentes niveles de gobierno. En la Constitución española de 1978, en su artículo 148.1.18, se establece que las comunidades autónomas pueden asumir las competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial» y no se reserva al nivel central ninguna competencia directa en materia de turismo. De esta manera, el Gobierno central interviene en la actividad turística apoyándose en otros títulos competenciales relacionados con el turismo, como la promoción de España en el exterior, el turismo como actividad económica o la expedición de títulos profesionales del turismo.

A través de estas competencias, y especialmente desde los años noventa, el Gobierno central ha desarrollado diferentes planes estratégicos, pero también otros instrumentos de políticas públicas vinculados con la comunicación o promoción, que han tenido como fines el aumento de la competitividad del turismo español, la calidad o, en los últimos años, la sostenibilidad. La revisión de estas políticas en torno al turismo muestra que el turismo en España es abordado históricamente desde una perspectiva basada en la relevante aportación del sector a la economía, fundamentalmente por su aportación al PIB, por la generación de empleo o la contribución a la balanza de pagos. Esta aproximación provoca que el número de llegadas y el gasto de los turistas hayan sido considerados como los principales indicadores de éxito del turismo en España. En este contexto, las políticas se han dirigido fundamentalmente al impulso del turismo como actividad económica y al aumento en el número de llegadas de turistas internacionales.

Sin embargo, a pesar de esta relevancia y aparente éxito, el sector turístico español adolece de algunos problemas estructurales que han sido identificados desde hace décadas tanto en los documentos de política turística como en la bibliografía académica. La cuádruple concentración que caracteriza al sector (espacial, temporal, producto y mercados) (Velasco 2022) favorece, en gran medida, estos problemas. España recibió en 2023 85,2 millones de turistas internacionales de los que el 90,4 % se concentra en seis comunidades autónomas: Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. Además, España es un país con una marcada estacionalidad: el 71 % de las llegadas en 2023 se produjo en los meses de abril a octubre (INE 2024), lo que explica también la concentración en el producto de sol y playa. Por último, las llegadas de turistas internacionales provienen fundamentalmente de tres mercados (el británico, el francés y el alemán), con porcentajes de turistas sobre el total del 20,2, 13,8 y 13 %, respectivamente (INE 2024).

El turismo ejerce así una fuerte presión sobre los territorios y sociedades en los que se desarrolla, lo que genera impactos negativos, tanto desde el punto de vista económico como sociocultural y medioambiental. Entre ellos destacan la subida del precio de los bienes, servicios y vivienda; la masificación de los espacios públicos, o el excesivo consumo de recursos escasos, como el agua o las emisiones CO₂ (Gómez-Bruna y Martín-Duque 2019).

Estos impactos son percibidos por las poblaciones locales con diferentes intensidades si bien, en los últimos años, están apareciendo en diversos destinos turísticos españoles manifestaciones sociales de rechazo al modelo turístico desarrollado y también a las políticas llevadas a cabo por instituciones en diferentes niveles de gobierno. Todo ello, unido a crisis como la sanitaria, social o la climática, exige una incorporación efectiva de las dimensiones de la sostenibilidad en la política turística.

La primera vez que la sostenibilidad aparece de manera explícita en un plan estratégico a nivel país es en el Plan Horizonte 2020 (Secretaría de Estado de Turismo 2007). A partir de ese momento, la «sostenibilidad» se constituye como un elemento transversal, que irá apareciendo en todos los planes posteriores desarrollados, aunque la aproximación a ella se realiza con mayor o menor profundidad en función, fundamentalmente, de los valores presentes en los diferentes ciclos políticos. Esta cuestión es un condicionante importante a la hora de analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española ya que existe, previa a la llegada de la Agenda 2030, una trayectoria en la política turística española a integrar asuntos relacionados con la sostenibilidad, especialmente desde la perspectiva medioambiental.

3

La Agenda 2030: implicaciones en la política turística

La Agenda 2030 surge en el año 2015 como un marco global de acción adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible en todo el mundo, abordando los desafíos más urgentes a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas (UN 2015). En la Agenda, compuesta por 17 ODS, se abordan áreas clave como la acción climática, la erradicación de la pobreza, la igualdad de género o la educación de calidad.

En este sentido, más allá de la Agenda como marco global de acción, una de las claves para su éxito es el compromiso de los países por integrar sus valores y principios en las políticas públicas. Esto implica alinear las estrategias y acciones gubernamentales con los objetivos de la Agenda a través de aproximaciones integrales. Con el fin de operativizar la Agenda, los gobiernos deberían incorporar a sus políticas públicas los ODS y las metas a ellos asociadas desde una perspectiva transversal.

En el contexto de la política turística, la Agenda 2030 desempeña un papel fundamental, al proporcionar un marco para impulsar un turismo más sostenible y responsable. Alinear el desarrollo turístico con los principios y objetivos de la Agenda podría contribuir a que el turismo reportara, de manera positiva, al bienestar de las comunidades locales, la preservación del medio ambiente y la promoción de la igualdad y la inclusión social.

En la propia Agenda 2030 se reconoce, de manera explícita, al turismo en metas de los ODS 8, 12 y 14 (UNWTO 2018). En relación con el ODS 8, «Trabajo decente y crecimiento económico», el «turismo» es incorporado como sector capaz de contribuir al crecimiento económico sostenible, lo que fomenta la creación de empleo digno y el desarrollo de infraestructuras turísticas que benefician a las comunidades locales. En relación con el ODS 12, «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles», en la Agenda 2030, se reconoce el papel del turismo a través de las prácticas de turismo sostenible, de fomentar el consumo y la producción responsables, de gestionar eficientemente los recursos naturales y de contribuir a la sensibilización y educación sobre la importancia de un estilo de vida sostenible. Por último, en cuanto al ODS 14, «Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible», el turismo tiene importantes vínculos, debido a la dependencia de los ecosistemas marinos y costeros de una buena parte del desarrollo turístico. En este sentido, resulta fundamental que se promuevan prácticas de turismo respetuosas con los océanos y que se fomente su uso sostenible, tanto en las poblaciones locales como en los turistas.

Adicionalmente, el desarrollo turístico tiene una gran relevancia en el resto de los ODS, como la misma UNWTO reconoce (UNWTO 2018). En relación con la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, el turismo puede tener un impacto significativo en los ecosistemas naturales y las especies animales, por lo que es crucial adoptar prácticas sostenibles con las que minimizar este impacto y promover la conservación. Por otro lado, el turismo tiene un vínculo bidireccional con el cambio climático. Una parte importante del desarrollo turístico tiene una gran dependencia del clima (sol, playa, nieve, etc.) y, paralelamente, un subsector turístico, el aéreo, es uno de los principales contribuyentes al cambio climático, ya que supone aproximadamente un 8 % de las emisiones de CO₂ a la atmósfera. Finalmente, otro aspecto relevante es la inclusión social y la igualdad de género en el turismo, reflejada en los ODS 5 y 10. La promoción de oportunidades equitativas para todos los grupos sociales, así como la eliminación de cualquier forma de discriminación en el sector turístico, son fundamentales para lograr un desarrollo turístico verdaderamente sostenible y justo.

4 Metodología

La presente investigación es parte de un proyecto más amplio, denominado «Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina» (ref. PID2019-104967RB-I00). Se trata de un proyecto concedido por el Plan Nacional de I + D + I del Ministerio de Ciencia e Innovación a la Universidad Complutense de Madrid en el período 2020-2023. El proyecto se articuló en dos fases. La primera estuvo relacionada con la integración de la Agenda 2030 en las políticas de cuatro países: España, Francia, República Dominicana y Uruguay. En la segunda fase del proyecto, se tenía como objetivo analizar la integración de los contenidos de la Agenda 2030 en el diseño e implementación de cuatro políticas públicas específicas en cada uno de los países arriba mencionados: cooperación, desarrollo rural, desigualdad urbana y turismo.

En el presente artículo, se presentan los resultados del análisis de esta última política: la política turística en España desde 2020 a 2023. El marco temporal elegido se corresponde con un único ciclo político vinculado a lógicas progresistas. Otro aspecto importante para entender el presente análisis es la crisis del COVID-19 y las importantes repercusiones que tuvo en el sector turístico. Durante una buena parte del período analizado, la movilidad de turistas internacionales se vio limitada, de modo que descendió drásticamente tanto el volumen de llegadas internacionales como los ingresos por turismo. Estas cuestiones supusieron una importante variación también en la política turística del período, al estar fuertemente

condicionada por temas sanitarios, pero también por la necesidad de recuperación de la actividad económica.

Con el fin de abordar el objetivo propuesto, el análisis de la integración de la Agenda 2030 en la política turística española, se optó por llevar a cabo un estudio exploratorio basado en el análisis de contenido de los documentos clave en la política turística española.

Para llevar a cabo el análisis de contenido, el equipo investigador diseñó una metodología específica basada en las fases del análisis de políticas públicas (Parsons 2007), una metodología que se consideró apropiada para explorar el grado de integración de la Agenda 2030 en las políticas públicas. Para cada fase se identificaron las dimensiones y categorías clave para el estudio de la Agenda 2030. En nuestro caso, el análisis se centró en la fase inicial; esto es, en la del diseño y visiones de las políticas. Para llevar a cabo el análisis, se decidió estudiar: *i)* los problemas identificados en la Agenda 2030 como retos globales de la humanidad; *ii)* los valores o principios que configuran la Agenda 2030; *iii)* la presencia de los ODS en la política turística (tabla 1).

| Problemas | Valores | ODS |
|----------------------|------------------|-------|
| Crisis climática | Equidad | ODS 1 |
| Transición ecológica | Sostenibilidad | ODS n |
| Crisis energética | Inclusión | |
| Desigualdad/pobreza | Redistribución | |
| | Feminismo | |
| | Derechos humanos | |
| | Democracia | |
| | Responsabilidad | |
| | Universalidad | |

Tabla 1
Dimensiones y variables para analizar la integración de la Agenda 2030
Fuente: Ramos et al. (2024).

Tras la definición de las dimensiones y variables de análisis, para el caso de la política turística, se realizó una búsqueda de documentación en las fuentes institucionales; en este caso, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ministerio responsable del área de turismo en el nivel gubernamental central. Se decidió analizar todos los documentos publicados por el Ministerio para el período de análisis planteado, 2020-2023:

1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Componente 14 (Gobierno de España 2021).

2. Estrategia de creación, innovación y fortalecimiento de la oferta país. Experiencias Turismo España (Secretaría de Estado de Turismo 2021).
3. Plan Turístico Nacional de enogastronomía (Secretaría de Estado de Turismo 2022).
4. Estrategia de sostenibilidad turística en destinos (Secretaría de Estado de Turismo 2023).

Los documentos fueron analizados y categorizados sistemáticamente, atendiendo a las diferentes dimensiones y variables indicadas (tabla 1), utilizando el *software* ATLAS.ti 22.

5 El contenido de la Agenda 2030 en los documentos rectores de la política turística española

5.1. Problemas presentes en la política turística: una visión desde la Agenda 2030

El análisis de la política turística española en el marco temporal 2020-2023 muestra que existe un relativo cambio en la política turística española vinculado a la crisis del COVID-19. Las restricciones impuestas a la movilidad de personas a nivel internacional paralizaron completamente el sector turístico durante meses. Durante 2020, las llegadas de turistas en España descendieron respecto a 2019 en un 74 % y los ingresos en un 78 % (INE 2024). Si durante las décadas previas, la política turística se había encaminado fundamentalmente hacia objetivos como el crecimiento y la competitividad, la nueva situación creada por el COVID-19 plantea un nuevo paradigma desconocido hasta el momento. El dilema al que se enfrentó el Gobierno de España, y de la mayor parte de países del mundo, fue el de lograr el equilibrio entre salud y economía (Velasco 2020). Una vez pasados los momentos más duros de la pandemia, donde las restricciones a la movilidad fueron absolutas, los gobiernos se encuentran con el dilema de seguir limitando los viajes (y, en consecuencia, la actividad económica relacionada con la movilidad turística) para contener el virus o reactivar el turismo como motor de desarrollo de la recuperación económica (Rey-Carmona *et al.* 2022).

En este contexto, desempeña un papel fundamental para la política turística española la llegada de los fondos Next Generation. En junio de 2021 se publica el PRTR que, en su componente 14, desarrolla el Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico (Gobierno de España 2021), plan que podemos considerar el documento marco para el análisis de la política turística española tras el COVID-19. El plan tiene como objetivo abordar

«los retos del turismo en España y preparar al sector para las grandes transformaciones pendientes, especialmente en el ámbito de la sostenibilidad y la digitalización» (Gobierno de España 2021, p. 1). Para alcanzar estos objetivos, se plantean como objetivos secundarios:

1. Transición verde
2. Transición digital
3. Diversificación y desestacionalización
4. Desconcentración
5. Calidad
6. Gobernanza

Respecto a la permeabilidad de los problemas de la Agenda 2030 en la política turística, los resultados muestran que, de los cuatro problemas identificados en la metodología (emergencia climática/crisis climática, transición ecológica, crisis energética y desigualdad/pobreza), la política turística en España refleja, principalmente, las cuestiones relacionadas con la eficiencia energética, el cambio climático y la transición ecológica, obviando casi completamente problemas vinculados con las desigualdades/pobreza.

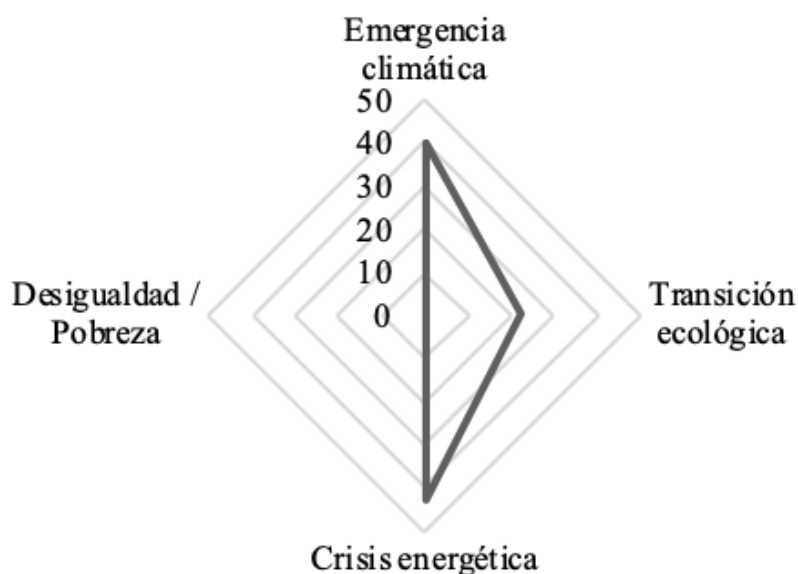


Gráfico 1

Distribución de las categorías «problema» en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

La transición verde y sostenible es uno de los seis objetivos secundarios establecidos en el componente 14 del PRTR, de manera que este concepto tiene una presencia importante en los documentos analizados:

La mejora en la modernización y competitividad del sector permitirá situar la sostenibilidad y la digitalización como ejes de la transformación del modelo turístico, y ello, mediante la consecución de objetivos secundarios: 1. Transición verde. Impulsar la eficiencia energética y la econo-

mía circular en el sector turístico, así como proteger los recursos naturales como atractivo turístico (Gobierno de España 2021, p. 6).

Sin embargo, a pesar de la presencia de la transición ecológica en la política turística, no hay evidencia en los documentos estudiados de que esta relevancia derive directamente de los principios promulgados por la Agenda 2030, ya que no aparecen referencias explícitas a ella. Parece, por tanto, que esta presencia puede estar vinculada con otros condicionantes que afectan al sistema turístico español, como podrían ser los requerimientos de los fondos europeos, la necesidad de seguir las directrices del Pacto Verde Europeo y las diversas directivas europeas en materia de medio ambiente y/o los propios retos a los que se enfrenta el sector turístico.

En cuanto a los problemas relacionados con la crisis climática, el concepto aparece asociado de manera constante en los documentos de política turística española a la expresión «cambio climático». En la política turística, se reconoce la contribución del sector turístico en el agravamiento de esta emergencia, especialmente por la emisión de CO_2 : «En España las emisiones asociadas a la cadena de valor representan el 9 % del total, un valor medio estimado de 38 254 491 toneladas de CO_2 » (Gobierno de España 2021, p. 9). También se reconoce explícitamente el impacto que el cambio climático puede ocasionar en los destinos turísticos, especialmente en los destinos de costa y en los archipiélagos. Más allá de estas menciones, las citas en las que aparece el cambio climático están más vinculadas con las actuaciones de adaptación al cambio climático y no tanto en su aproximación como problema. En este sentido, en la política turística española, se han establecido diversos instrumentos para la mitigación y adaptación al cambio climático, tanto de los destinos turísticos como de agentes clave como el sector privado.

En relación con la categoría de «crisis energética», esta no se ve reflejada de manera explícita como problema en la política turística. Sí aparece, en cambio, la eficiencia energética como uno de los ámbitos de actuación principales del Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico (Gobierno de España 2021), con una presencia de 43 citas.

Finalmente, la categoría de problemas vinculados con la desigualdad/pobreza no tienen una presencia significativa en la política turística española. Aparecen de manera testimonial problemas asociados a desigualdades territoriales y despoblación o género cuando se hace referencia a brechas digitales:

La transición digital que apoye la modernización del tejido empresarial, impulsando su internacionalización, la renovación del capital tecnológico, su adaptación a la transición ecológica y su digitalización y que reduzca las distintas brechas digitales como las de género y territoriales (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2023, p. 3).

| Problemas | N.º de citas |
|---------------------------------------|--------------|
| Emergencia climática/crisis climática | 40 |
| Transición ecológica | 22 |
| Crisis energética | 43 |
| Desigualdad/pobreza | 3 |

Tabla 2

Número de citas de la categoría «problema» en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

5.2. Valores y principios de la política turística en relación con la Agenda 2030

El análisis de los valores de la Agenda 2030 en la política turística española demuestra la escasa integración de sus principios en políticas sectoriales como la turística.



Gráfico 2

Distribución de las categorías «valores» de la Agenda 2030 en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 2, el principio con mayor presencia es el de «sostenibilidad», que aparece en 97 ocasiones como eje de la política turística española. Sin embargo, a pesar de la relevancia de este valor fundamental en la Agenda 2030, su presencia en la política turística española no deriva de la expansión de la Agenda ya que, como se apuntó en un apartado anterior, el concepto de «sostenibilidad» está ya presente de manera explícita en la política turística española desde el año 2007 en el Plan Horizonte 2020 (Secretaría de Turismo de España 2007). Desde ese momento y hasta la actualidad, la sostenibilidad tiene espacio en los diferentes planes de turismo español con mayor o menor pro-

tagonismo y generalmente vinculada al ámbito medioambiental. Tras la crisis generada por el COVID-19, este concepto se convierte en uno de los ejes de transformación del sector turístico.

En cuanto al resto de valores de la Agenda 2030, existen algunas menciones a cuestiones relacionadas con equidad-lucha contra la desigualdad, inclusión, redistribución y feminismo. En relación con la equidad-lucha contra la desigualdad e inclusión, se reconoce la necesidad de crear propuestas de turismo que atiendan a realidades diversas como el colectivo LGBTIQ+, mayores, familias, religión o discapacidad (Secretaría de Estado de Turismo 2021, p. 12) y se establecen diversos instrumentos para ello, como eliminación de barreras físicas, mejora de accesibilidad de información para grupos con necesidades especiales o formación y difusión en y para la adaptación a la diversidad social. También se incorporan actuaciones en torno a la discriminación en el ámbito laboral.

Además, en el contexto de la Estrategia de Creación, Innovación y Fortalecimiento de la Oferta País (Línea Íntegra), se incorpora el impulso y difusión de prácticas que incorporen, entre otras cuestiones, el impacto positivo en la igualdad de género (Secretaría de Estado de Turismo 2021, p. 16).

En cuanto al valor relacionado con la redistribución, este concepto aparece generalmente vinculado a la idea de redistribución territorial y/o cohesión territorial:

El turismo puede ser un instrumento que contribuya a reducir los desequilibrios territoriales. Desde la perspectiva de la sostenibilidad territorial, la lucha contra la despoblación es el principal objetivo, asegurando el correcto equilibrio territorial de la actividad económica (Gobierno de España 2021, p. 6).

Dados los problemas de concentración espacial de la actividad turística, esta necesidad de redistribución territorial se mantiene en los documentos de política turística posteriores:

En este sentido, la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos busca un desarrollo equilibrado del potencial turístico en el conjunto del territorio, al tiempo que pretende consolidar vínculos de solidaridad en el interior de las comunidades, de manera que contribuyan a la solución de problemáticas comunes de las dimensiones ambiental, socioeconómica y territorial de la sostenibilidad, promoviendo un reparto racional de las cargas sobre el territorio y consolidando una gestión territorial integral que ayude a frenar los procesos de despoblación (Secretaría de Estado de Turismo 2023, p. 7).

Finalmente, la política turística no incorpora valores relacionados con derechos humanos. Sobre valores democráticos, no aparecen de manera textual, pero sí se introducen cuestiones vinculadas con la necesidad de participación de los diferentes grupos de interés en el desarrollo turístico.

| Valores | N.º de citas |
|------------------|--------------|
| Equidad | 2 |
| Sostenibilidad | 97 |
| Inclusión | 11 |
| Redistribución | 18 |
| Feminismo | 6 |
| Derechos humanos | 0 |
| Democracia | 0 |
| Responsabilidad | 0 |
| Universalidad | 0 |

Tabla 3

Número de citas de la categoría «valores» de la Agenda 2030 en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, el análisis muestra desequilibrio entre los valores y principios de la Agenda 2030 en la política turística. Mientras que la sostenibilidad tiene una presencia explícita y abundante, otros valores aparecen de manera ocasional o no aparecen.

5.3. Los ODS en la política turística española

El análisis de la presencia de los ODS en la política turística española muestra que los ODS y sus metas no aparecen de manera explícita en los documentos rectores. De este modo, el análisis se realiza identificando la presencia de los ODS de manera implícita, categorizando asuntos vinculados con las metas de cada uno de los 17 ODS. Aun abordando el análisis de manera indirecta, los resultados muestran una situación totalmente desequilibrada del peso que la política turística otorga a cada uno de los ODS (gráfico 3).

Los tres ODS con mayor relevancia son el ODS9, el 8 y el 13. Los dos primeros se corresponden con los principios de crecimiento económico de la actividad turística, una aproximación cercana a la que tradicionalmente ha mostrado la política turística española. En este caso, la situación pospandemia parece haber acelerado la necesidad de crecimiento del sector turístico (en llegadas de turistas y en ingresos) y la mejora de su competitividad a través de la innovación y digitalización.

Por su parte, el ODS 13 «Acción por el clima», vinculado a la necesidad de tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, tiene un gran peso en la política turística. El cambio cli-

mático es reconocido como uno de los grandes riesgos del ecosistema turístico en España y, por tal motivo, se establece como uno de los ejes de actuación clave en la política turística española.

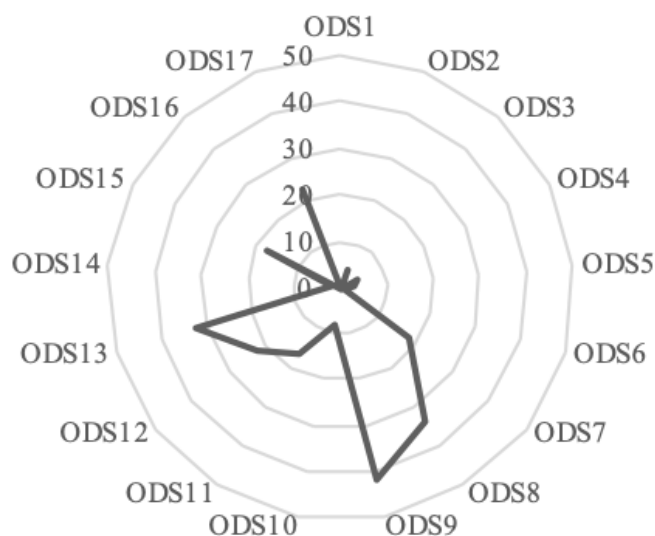


Gráfico 3

Distribución de los ODS en la política turística española.

Fuente: elaboración propia.

Otros ODS tienen un peso menos significativo pero, aun así, importante. Se trata de los ODS 11, 12 y 7. Nuevamente, estos ODS están vinculados con aspectos vinculados al medio ambiente, como las comunidades sostenibles, la producción y consumo responsable y la energía asequible y no contaminante. En todos los casos, la política turística muestra una importante preocupación por estos asuntos, si bien esta preocupación estaba ya presente en ciclos políticos anteriores, dada la relevancia que los recursos naturales tienen para el desarrollo de la actividad turística (tabla 4).

Por último, cabe hacer una mención al ODS 17, sobre «Alianzas para lograr los objetivos». Este ODS aparece mediante términos como participación de los agentes en 17 ocasiones. Esta presencia pone de manifiesto la creciente preocupación de la política turística de integrar en la toma de decisiones a los actores clave del turismo en España.

| ODS | N.º de citas |
|----------------------------|--------------|
| ODS1. Fin de la pobreza | 0 |
| ODS2. Hambre cero | 4 |
| ODS3. Salud y bienestar | 0 |
| ODS4. Educación de calidad | 4 |
| ODS5. Igualdad de género | 3 |

| ODS | N.º de citas |
|--|--------------|
| ODS6. Agua limpia y saneamiento | 1 |
| ODS7. Energía asequible y no contaminante | 18 |
| ODS8. Trabajo decente y crecimiento económico | 34 |
| ODS9. Industria, innovación e infraestructuras | 42 |
| ODS10. Reducción de las desigualdades | 8 |
| ODS11. Ciudades y comunidades sostenibles | 17 |
| ODS12. Producción y consumo responsables | 22 |
| ODS13. Acción por el clima | 32 |
| ODS14. Vida submarina | 2 |
| ODS15. Vida de ecosistemas terrestres | 18 |
| ODS16. Paz, justicias e instituciones sólidas | 0 |
| ODS17. Alianzas para lograr objetivos | 23 |

Tabla 4

Número de citas de la categoría «ODS» en la política turística española

Nota: elaboración propia.

6 Conclusiones

Los resultados del análisis de la integración de la Agenda 2030 en la política turística española muestran una situación de desequilibrio, tanto en los problemas como en los valores, o en los ODS presentes en la política, lo que podría ser reflejo de la falta de permeabilidad de la Agenda 2030 en esta política sectorial.

Existen diversos factores que están afectando a esta situación. Por un lado, la política turística en España ha seguido desde su origen lógicas vinculadas a la necesidad de crecimiento, tanto en el número de llegadas de turistas internacionales como en ingresos por turismo. El sector es un sector estratégico para la economía española, por su peso en el PIB y en el empleo, de modo que esta dependencia determina, en gran medida, que los objetivos de la política turística se dirijan a la promoción y fomento de la actividad turística. Estas cuestiones se observan no tanto en los problemas o valores, pero sí en los ODS. La importancia que se otorga a asuntos vinculados al ODS 9 y 8 no está tan vinculada al fomento de la sostenibilidad en el ámbito económico, sino a la necesidad de continuar aumentando las cifras del sector.

La incorporación de la sostenibilidad a la política turística se produce de una manera tardía; aparece por primera vez en 2007 en el Plan Horizonte 2020. Desde entonces, las diversas estrategias y planes de turismo de España han incorporado la sostenibilidad, pero de una manera poco equilibrada, atendiendo especialmente a los asuntos medioambientales. Esta cuestión se explica por la relevancia que los recursos naturales y su conservación tienen en el éxito del turismo español. También se debe a las importantes muestras de impactos medioambientales negativos que el turismo ha dejado en algunos territorios, especialmente del litoral.

En este sentido, sí se observa una importante preocupación de la política turística en torno a la crisis climática. En los documentos, se identifica el cambio climático como un problema que abordar, especialmente por el impacto que el cambio climático puede tener en los destinos de sol y playa, principal producto del turismo español. Tras esta identificación, el cambio climático está también presente como valor de la política turística y existen diversas acciones vinculadas al ODS 13. Esta preocupación, nuevamente, no se explica tanto por la permeabilidad directa de la Agenda 2030, sino más bien por la vinculación bidireccional clima-turismo y por las relevantes políticas de la Unión Europea en este ámbito.

A la hora de abordar aspectos vinculados con las personas y el ámbito social, es donde la política turística muestra el mayor desequilibrio. El análisis realizado muestra que los asuntos vinculados con la equidad, la igualdad de género o la justicia social son tratados en la política turística española de una manera muy limitada. Los decisores públicos en turismo deberían incorporar estos asuntos a su agenda, especialmente teniendo en cuenta los movimientos sociales de rechazo al turismo que están surgiendo en algunos de los destinos españoles de gran relevancia, como Canarias, Barcelona, Islas Baleares o Málaga. Con estos movimientos se reclama, entre otras cuestiones, políticas que fomenten modelos de desarrollo turístico sostenibles que pongan en el centro la mejora de la calidad de vida de las sociedades locales.

Los importantes retos que tiene por delante el desarrollo turístico en destinos maduros como España ponen de manifiesto la necesidad de integrar visiones integradoras, transversales y equitativas, como las de la Agenda 2030 a la política turística. Además, problemas tan acuciantes como el cambio climático o las muestras de rechazo al desarrollo turístico que se observan en algunos destinos españoles de relevancia internacional solo pueden abordarse desde perspectivas participativas como las propuestas por la Agenda 2030. En este sentido, con iniciativas como los planes de sostenibilidad en destino o el proyecto de destinos turísticos inteligentes (DTI) de la Secretaría de Estado de Turismo (Segittur), se trabaja por fortalecer la gobernanza de los destinos turísticos y la participación pública en las políticas públicas. Sin embargo, los actores públicos deben seguir trabajando en la generación de alianzas

y espacios que lleven a la participación de los diferentes agentes implicados en el turismo. Este aspecto sería clave para integrar, de manera efectiva, la sostenibilidad en el diseño, implantación y evaluación de la política turística.

7 Agradecimientos

La investigación que da lugar a este artículo forma parte del proyecto de investigación titulado «Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina» (PID2019-104967RB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional de I + D + i).

8 Bibliografía

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 14, Gobierno de España, Madrid.
- GÓMEZ-BRUNA D, MARTÍN-DUQUE C (2019). Los impactos del turismo en España: diferencias entre destinos de sol y playa y destinos de interior. Cuadernos de Turismo 43:325-347.
- INE (2023). Cuenta satélite del turismo de España. Año 2022. Instituto Nacional de Estadística, España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863, acceso 26 de abril de 2024.
- INE (2024). Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur), Instituto Nacional de Estadística, España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176996&menu=ultiDatos&idp=1254735576863, acceso 26 de abril de 2024.
- MATHIESON A, WALL G (2004). *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*. Longman, Londres.
- PARSONS W (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México.
- RAMOS ML, VELASCO M, GUTIÉRREZ J, SIANES A (2024). *Articulación de agendas globales y agendas nacionales* (en prensa). Tirant Lo Blanch, Madrid.
- REY-CARMONA F, NÚÑEZ-TABALES J, DURÁN-ROMÁN J, PULIDO-FERNÁNDEZ JI (2022). Open the doors to tourism or remain cautious: residents' dilemma amidst a pandemic. *Current Issues in Tourism* 26(5):835-850.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2007). *Plan 2020, Plan del Turismo Español Horizonte 2020*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2021). *Estrategia de creación, innovación y fortalecimiento de la oferta país. Experiencias Turismo España*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2022). *Plan Turístico Nacional de enogastronomía*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2023). *Estrategia de sostenibilidad turística en destinos*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- UN (UNITED NATIONS) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>, acceso 18 de junio de 2023.
- UNWTO (2018). *El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Buenas prácticas en las Américas*. UNWTO, Madrid.

- UNWTO (2024). UNWTO World Tourism Barometer – Barómetro OMT del Turismo Mundial. UNWTO, Madrid.
- VELASCO M (2010). La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística. *Revista de Análisis Turístico* 10:35-44.
- VELASCO M (2020). Políticas turísticas ante una pandemia. En: Simancas M, Hernández R, Padrón N (eds.). *Reflexiones, retos y oportunidades*. Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, pp. 131-145.
- VELASCO M (2022). ¿Una oportunidad para qué? Los grupos de interés del turismo ante el impacto de la COVID-19 en el sector. *Revista de Ciencia Política* 60: 225-250.

Evaluación de impactos ambientales de la instalación, funcionamiento y desmantelamiento de un parque fotovoltaico en La Guajira colombiana

Accésit del IV Premio SEGIB-AECID de investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica

Laura Estefanía GUERRERO-MARTIN
guerrero.laura.9705@gmail.com
Fundación de Educación Superior San José
(Colombia)

Camilo Andrés GUERRERO-MARTIN
camilo.guerrero@poli.ufrj.br
Universidade Federal do Pará
(Brasil)

Leidy Stefanny CAMACHO-GALINDO
stefa110992@gmail.com
Fundación de Educación Superior San José
(Colombia)

Environmental impact assessment of the installation, operation and dismantling of a photovoltaic park in the Colombian Guajira

IV SEGIB-AECID Secondary Award in Research on Sustainable Development in Ibero-America

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Metodología

2.1. Descripción del proyecto energético

2.2. Determinación del área del proyecto

2.3. Identificación de actividades del proyecto energético

2.4. Identificación de impactos generados

2.5. Signo de los impactos ambientales

2.6. Evaluación de impactos ambientales

2.6.1. Valores otorgados a cada impacto

2.6.2. Clasificación del impacto

3. Resultados

3.1. Impactos en la fase de construcción

3.2. Impactos en la fase de operación

3.3. Impactos en la fase de desmantelamiento

4. Análisis de resultados

4.1. Resultados en la etapa de construcción

4.2. Resultados en la etapa operativa

4.3. Resultados en la etapa de desmantelamiento

5. Conclusiones

6. Bibliografía

Evaluación de impactos ambientales de la instalación, funcionamiento y desmantelamiento de un parque fotovoltaico en La Guajira colombiana

Accésit del IV Premio SEGIB-AECID de investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica

Laura Estefanía GUERRERO-MARTIN
guerrero.laura.9705@gmail.com
Fundación de Educación Superior San José
(Colombia)

Camilo Andrés GUERRERO-MARTIN
camilo.guerrero@poli.ufrj.br
Universidade Federal do Pará
(Brasil)

Leidy Stefanny CAMACHO-GALINDO
stefa110992@gmail.com
Fundación de Educación Superior San José
(Colombia)

Environmental impact assessment of the installation, operation and dismantling of a photovoltaic park in the Colombian Guajira

IV SEGIB-AECID Secondary Award in Research on Sustainable Development in Ibero-America

Citar como/cite as:

Guerrero-Martin LE, Guerrero-Martin CA, Camacho-Galindo LS (2024). Evaluación de impactos ambientales de la instalación, funcionamiento y desmantelamiento de un parque fotovoltaico en la Guajira colombiana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):226-253.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10716

Resumen

Las energías renovables son una opción prometedora para la producción de energía, debido a su sostenibilidad y capacidad para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque ofrecen ventajas significativas, como ser recursos inagotables y de bajo impacto climático, su adopción se enfrenta a desafíos ambientales y sociales. La fabricación, instalación, operación y desmantelamiento de tecnologías como los paneles solares puede generar residuos y alterar ecosistemas. Por lo tanto, es esencial realizar evaluaciones ambientales integrales en todas las etapas de los proyectos de energía renovable, considerando variables del impacto, como la «intensidad», la «extensión» y la «recuperabilidad» del impacto. En el presente artículo, se realiza una evaluación ambiental de un parque solar en La Guajira (Colombia) con la metodología propuesta por Vicente Conesa y se realiza un análisis de posibles medidas de manejo ambiental que minimicen los impactos negativos, lo que garantiza que el desarrollo de estos proyectos sea sostenible y respetuoso.

Palabras clave: evaluación, impactos ambientales, parque solar fotovoltaico, La Guajira.

Abstract

Renewable energies are a promising option for energy production, due to their sustainability and ability to reduce greenhouse gas emissions. Although they offer significant advantages, such as being inexhaustible resources and low climate impact, their adoption faces environmental and social challenges. The manufacture, installation, operation and decommissioning of technologies such as solar panels can generate waste and disrupt ecosystems. Therefore, it is essential to conduct comprehensive environmental assessments at all stages of renewable energy projects, considering impact variables such as impact «intensity», «extent», and «recoverability». In this article, an environmental assessment of a solar park in La Guajira (Colombia) is conducted using the methodology proposed by Vicente Conesa and an analysis is made of possible environmental management measures to minimize negative impacts, ensuring that the development of these projects is sustainable and respectful.

Keywords: assessment, environmental impacts, solar photovoltaic park, La Guajira.

1 Introducción

El rápido crecimiento económico mundial y el aumento de la población han incrementado la demanda de energía basada en combustibles fósiles, lo que ha generado altas emisiones de gases de efecto invernadero y graves impactos ambientales. Para afrontar esta crisis, se están desarrollando tecnologías energéticas sostenibles, como la energía fotovoltaica, que ofrecen una alternativa renovable y menos perjudicial para el medio ambiente (Mahmud *et al.* 2018).

Debido a esta creciente necesidad de implementación de proyectos de energía solar, se empieza a poner el foco en los impactos ambientales de este tipo de energía. Hernández *et al.* (2014) resaltan que los efectos ambientales de los parques solares varían según la extensión y la vida útil del proyecto, que normalmente se extiende entre veinticinco y cuarenta años.

Por lo anterior, es necesaria una evaluación de impactos ambientales donde se contemplen todas las etapas del proyecto: desde la construcción y adecuación hasta el funcionamiento y la clausura. La evaluación de impactos ambientales se erige como una herramienta esencial en la elaboración de planes de manejo ambiental para abordar los impactos negativos significativos derivados de cualquier tipo de proyecto regido por el Decreto 1076 de 2015 en Colombia (MADS 2015). Es imperativo contar con esta evaluación, especialmente en proyectos vinculados al uso de energías renovables, tales como parques solares, granjas eólicas o proyectos que empleen energía geotérmica.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, los proyectos de producción de energía sustentable de este tipo conllevan impactos ambientales y sociales adversos, que deben ser evaluados a través de metodologías con las que se contemplen aspectos cruciales como la «intensidad», la «extensión», la «reversibilidad» o la «recuperabilidad» de dichos impactos. Esto es vital para determinar la idoneidad del área seleccionada para el proyecto y establecer planes de trabajo con actividades e indicadores específicos para prevenir o mitigar estos impactos ambientales identificados.

Para el presente estudio, se ha elegido la región de La Guajira en la costa caribeña colombiana, la cual destaca por su potencial de radiación solar para las granjas solares. Sin embargo, también es una región diversa en cuanto a su componente biótico, abiótico y socioeconómico, lo cual debe ser considerado en la valoración de los impactos ambientales, prestando especial atención a la fauna y flora de la zona que intervenir.

2 Metodología

Para la valoración de los impactos ambientales, se establecieron los pasos que se observan en la figura 1. En primer lugar, se realiza la identificación de actividades del proyecto energético, en las que resaltan la etapa de construcción y adecuación del terreno hasta la finalización del proyecto; en un segundo paso, se identifican los impactos generados por el uso del suelo y actividades económicas de la zona antes del proyecto y, posteriormente, se procede a la identificación de los impactos generados en todas las etapas del proyecto; en el tercer paso, se identifica la clasificación de naturaleza del impacto (impacto positivo o negativo) y, por último, se realiza la valoración de los impactos estableciendo los impactos significativos, a través de la metodología de Fernández-Vítora *et al.* (1997).

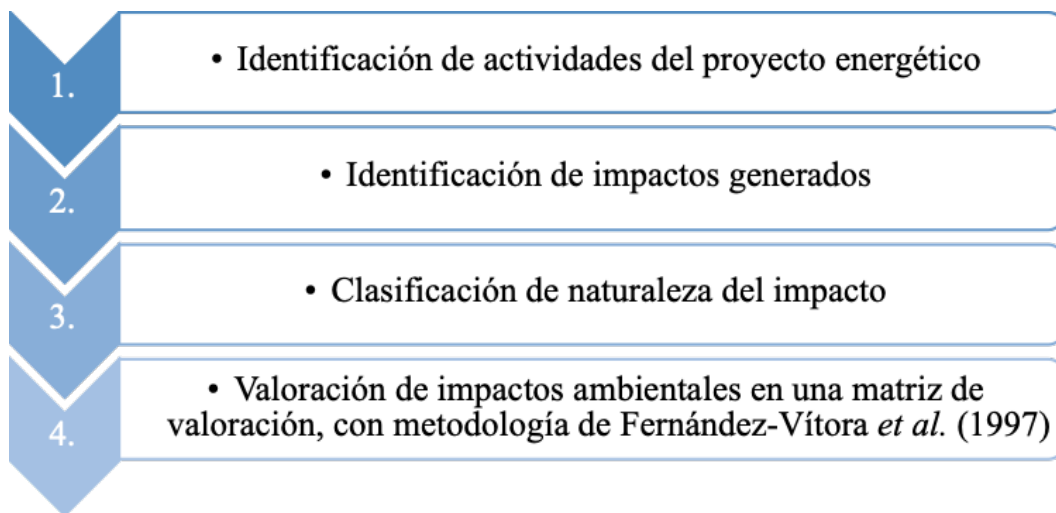


Figura 1
Metodología
Fuente: elaboración propia.

2.1. Descripción del proyecto energético

Para evaluar los impactos, se utilizarán los datos técnicos de un proyecto actualmente en funcionamiento en La Guajira (Colombia), descritos en la resolución número 02153 del 30 de noviembre de 2021 de la ANLA (ANLA 2021). Este proyecto de energía eólica cuenta con aproximadamente 430 000 módulos fotovoltaicos, una potencia nominal de 203 360 megavoltaiamperios, una potencia estimada de 2208 kilovatios-hora/kilovatios pico y una potencia total de 168 megavatios en corriente alterna. El parque ocupa una superficie aproximada de 290 hectáreas, que albergará paneles solares, vías internas y de acceso e infraestructura necesaria.

Se proponen módulos fotovoltaicos de 465 vatios, dispuestos en filas de 72 módulos cada una, con una separación de aproximadamente 4 metros entre filas para facilitar el acceso. Las dimensiones aproximadas de cada panel son de 2015 milímetros × 996 milímetros × 40 milímetros, con un peso de 22,7 kilogramos. La tecnología utilizada es bifacial mono PERC, y los marcos están fabricados en aluminio. Los paneles estarán montados sobre estructuras metálicas con una inclinación adecuada (ANLA 2021).

El proyecto también incluye la construcción de una subestación elevadora y una torre de remate. La subestación contará con celdas de media tensión, armarios de control y protección, sistemas de comunicación y áreas para servicios adicionales, como oficinas, comedores, enfermería, baños portátiles y centro de acopio de residuos. También se desarrollarán edificios para operación y mantenimiento, así como corredores viales internos y externos (ANLA 2021).

2.2. Determinación del área del proyecto

El parque solar evaluado se ubica en el departamento de La Guajira (Colombia), en una zona rural que abarca las veredas La Montaña, Potrerito, Catatumbo y Los Pondones, dentro del municipio de El Molino.

En términos de caracterización ambiental, en la dimensión abiótica, se identifican los tipos de suelo y el uso del suelo. La mayor parte del área del proyecto está destinada a agroecosistemas, seguida por bosques fragmentados y vegetación secundaria. Los tres ecosistemas naturales predominantes en la zona son el bosque andino húmedo, el bosque de galería seco y el bosque subandino seco. El municipio de El Molino destaca como el noveno en La Guajira en términos de cobertura forestal, al albergar el 3 % del bosque del departamento. Además, se caracteriza por contar con áreas protegidas (Usaid 2020).

En cuanto a la dimensión biótica, se han identificado varias especies de fauna. Entre los mamíferos se encuentran el ocelote (*Leopardus pardalis*) y la nutria (*Lontra longicaudis*) y, en el grupo de aves, destaca el martinete verde (*Chloroceryle aenea*).

De acuerdo con Vega Escobar *et al.* (2020), desde una perspectiva socioeconómica, en el Plan de Desarrollo de El Molino, se indica que no se han asignado suficientes recursos para asegurar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos del municipio, lo que se debe a deficiencias en la comunicación de información por parte de la Administración.

En el ámbito social, se han observado problemas como la falta de empleo, la desintegración familiar y el aumento de personas desplazadas, lo que ha llevado a un incremento en la deserción escolar y en los niveles de pobreza, entre otros desafíos. Esta situación ha

provocado que algunas personas recurran a actos violentos, como homicidios, asaltos a mano armada, tráfico de armas, cultivos ilícitos, venta de drogas, robo de vehículos, violencia intrafamiliar, consumo excesivo de alcohol y contrabando de mercancías e hidrocarburos.

El municipio se enfrenta a serios desafíos, incluyendo la delincuencia común, la presencia de grupos armados y una falta de oportunidades laborales, lo que afecta negativamente al bienestar general de la población. Aunque el desempleo ha aumentado, sigue siendo una preocupación importante. Además, hay un creciente número de casos de depresión y suicidio, especialmente entre los jóvenes, lo que ha generado preocupaciones sobre la salud mental en la comunidad (Vega Escobar *et al.* 2020).

Esta región cuenta con un significativo potencial para desarrollar los recursos energéticos eólicos y solares. Aunque la radiación solar varía a lo largo del año, con los meses de mayor radiación entre mayo y agosto, la tecnología moderna puede compensar las fluctuaciones estacionales. Las comunidades de la región de La Guajira se enfrentan a desafíos para acceder a electricidad del sistema interconectado, debido a la distancia y la dificultad en la instalación y mantenimiento de infraestructuras. Las energías renovables ofrecen una solución viable para estas comunidades remotas, especialmente con la reducción de costes en estas tecnologías (Ojeda Camargo *et al.* 2017).

2.3. Identificación de actividades del proyecto energético

De acuerdo con las actividades enunciadas por Hernández *et al.* (2014), se contemplará la etapa de construcción, destacándose la nivelación de superficies y la remoción de vegetación, así como la construcción de corredores de transmisión, subestaciones y carreteras. Según ANLA (2021), en la Resolución número 02153, en el otorgamiento de la licencia ambiental de un parque solar en La Guajira, se identificó que, en esta fase, se debe realizar la remoción de la cobertura vegetal, ya que es necesario contar con espacios libres para la instalación y funcionamiento adecuado de los equipos. Con el propósito de aprovechar al máximo la radiación solar, será necesario eliminar la vegetación que pueda interferir con ellos, mediante la tala o poda. Posteriormente, se contemplará la etapa de instalación de los paneles solares, seguida de la etapa de operación, en la cual destacan la generación de energía eléctrica, la actividad vehicular y el lavado de paneles. Finalmente, se llevará a cabo la etapa de desmantelamiento, que incluye actividades como la remoción de los paneles, corredores, subestaciones y caminos, así como también actividades importantes y enmarcadas en el Plan de Manejo Ambiental de todo proyecto: la restauración de áreas intervenidas. Estas fases y actividades se pueden observar en la tabla 1.

| | |
|---|---|
| Fase de construcción e instalación | Remoción de cobertura vegetal |
| | Conformación de taludes |
| | Construcción de infraestructura de apoyo |
| | Construcción de accesos y vías internas |
| | Montaje de paneles e instalación de infraestructura de conexión eléctrica |
| Fase de operación | Generación de energía eléctrica |
| | Mantenimiento y limpieza de paneles solares |
| | Vertimientos en el suelo |
| Fase de desmantelamiento | Retiro de equipos, obras y estructuras |
| | Restauración de áreas intervenidas |

Tabla 1

Actividades del proyecto del parque fotovoltaico

Fuente: adaptado de ANLA (2021).

2.4. Identificación de impactos generados

Para la identificación de los impactos generados, se tendrán en cuenta tres aspectos clave: el medio biótico, el medio abiótico y el medio socioeconómico; además del listado de impactos ambientales específicos del año 2021 emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (MADS 2021), como se muestra en la tabla 2.

| MEDIO ABIÓTICO | |
|---|--|
| Alteración de la geofoma del terreno | Cambio en la dinámica de los procesos geomorfológicos |
| | Cambio en la morfología del terreno |
| | Cambio en la estabilidad del terreno |
| Alteración de la calidad del suelo | Cambio en las características biológicas del suelo |
| | Cambio en las características físicas del suelo |
| | Cambio en las características químicas del suelo |
| Cambio de uso de suelo | Incremento o disminución de las áreas de conservación y protección ambiental |
| | Incremento o disminución de las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural |
| | Incremento o disminución de las áreas de producción agrícola |
| | Incremento o disminución de las áreas de producción forestal |
| Alteración de la cobertura vegetal | Cambio en la distribución de la cobertura vegetal |
| | Cambio en la extensión (área) de la cobertura vegetal |
| | Cambio en la forma (geometría) de la cobertura vegetal |
| | Incremento o disminución de la cobertura vegetal |
| Alteración de la percepción visual del paisaje | Artificialización del entorno |
| | Cambio en la estética arquitectónica |
| | Cambio en la estética característica del paisaje |

| | |
|--|--|
| Alteración en la calidad del recurso hídrico superficial | Cambio en las características físicas de las aguas superficiales |
| Alteración hidrogeomorfológica de la dinámica fluvial y/o del régimen sedimentológico | Incremento de la escorrentía |
| | Cambio en el patrón de drenaje |
| Alteración en la oferta y/o disponibilidad del recurso hídrico subterráneo | Incremento o disminución de la recarga de acuíferos |
| Alteración a la calidad del recurso hídrico subterráneo | Cambio en las características químicas de las aguas subterráneas |
| | Incremento o disminución de la concentración de material particulado |
| Alteración de la calidad del aire | Incremento o disminución de la concentración de contaminantes criterio |
| | Incremento o disminución de la presión sonora |
| MEDIO BIÓTICO | |
| Alteración a ecosistemas terrestres | Cambio en el hábitat de las especies de flora y fauna |
| Alteración a comunidades de flora | Fragmentación de ecosistemas |
| | Cambio en la composición de las especies |
| | Cambio de la dinámica de sucesión vegetal |
| Alteración a comunidades de fauna | Cambio en la composición de las especies de fauna |
| | Desplazamiento o ahuyentamiento de fauna |
| | Incremento o disminución de la movilidad de la fauna |
| Alteración de ecosistemas acuáticos | Cambio en el hábitat de las especies acuáticas |
| Alteración a la hidrobiota | Cambio en la diversidad de las especies |
| MEDIO SOCIOECONÓMICO | |
| Demográfico | Incremento o disminución de la población flotante |
| | Cambio en la dinámica del empleo |
| Económico | Incremento o disminución de los ingresos familiares |
| | Incremento o disminución de la oferta de bienes y servicios |
| Organización comunitaria | Cambio en la organización comunitaria |
| | Generación de conflictos por el uso de la tierra |

Tabla 2

Listado de impactos ambientales específicos (MADS 2021) asociados a un proyecto de parque fotovoltaico

Fuente: elaboración propia, con el listado de impactos ambientales específicos (MADS 2021).

Uno de los medios más afectados, especialmente durante la etapa de construcción, es el medio abiótico. Este medio incluye

diversos componentes que pueden verse impactados, tales como la geoforma, la geomorfología, la estabilidad del terreno, la calidad del suelo, el uso actual del suelo, la percepción visual, la hidrología, la hidrogeología, la calidad del aire y el nivel de ruido. En particular, destaca el impacto sobre el suelo en términos de sus características químicas, físicas y uso.

Por último, se identificaron impactos en el medio socioeconómico. Es importante señalar que la mayoría de estos impactos serán valorados como positivos en la siguiente etapa, dado que la construcción de estos proyectos genera demanda de mano de obra, lo que beneficia a las comunidades locales.

2.5. Signo de los impactos ambientales

Los «impactos ambientales» pueden ser clasificados como «positivos» (+) o «negativos» (-). Según la tabla 3, esta clasificación se basa en los efectos resultantes de las acciones sobre los factores ambientales.

| VARIABLES | DESCRIPCIÓN | CLASIFICACIÓN |
|------------------------|---|---|
| IN (intensidad) | Hace alusión al nivel de impacto que tiene una actividad o acción en un factor específico dentro del ámbito en el que se lleva a cabo, como el suelo, el aire o el agua | Baja: 1. Afectación mínima Media: 2 Alta: 4 Muy alta: 8 Total: 12. Destrucción total |
| EX (extensión) | Se refiere a la extensión o ámbito de posible influencia que el impacto tiene sobre el entorno del proyecto o la actividad | Puntual: 1. Zona específica afectada directamente por el proyecto Parcial: 2. Supera las áreas directamente afectadas por el proyecto o actividad Extenso: 4. Incluye toda el área de estudio en su totalidad Total: 8. Si bien el impacto es puntual, ocurre en un lugar crucial Crítica: 12 |
| MO (momento) | Indica el lapso temporal desde que ocurre la acción hasta que se inicia el efecto en el entorno o medio en cuestión | Largo plazo: 1. Cuando el efecto tarda en manifestarse más de cinco años Medio plazo: 2. Entre uno y cinco años Inmediato: 4. Inferior a un año Crítico: 8. Inmediato, en cercanías de poblaciones o elementos vulnerables |
| PE (persistencia) | Se refiere al período durante el cual se espera que la modificación de la variable evaluada permanezca, desde su inicio, y a partir del cual se inicia su proceso de restauración, ya sea con o sin acciones de gestión | Fugaz: 1. Persiste por menos de un año Temporal: 2. Si persiste por uno a diez años Permanente: 4. Si persiste por un tiempo indefinido o mayor a diez años |
| RV (reversibilidad) | Se hace referencia a la habilidad inherente del entorno para absorber, de manera natural, una alteración o impacto producido por una o varias actividades del proyecto en análisis. Esto implica activar mecanismos de autodepuración o autorrecuperación, sin la necesidad de aplicar medidas de gestión, una vez que cesa la acción que causó la alteración | Corto plazo: 1. La restauración natural de la variable a su condición original, sin intervención, puede ocurrir en menos de un año Medio plazo: 2. La restauración natural de la variable a su estado original, sin intervención, puede llevarse a cabo entre uno y diez años Irreversible: 4. La restauración natural de la variable a su estado original, sin intervención, no es factible |

| VARIABLES | DESCRIPCIÓN | CLASIFICACIÓN |
|-------------------------|---|---|
| SI (sinergia) | Esta cualidad involucra el aumento de dos o más efectos simples. La suma total de estos efectos, resultantes de acciones que ocurren simultáneamente, es mayor que la suma de los efectos esperados, si las acciones que los generan actúan de manera independiente y no simultánea. El sinergismo, como parte de este proceso, implica la creación de nuevos efectos sobre el factor examinado | Sin sinergismo (simple): 1. No muestra interacción sinérgica con otras acciones que afecten al mismo factor o componente Sinérgico: 2. Puede mostrar interacción sinérgica con otras acciones que afecten al mismo factor o componente Muy sinérgico: 4. Es claro y altamente probable que una acción afecte a un componente presente en una interacción sinérgica con otras acciones, que inciden en el mismo factor o componente |
| AC (acumulación) | Se refiere al aumento gradual, o no, de la alteración en una o varias variables socioambientales evaluadas, teniendo en cuenta la acción continua y repetida que la causa en el área | Simple: 1. Es la situación en la cual la actividad o el impacto no generan efectos que se acumulen con el tiempo Acumulativo: 4. Este escenario ocurre cuando la acción que causa un impacto se prolonga en el tiempo, lo que resulta en un aumento progresivo de su gravedad. Esto sucede porque la variable afectada no puede recuperarse en la misma medida en que la acción se incrementa en el espacio y el tiempo |
| EF (efecto) | Hace referencia a la relación entre la causa y el efecto, o al surgimiento del efecto en una variable socioambiental como consecuencia de una actividad | Indirecto: 1. Cuando el impacto resultante en una variable socioambiental es el resultado de la interacción con otra variable, que a su vez está siendo afectada por las actividades que se están llevando a cabo Directo: 4. El impacto es resultado directo de la actividad o acción que se está realizando |
| PR (periodicidad) | Se refiere a la consistencia en la aparición del efecto, ya sea de manera cíclica o repetitiva, de manera impredecible en el tiempo, o continua en el tiempo | Irregular y discontinuo: 1. Son aquellos cuyo efecto o impacto, causado por una acción o actividad, se manifiesta a través de cambios irregulares en su presencia («discontinuo») o aquellos cuyo efecto o impacto se manifiestan de manera impredecible en el tiempo y cuyas alteraciones deben evaluarse según la probabilidad de ocurrencia Periódico: 2. Es el efecto o impacto que, debido a una acción o actividad, se manifiesta con un patrón de ocurrencia intermitente y se mantiene a lo largo del tiempo Continuo: 4. Es el efecto o impacto que, debido a una acción o actividad, se manifiesta mediante cambios regulares en su presencia |
| MC (recuperabilidad) | Se refiere a la habilidad para recuperar, ya sea completa o parcialmente, el elemento afectado, debido a un proyecto, obra o actividad. Esto implica la capacidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la intervención, mediante la aplicación de medidas de gestión ambiental | De manera inmediata: 1. Los efectos pueden ser revertidos mediante medidas de gestión tan pronto como ocurre la acción perturbadora A medio plazo: 2. La recuperación puede lograrse mediante medidas de gestión después del evento, en un plazo no inferior a un año Mitigable: 4. Las acciones correctivas implementadas reducen los efectos generados Irrecuperable: 8. Las consecuencias derivadas de las actividades no pueden ser revertidas mediante medidas ambientales de gestión |
| I (importancia) | Se evalúa la importancia de un impacto, al combinar diversos criterios, como su alcance, fuerza, durabilidad y consecuencia. Esta evaluación se realiza sumando estos criterios, dando tres veces más peso a la intensidad y dos veces más a la extensión, debido a su mayor significancia | Ecuación 1 $I = (3IN + 2EX + MO + PE + RV + SI + AC + EF + PR + MC)$ |

Tabla 3

VARIABLES para la evaluación de impacto ambiental

Fuente: elaboración propia, adaptada de Fernández-Vítora *et al.* (1997) y Guerrero-Martin *et al.* (2024).

Un impacto se considera positivo (+) cuando la acción mejora la calidad ambiental en el área afectada. Por el contrario, un impacto se clasifica como «negativo» (-) cuando la acción resulta en una disminución de la calidad ambiental.

Es importante tener en cuenta que algunos impactos pueden tener efectos tanto positivos como negativos. En tales casos, cada tipo de impacto se evaluará por separado, para proporcionar una comprensión completa de sus efectos.

2.6. Evaluación de impactos ambientales

En esta etapa, se valorarán los impactos ambientales y se realizará a través de una matriz de impactos ambientales, como se puede ver en la tabla 3. Se identifican el medio, los componentes afectados, el impacto generado, la actividad, la clasificación del impacto y la valoración del impacto.

Para la valoración del impacto, se seguirá la metodología de Fernández-Vítora *et al.* (1997). Esta metodología ha sido aplicada en varios estudios medioambientales y proyectos de desarrollo para evaluar los posibles impactos de las actividades humanas en el medio ambiente (Guerrero-Martin *et al.* 2024). Cada criterio de evaluación cuenta con una puntuación que varía de 1 a 12, asignada con base en las características numéricas específicas de cada impacto y, en la tabla 3, se observa el valor que puede tomar cada variable.

Para determinar la importancia del impacto ambiental, se relacionan las variables en la ecuación 1. El significado de cada variable se relaciona en la tabla 3:

$$I = (3IN + 2EX + MO + PE + RV + SI + AC + EF + PR + MC) \quad (\text{Ec. 1})$$

En esta ecuación, se observa que la «intensidad» y la «extensión» tienen factores diferenciales al resto de variables. Multiplicar la intensidad por un factor de 3 puede estar diseñado para reflejar la importancia significativa de la severidad del impacto; es decir, un impacto de alta intensidad podría tener efectos desproporcionadamente negativos sobre el medio ambiente y, con el factor 3, se ajusta el cálculo, para capturar esa mayor relevancia.

Por su parte, la «extensión» se refiere al área o el alcance geográfico del impacto. Multiplicar la extensión por un factor de 2 podría reflejar la importancia del área afectada, aunque quizá no con el mismo peso que la «intensidad». Este factor ayuda a ponderar el impacto total, al considerar no solo la magnitud, sino también la extensión espacial del efecto. Mientras que la extensión también es importante, el factor 2 sugiere que, aunque es significativo, no tiene el mismo peso que la intensidad en el cálculo del impacto total.

2.6.1. Valores otorgados a cada impacto

En la tabla 4, se presentan los valores asignados a cada impacto por variable. Por limitaciones de espacio, cabe aclarar que se muestran solo los valores correspondientes a la fase de construcción.

Intensidad: se han identificado cinco impactos con una calificación de 4, indicando alta intensidad. Estos impactos son: (1) disminución de áreas de conservación ambiental, (2) reducción de zonas de protección del patrimonio cultural, (3) disminución de la movilidad de la fauna, (4) alteración del hábitat acuático y (5) cambio en la estética del paisaje. La «alta intensidad» se debe a que el proyecto se ubica en zonas de gran valor ecológico y cultural, lo que afecta significativamente a los recursos y la percepción visual del entorno.

En contraste, el impacto de los cambios en la organización comunitaria se clasifica con «baja intensidad» (1), ya que el proyecto ofrece capacitación y consulta a los residentes, lo que facilita una adaptación armoniosa.

Los impactos restantes tienen una calificación de 2, indicando intensidad media. Aunque presentes, estos impactos no son tan severos ni extensos como los de la alta intensidad mencionados.

Extensión: siete impactos han recibido una calificación de 4, lo que indica que afectan a áreas extensas, incluso más allá del área de instalación de los paneles solares. Estos impactos incluyen: (1) reducción de áreas de conservación y protección ambiental, (2) disminución de zonas de protección del patrimonio cultural, (3) pérdida de áreas agrícolas, (4) disminución de áreas forestales, (5) afectación de la movilidad de la fauna, (6) alteración del hábitat de especies acuáticas y (7) cambios en la diversidad de especies. La «alta extensión» de estos impactos se debe a la predominancia de usos agrícolas y ecosistemas forestales en el municipio, así como a la construcción de infraestructuras, que afecta a áreas más amplias que la zona directa del proyecto. En contraste, los impactos clasificados con una puntuación de 2 tienen una extensión parcial, limitándose al área específica del proyecto, sin extenderse significativamente más allá.

Momento: siete impactos han sido clasificados con una puntuación de 4, lo que significa que se manifiestan de inmediato al inicio del proyecto. Esto implica que no hay un intervalo notable entre la acción y el efecto. Los impactos restantes, con una calificación de 2, se manifestarán a medio plazo, en un período de uno a diez años.

Persistencia: la «persistencia» de un impacto se refiere a la duración de su efecto. Los impactos con una calificación de 4 tienen efectos que perdurarán durante toda la vigencia del proyecto, como se detalla en la tabla 4. Otros impactos, con una calificación de 4, se encuentran en la tabla 3. Por su parte, los impactos clasificados con una puntuación de 2 tienen una persistencia temporal, lo que indica que sus efectos serán transitorios.

Efecto: todos los impactos han sido clasificados con un valor de 4, lo que indica que tienen un efecto directo y se manifiestan inmediatamente como resultado de una acción o actividad específica.

FASE DEL PROYECTO: FASE DE CONSTRUCCIÓN

Conformación de taludes/construcción de infraestructura de apoyo/adecuación y construcción de Zódmé/
construcción de accesos y vías internas

| MEDIO | COMPONENTES | IMPACTO GENERADO | ACTIVIDADES | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|-------------------------------|---|-------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|--|
| | | | +/- | IN | EX | MO | PE | RV | MC | SI | AC | EF | PR | I | |
| Medio abiótico | Geoformas | Cambio en la dinámica de los procesos geomorfológicos | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |
| | Morfología | Cambio en la morfología del terreno | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |
| | Estabilidad del terreno | Cambio en la estabilidad del terreno | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |
| | | Cambio en las características biológicas del suelo | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | Calidad del suelo | Cambio en las características físicas del suelo | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | | Cambio en las características químicas del suelo | | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | | Disminución de las áreas de conservación y protección ambiental | - | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -41 | |
| | Uso actual del suelo | Disminución de las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural | - | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -41 | |
| | | Disminución de las áreas de producción agrícola | - | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -35 | |
| | | Disminución de las áreas de producción forestal | - | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -35 | |
| | | Cambio en la distribución de la cobertura vegetal | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | -32 | |
| | | Cambio en la extensión (área) de la cobertura vegetal | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | | Cambio en la forma (geometría) de la cobertura vegetal | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | | Disminución de la cobertura vegetal | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 | |
| | Percepción visual del paisaje | Artifización del entorno | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |
| | | Cambio en la estética arquitectónica | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |
| | | Cambio en la estética característica del paisaje | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-----|
| Medio abiótico | Hidrología | Cambio en las características físicas de las aguas superficiales | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 |
| | | Incremento de la escorrentía | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 |
| | | Cambio en el patrón de drenaje | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | -32 |
| | Hidrogeología | Disminución de la recarga de acuíferos | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | -32 |
| | | Cambio en las características químicas de las aguas subterráneas | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | -32 |
| | Calidad del aire | Incremento de la concentración de material particulado | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | -32 |
| | | Incremento de la concentración de contaminantes criterio | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 4 | 2 | -28 |
| | Nivel de ruido | Incremento de la presión sonora | - | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 4 | 2 | -28 |
| | Medio biótico | Flora | Cambio en el hábitat de las especies de flora y fauna | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 |
| Fragmentación de ecosistemas | | | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 |
| Cambio en la composición de las especies | | | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | -24 |
| Cambio en la dinámica de sucesión vegetal | | | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 |
| Fauna | | Cambio en la composición de las especies de fauna | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 |
| | | Desplazamiento o ahuyentamiento de fauna | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | -25 |
| | | Disminución de la movilidad de la fauna | - | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -41 |
| Comunidades hidrobiológicas | | Cambio en el hábitat de las especies acuáticas | - | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -41 |
| | | Cambio en la diversidad de las especies | - | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | -35 |
| Medio socio-económico | | Demográfico | Incremento de la población flotante | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 |
| | Económico | Cambio en la dinámica del empleo | + | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 | 28 |
| | | Incremento de los ingresos familiares | + | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 | 28 |
| | | Incremento de la oferta de bienes y servicios | + | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 | 28 |
| | Organización comunitaria | Cambio en la organización comunitaria | + | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 | 25 |
| | | Generación de conflictos por el uso de la tierra | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | -32 |

Tabla 4

Valoración de impactos ambientales en el medio abiótico

Fuente: elaboración propia, con metodología de evaluación de Fernández-Vítora *et al.* (1997).

Reversibilidad: este concepto se refiere a la capacidad de un factor afectado para recuperarse de manera natural. Los impactos clasificados con una puntuación de 4 son aquellos cuya recuperación es difícil y puede tardar entre uno y diez años. Estos impactos afectan significativamente al medio ambiente o a los ecosistemas, y su reversión completa es compleja. En contraste, los impactos con una puntuación más baja pueden volver a sus condiciones iniciales de manera inmediata tras el cese de las actividades.

Recuperabilidad: la «recuperabilidad» se refiere a la capacidad de restaurar un factor afectado mediante medidas correctoras y restauradoras. Los impactos clasificados con una puntuación de 4 pueden requerir más de diez años para recuperarse, debido a la disminución de coberturas vegetales o cambios hidrológicos persistentes. Por otro lado, los impactos con una puntuación de 1 permiten una recuperación inmediata del entorno o del factor afectado, una vez que se aplican las medidas correctoras adecuadas.

Sinergia: la «sinergia» entre impactos se refiere a la interacción combinada de múltiples impactos que, al ocurrir simultáneamente, generan efectos acumulativos o amplificados, que no se pueden prever si se consideran de manera aislada. Los impactos con una puntuación de 2 muestran una sinergia moderada y están principalmente relacionados con cambios en las características del suelo, el uso del suelo y las coberturas vegetales.

Acumulación: la «acumulación» de impactos se manifiesta de manera progresiva y más intensa cuando la acción causante se mantiene de forma continua o reiterada. Estos impactos no se limitan a la mera suma de sus efectos individuales; pueden resultar en consecuencias más significativas, debido a su acumulación. En este contexto, los impactos socioeconómicos continúan generando efectos positivos y cambios en la esfera económica de las familias.

Periodicidad: todos los impactos han sido clasificados con una puntuación de 2, lo que indica que son impactos periódicos. Estos impactos se manifiestan en ciclos regulares o en intervalos específicos durante la vida del proyecto. Aunque no son constantes, su recurrencia es predecible y requiere una gestión y monitoreo continuos durante los períodos en los que se presentan.

2.6.2. Clasificación del impacto

Posteriormente, la importancia del impacto ambiental se clasificará en «impacto bajo», «impacto moderado» e «impacto severo» o «crítico», entendiéndose como «crítico» un impacto que debe eliminarse, por lo que debe reconsiderarse alguna actividad o zona específica dentro del proyecto.

Conesa indica la clasificación para los impactos ambientales negativos en las tablas 5 y 6.

CARÁCTER NEGATIVO

| | |
|----------|-------------|
| BAJO | < -25 |
| MODERADO | -25 A < -50 |
| SEVERO | -50 A -75 |
| CRÍTICO | > -75 |

Tabla 5

Clasificación de los impactos negativos

Fuente: elaboración propia.

CARÁCTER POSITIVO

| | |
|-------|---------|
| BAJO | < 25 |
| MEDIO | 25 a 50 |
| ALTO | > 50 |

Tabla 6

Clasificación de los impactos positivos

Fuente: elaboración propia.

3 Resultados

3.1. Impactos en la fase de construcción

Durante la etapa de construcción, se identifican impactos significativos en el componente de calidad del suelo. La actividad constructiva genera desechos, ruido, polvo, residuos sólidos, sustancias tóxicas, contaminación del aire y del agua, malos olores, alteraciones climáticas, cambios en el uso del suelo, remoción de vegetación y emisiones de sustancias peligrosas (Enshassi *et al.* 2014).

Según Ruiz *et al.* (2008), la cubierta vegetal desempeña un papel primordial. La vegetación se ve afectada durante esta etapa, debido a actividades como el desbroce y la retirada de la cubierta vegetal. Además, Ruiz *et al.* (2008) destacan que el impacto paisajístico es uno de los principales impactos ambientales.

- **Impactos negativos severos**

Los «impactos severos» fueron los que tuvieron de importancia entre 50 a 75 puntos. En esta fase, se identifican impactos principalmente en el medio biótico, en el componente de fauna y flora y, en el medio abiótico, en el componente paisajístico (véase la tabla 7).

| | |
|---|--|
| Impactos clasificados como «severos» | Cambio en la extensión (área) de la cobertura vegetal |
| | Cambio en la distribución de la cobertura vegetal |
| | Cambio en la forma (geometría) de la cobertura vegetal |
| | Artifización del entorno |
| | Cambio en la estética arquitectónica |
| | Cambio en la estética característica del paisaje |
| | Cambio en el hábitat de las especies de flora y fauna |
| | Fragmentación de ecosistemas |
| | Cambio en la composición de las especies de flora |
| | Cambio de la dinámica de sucesión vegetal |
| | Cambio en la composición de las especies de fauna |
| Desplazamiento o ahuyentamiento de fauna | |

Tabla 7

Impactos negativos severos-fase de construcción

Fuente: elaboración propia.

● Impactos negativos moderados

Los «impactos moderados» fueron los que tuvieron una importancia de entre 25 a 50 puntos; de aquí resaltan impactos relacionados con el uso del suelo, como la disminución de áreas de conservación y protección ambiental, de patrimonio cultural, de producción agrícola y forestal. Cabe resaltar que, cuando se está realizando un estudio de impacto ambiental, se debe tener una caracterización específica de la zona de interés, por lo que esta es una descripción general de algunas de las áreas que pueden ser afectadas.

Aquí se encuentran dos impactos socioeconómicos: el incremento de la población flotante en esta etapa y la generación de conflictos por el uso de la tierra (véase la tabla 8).

| | |
|---|---|
| Impactos clasificados como «moderados» | Disminución de las áreas de conservación y protección ambiental |
| | Disminución de las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural |
| | Disminución de las áreas de producción agrícola |
| | Disminución de las áreas de producción forestal |
| | Incremento de la población flotante |
| | Generación de conflictos por el uso de la tierra |

Tabla 8

Impactos negativos moderados-fase de construcción

Fuente: elaboración propia.

- **Impactos negativos bajos**

Los «impactos bajos» tuvieron una importancia menor a 25 puntos. Aquí resaltan los impactos relacionados con el medio biótico, específicamente del componente geomorfológico (véase la tabla 9).

| | |
|---|--|
| Impactos clasificados como «bajos» | Cambio en la dinámica de los procesos geomorfológicos |
| | Cambio en la morfología del terreno |
| | Cambio en la estabilidad del terreno |
| | Cambio en las características biológicas del suelo |
| | Cambio en las características físicas del suelo |
| | Cambio en las características químicas del suelo |
| | Cambio en las características físicas de las aguas superficiales |
| | Incremento de la escorrentía |
| | Cambio en el patrón de drenaje |
| | Incremento o disminución de la recarga de acuíferos |
| | Cambio en las características químicas de las aguas subterráneas |
| | Incremento de la concentración de material particulado |
| | Incremento de la concentración de contaminantes criterio |
| Incremento de la presión sonora | |

Tabla 9
Impactos negativos bajos-fase de construcción
Fuente: elaboración propia.

- **Impactos positivos medios**

Véase la tabla 10.

| | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| Impactos positivos medios | Cambio en la dinámica del empleo |
| | Incremento de los ingresos familiares |

Tabla 10
Impactos positivos medios-fase de construcción

- **Impactos positivos bajos**

Entre los impactos positivos menores identificados, se encuentran los «cambios en la organización comunitaria». Estos proyectos no solo contribuyen a la generación de energía sostenible, sino que también fortalecen la cohesión de la comunidad, promoviendo la colaboración y el trabajo en equipo. Además, incluyen programas de capacitación y educación, que incrementan el conocimiento

técnico de la población local y generan nuevas oportunidades de empleo. Este enfoque también fomenta una mayor conciencia ambiental en la comunidad. Dichos impactos son especialmente significativos, dado que el municipio no ha invertido adecuadamente en la participación ciudadana, por lo que el proyecto representa una oportunidad para mejorar este aspecto.

Véase la tabla 11.

| | |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| Impactos positivos bajos | Cambio en la organización comunitaria |
|---------------------------------|---------------------------------------|

Tabla 11
Impactos positivos bajos-fase de construcción
Fuente: elaboración propia.

3.2. Impactos en la fase de operación

En esta fase, no se identificaron impactos ambientales asociados a impactos a las geofformas, morfología o estabilidad del terreno.

- **Impactos negativos moderados**

Véase la tabla 12.

| | |
|---|--|
| Impactos clasificados como «moderados» | Cambio en las características químicas de las aguas subterráneas |
| | Cambio en la estética característica del paisaje |
| | Cambio en la dinámica de sucesión vegetal |
| | Cambio en la composición de las especies de fauna |
| | Desplazamiento o ahuyentamiento de fauna |
| | Cambio en la composición de las especies de fauna |
| | Incremento de la población flotante |
| | Generación de conflictos por el uso de la tierra |

Tabla 12
Impactos negativos moderados-fase de operación
Fuente: elaboración propia.

- **Impactos negativos bajos**

Véase la tabla 13.

| | |
|---|--|
| Impactos clasificados como «bajos» | Cambio en las características biológicas del suelo |
| | Cambio en las características físicas del suelo |
| | Cambio en las características físicas de las aguas superficiales |
| | Incremento de la escorrentía |
| | Incremento de la concentración de material particulado |

Tabla 13
Impactos negativos bajos-fase de operación.
Fuente: elaboración propia.

- **Impactos positivos medios**

Véase la tabla 14.

| | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| Impactos positivos medios | Cambio en la dinámica del empleo |
| | Incremento de los ingresos familiares |

Tabla 14

Impactos positivos medios-fase de operación

Fuente: elaboración propia.

- **Impactos positivos bajos**

Véase la tabla 15.

| | |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| Impactos positivos bajos | Cambio en la organización comunitaria |
|---------------------------------|---------------------------------------|

Tabla 15

Impactos positivos bajos-fase de operación

Fuente: elaboración propia.

3.3. Impactos en la fase de desmantelamiento

En esta fase de desmantelamiento, se identifican algunos impactos positivos en el componente suelo, debido a que en esta fase se contemplan actividades como el retiro de equipos, obras y estructuras y la restauración de áreas intervenidas.

- **Impactos negativos moderados**

Véase la tabla 16.

| | |
|---|--|
| Impactos clasificados como «moderados» | Incremento de la concentración de material particulado |
| | Incremento de la presión sonora |

Tabla 16

Impactos negativos moderados-fase de desmantelamiento

Fuente: elaboración propia.

- **Impactos positivos medios**

Véase la tabla 17.

| | |
|----------------------------------|---|
| Impactos positivos medios | Cambio en la dinámica de los procesos geomorfológicos |
| | Cambio en las características químicas del suelo |
| | Incremento de la movilidad de la fauna |
| | Desplazamiento o ahuyentamiento de fauna |
| | Cambio en el hábitat de las especies de flora y fauna |

Tabla 17

Impactos negativos medios-fase de desmantelamiento

Fuente: elaboración propia.

● Impactos positivos bajos

Véase la tabla 18.

| | |
|---------------------------------|--|
| Impactos positivos bajos | Cambio en la morfología del terreno |
| | Cambio en la estabilidad del terreno |
| | Cambio en las características biológicas del suelo |
| | Incremento de la escurrentía |
| | Incremento de la recarga de acuíferos |
| | Incremento de las áreas de conservación y protección ambiental |
| | Cambio en la estética arquitectónica |
| | Cambio en la estética característica del paisaje |
| | Cambio en la extensión (área) de la cobertura vegetal |
| | Cambio en la forma (geometría) de la cobertura vegetal |
| | Incremento de la cobertura vegetal |
| | Fragmentación de ecosistemas |
| | Cambio en la composición de las especies |

Tabla 18

Impactos positivos bajos-fase de desmantelamiento

Fuente: elaboración propia.

4 Análisis de resultados

4.1. Resultados en la etapa de construcción

Según la evaluación de impactos ambientales, la fase de puesta en marcha de un proyecto de energía sostenible es la más crítica, especialmente debido a las actividades de desmonte. Durante esta etapa, los impactos más significativos afectan al medio abiótico y biótico, mientras que el impacto en el medio socioeconómico es relativamente bajo o medio. Según Tsoutsos *et al.* (2005), los impactos ambientales más notables incluyen:

- Impacto visual: afecta a la estética del paisaje natural, alterando su apariencia original.
- Vertidos rutinarios: se generan vertidos de aguas residuales domésticas y residuos sólidos procedentes de los campamentos del proyecto.
- Utilización del suelo: los proyectos requieren grandes extensiones de terreno, lo que puede reducir tierras cultivables y afectar a ecosistemas sensibles.
- Efectos en el ecosistema: pueden impactar a la fauna, especialmente a aves e insectos.

Estos hallazgos coinciden con los resultados de la evaluación de impacto ambiental realizada en esta fase.

En relación con el «impacto visual», se han identificado impactos severos, como la artificialización del entorno, cambios en la estética arquitectónica y modificaciones en el paisaje característico (Kalbarczyk 2016). Para mitigar estos efectos, es recomendable situar el proyecto cerca de centros poblados, para minimizar el impacto en zonas rurales o áreas de conservación ambiental. Sin embargo, debido a los altos costes y la disponibilidad limitada de terrenos cercanos a centros poblados, los proyectos a menudo se ubican en áreas más alejadas (García Orrego 2021, Rincón *et al.* 2018).

Para abordar el impacto visual, se pueden implementar medidas como la plantación de cercas vivas alrededor del proyecto o compensaciones, como trabajar con comunidades locales que valoran los servicios ecosistémicos del paisaje (UICN 2021).

En cuanto a los ecosistemas, se han identificado impactos severos, como cambios en el hábitat de flora y fauna, fragmentación de ecosistemas, alteración en la composición de especies de flora y modificación en la dinámica de sucesión vegetal. Turney *et al.* (2011) señalan que la biodiversidad, medida por la densidad de especies, influye significativamente en los impactos ambientales de las plantas solares. En áreas con alta biodiversidad, como los bosques tropicales, la instalación puede alterar drásticamente los ecosistemas. En contraste, en biomas con menor biodiversidad, como los desiertos, los impactos son relativamente menores.

En un estudio reciente de Blaydes *et al.* (2024), se demuestra que los parques solares pueden afectar a la biodiversidad de los polinizadores, debido a la pérdida de hábitat y la disminución de la abundancia y diversidad floral, limitando sus recursos de forrajeo y reproducción. Para mitigar estos efectos, se pueden implementar prácticas de gestión ambiental con las cuales maximizar los recursos florales dentro del parque solar, apoyando así a los grupos de polinizadores y contribuyendo a políticas y estrategias ambientales adecuadas.

Tawalbeh *et al.* (2021) destacan que la fase de construcción es la que más impacto ambiental tiene sobre el suelo y el hábitat, seguida por el impacto en el medio biótico. Por otro lado, Hernández *et al.* (2014) indican que las instalaciones ubicadas en entornos construidos existentes pueden afectar negativamente a la biodiversidad. La remoción de vegetación y la nivelación del suelo a nivel local, junto con la fragmentación del paisaje a nivel regional, pueden contribuir a la pérdida de biodiversidad, al dificultar el movimiento de especies y la dispersión de sus genes.

Durante la etapa de construcción, se han identificado impactos moderados, relacionados con el cambio en el uso del suelo. Estos incluyen la reducción de áreas de conservación y protección am-

biental, así como la disminución de zonas de protección cultural, producción agrícola y forestal. Es importante señalar que esta evaluación se realizó de manera general, sin considerar una caracterización detallada del área específica de estudio.

Para mitigar estos impactos, es crucial que los parques solares sean diseñados y construidos con un enfoque integral. Los huertos solares, donde se combinan sistemas agrícolas con paneles solares, podrían ofrecer beneficios ambientales significativos. Estos huertos permiten la creación de hábitats más diversos y refugios en paisajes agrícolas intensamente gestionados, y su menor intensidad de manejo, en comparación con los cultivos tradicionales, favorece una mayor diversidad de plantas. Esto, a su vez, apoya una mayor variedad de invertebrados y aves (Jarčuška *et al.* 2024).

Por otro lado, en esta misma clasificación, se identificaron dos impactos socioeconómicos relacionados con la demografía y la organización social: el aumento de la población flotante y la generación de conflictos por el uso de la tierra.

La necesidad de mano de obra para la construcción, adecuación e instalación del panel solar provocará un incremento en la población flotante. Esta población se trasladará temporalmente a la periferia del proyecto de energía solar, ya sea para trabajar en él o para aprovechar oportunidades de negocio. Sin embargo, este fenómeno debe analizarse desde diversas perspectivas. Gándara *et al.* (2020) indican que esta migración puede tener impactos negativos, como la segregación, ya que esta población tiende a enfrentarse a problemas de integración en el nuevo territorio. Además, Panaia (2010) señala que la población flotante, a menudo, carece de derechos y ejerce presión sobre los servicios urbanos.

La inseguridad es otro problema asociado: a medida que aumenta el flujo de personas temporales, también se observa un incremento proporcional en la incidencia de delitos contra la propiedad de los residentes locales. La identidad también puede verse afectada, ya que la población flotante podría tener dificultades para identificarse con los rasgos específicos de la población local, lo que puede afectar al sentido de pertenencia ambiental. Esto podría reflejarse en una menor atención al entorno y un control insuficiente de la contaminación.

El otro impacto ambiental está relacionado con el cambio en el uso del suelo. La posible reducción de áreas de producción, como las agrícolas y forestales, puede provocar conflictos entre la población local. Pasqualino *et al.* (2015) afirman que el aumento de sistemas de energía eólica y solar está generando una variedad de nuevos y complejos conflictos relacionados con el uso del suelo, debido a que estos sistemas requieren grandes extensiones de terreno. Por lo tanto, es crucial desarrollar políticas innovadoras en las que se aborden los conflictos específicos que surgen durante la implementación de estos proyectos.

En varios estudios, se indica que tanto la energía solar fotovoltaica como la energía solar concentrada (CSP) requieren una mayor cantidad de terreno, en comparación con otras tecnologías energéticas; además, hay estudios en los que se advierte sobre el rápido crecimiento de la energía solar y su potencial impacto en la ocupación de terrenos, como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos (Tawalbeh *et al.* 2021).

Por lo anterior, es indispensable que, en el plan de manejo ambiental, se contemplen programas de información, participación comunitaria y autoridades locales, así como también programas de atención de peticiones, quejas y reclamaciones, y de educación y capacitación comunitaria, con los cuales mediar en estos posibles conflictos del uso del suelo.

En la construcción también se identifican impactos bajos, relacionados con la alteración de la geoforma del terreno, la calidad del suelo y el aire y la alteración en los niveles de presión sonora. Son impactos considerados «bajos», pero es importante presentar medidas de manejo para este tipo de impactos pues, en el caso de la afectación de la calidad del suelo, es un impacto que tiene sinergia con otros impactos y puede llegar a afectar gravemente a la población. En esta etapa de construcción, la eliminación de la cubierta vegetal promueve la liberación de carbono a la atmósfera en forma de dióxido de carbono (CO₂), lo cual reduce la cantidad de carbono en el suelo; de esta forma, afecta a la calidad del suelo, comprometiendo la sostenibilidad de los sistemas de producción, disminuyendo la fertilidad y la productividad de la tierra destinada a la agricultura y, en última instancia, impactando en la seguridad alimentaria (Guzmán *et al.* 2017). Es aconsejable plantar árboles y especies autóctonas en los alrededores de la central solar; no se aconseja reemplazar la biomasa con especies de gran altura, ya que podrían generar sombra (Guzmán *et al.* 2017).

El impacto de presión sonora tiene una permanencia baja en esta etapa de la construcción, y no se va a volver a presentar con frecuencia en otras etapas del proyecto; es indispensable tener control en torno a la seguridad y salud del trabajador.

Finalmente, en esta etapa, se identificaron impactos positivos en el medio socioeconómico. Pasqualino *et al.* (2015) también lo señalan en su estudio. Los impactos ambientales de la implementación de las energías eólica y solar en el Caribe colombiano resaltan el crecimiento de la economía local, por lo cual se identificaron impactos, como incremento de la oferta de bienes y servicios y cambio en la dinámica del empleo.

4.2. Resultados en la etapa operativa

Durante esta etapa, el recurso del suelo sigue experimentando una afectación moderada, ya que incluye el funcionamiento continuo del parque solar. Esto implica que los paneles instalados en el

área designada continuarán impactando en las características físicas, químicas y biológicas del suelo, al bloquear la radiación solar directa. Sin embargo, este impacto puede ser mitigado ajustando la altura de los paneles solares, lo que puede ser una estrategia efectiva para reducir algunos efectos negativos sobre las propiedades químicas y biológicas del suelo. Cuppari *et al.* (2024) exploran cómo los paneles solares pueden integrarse con la agricultura mediante el enfoque agrovoltaico, destacando los beneficios de elevar los paneles para permitir la luz solar y el crecimiento de vegetación debajo, así como la reducción de la compactación del suelo y la mejora de la biodiversidad. También abordan los impactos en las propiedades químicas y biológicas del suelo y proponen medidas de mitigación.

El impacto paisajístico seguirá siendo una consideración, ya que el funcionamiento continuo del parque solar sigue afectando al paisaje.

Un aspecto crítico que controlar durante esta etapa es el impacto del lavado de los paneles solares, que puede causar contaminación del agua. Para esta actividad se requiere, aproximadamente, 0,02 metros cúbicos de agua por megavatio hora de energía, y el vertido de aguas con sedimentos al suelo durante el lavado puede dañar la cubierta vegetal y propiciar la erosión (Guzmán *et al.* 2017).

Carnevale *et al.* (2016) destacan que, aunque la operación de los paneles solares no produce emisiones contaminantes, el transporte y mantenimiento de los equipos pueden generar gases contaminantes y material particulado. Estas actividades, incluyendo la limpieza de los paneles y el mantenimiento de las vías, pueden afectar a la calidad del aire en las áreas cercanas. Además, durante esta etapa, se pueden generar residuos sólidos y líquidos, como productos químicos para la limpieza de los paneles y materiales de mantenimiento, los cuales requieren una gestión adecuada para prevenir la contaminación.

Para mitigar estos impactos, se recomienda la instalación de trampas de sedimentos y la construcción de canales perimetrales, así como la implementación de programas específicos para el manejo de residuos sólidos y especiales.

4.3. Resultados en la etapa de desmantelamiento

Esta es la etapa que menos impactos negativos representa puesto que, cuando el parque solar cumple con su tiempo de utilidad, se retirarán los equipos y se procederá a realizar las actividades de manejo ambiental después de la clausura; por esto, en esta etapa, se considerarán los mayores impactos positivos.

Debido a las actividades dentro de programas de revegetalización o restauración ambiental, con los que se pretende revegetali-

zar las áreas intervenidas, se producirá una reconexión del hábitat y, eventualmente, permitirá nuevamente el paso de fauna, recuperación y restauración de la calidad del suelo.

5 Conclusiones

Para garantizar que un parque solar se integre armoniosamente con su entorno natural y minimice sus impactos negativos, es crucial llevar a cabo una planificación exhaustiva, con la que se abarquen los aspectos ambientales afectados, la evaluación de riesgos y la participación comunitaria. Este enfoque integral es esencial para el éxito de los proyectos de energía solar. Además, es fundamental internalizar los costes y asegurar un compromiso a largo plazo por parte de los desarrolladores, para optimizar el rendimiento y reducir los impactos adversos (Guerin 2017). Según la valoración de este estudio, se deben considerar factores como los cambios en los ecosistemas locales y la flora y fauna presentes, así como la estética del paisaje circundante.

La viabilidad de un estudio de esta magnitud requiere un equipo interdisciplinario, que realice un análisis detallado del área propuesta para la instalación del parque solar. Este análisis debe incluir la evaluación de la biodiversidad local y la identificación de posibles impactos ambientales. Se deben mapear los ecosistemas presentes, tales como bosques, humedales y hábitats acuáticos, y realizar inventarios de la flora y fauna locales, incluyendo especies en peligro de extinción o protegidas.

La evaluación de impactos ambientales es esencial para desarrollar planes de manejo que mitiguen estos impactos. En proyectos de energía solar, es crucial minimizar la perturbación de los ecosistemas naturales y proteger la biodiversidad existente. Esto puede implicar seleccionar áreas de menor valor ecológico para la ubicación de los paneles solares e implementar medidas de mitigación, como la restauración de hábitats degradados y la creación de corredores ecológicos, para facilitar el movimiento de la fauna.

Uno de los retos más significativos es el impacto visual del parque solar en el paisaje circundante. Es fundamental diseñar estrategias de integración paisajística que reduzcan la alteración visual y preserven la calidad escénica del entorno. Esto puede incluir la selección de colores y materiales que se integren con el entorno natural y la plantación de vegetación de bajo perfil alrededor de los paneles solares para camuflarlos visualmente.

Además, en la evaluación de impactos, también se destaca la etapa de construcción como la más crítica en un proyecto de energía solar. Por esta razón, se deben implementar medidas para minimizar los impactos durante la construcción del parque, además

de una gestión adecuada de residuos, la prevención de la erosión del suelo y la reducción del ruido y la contaminación lumínica. Es igualmente importante monitorear, de manera continua, el funcionamiento del parque solar y realizar evaluaciones periódicas de su desempeño ambiental, para identificar y abordar cualquier impacto negativo que pueda surgir.

6 Bibliografía

- ANLA (2021). Resolución número 02153 del 30 de noviembre de 2021. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
- BLAYDES H, POTTS SG, WHYATT JD, ARMSTRONG A (2024). On-site floral resources and surrounding landscape characteristics impact pollinator biodiversity at solar parks. *Ecological Solutions and Evidence* 5:e12307. <https://doi.org/10.1002/2688-8319.12307>, acceso 10 de marzo de 2024.
- CARNEVALE EA, LOMBARDI L, ZANCHI L (2016). Wind and solar energy: a comparison of costs and environmental impacts. *Advances in Energy Research* 4(2):121.
- CUPPARI RI, BRANSCOMB A, GRAHAM M, NEGASH F, SMITH AK, PROCTOR K, ABOU NAJM M (2024). Agrivoltaics: synergies and trade-offs in achieving the sustainable development goals at the global and local scale. *Applied Energy* 362:122970.
- ENSHASSI A, KOCHENDOERFER B, RIZQ E (2014). Evaluación de los impactos medioambientales de los proyectos de construcción. *Revista Ingeniería de Construcción* 29(3):234-254. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-5073201400300002>, acceso 14 de marzo de 2024.
- FERNÁNDEZ-VÍTORA VC, RIPOLL VC, RIPOLL LAC, GARRO VR (1997). Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental. Mundi-Prensa, pp. 1-412.
- GÁNDARA WOONGG C, PADILLA LOZANO F, GUTIÉRREZ CASTORENA P (2020). Población flotante y ciudad desde una perspectiva socioespacial: revisión de estudios recientes. *Si Somos Americanos* 20(1):103-122. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482020000100103>, acceso 14 de marzo de 2024.
- GARCÍA ORREGO S (2021). Análisis espacial multicriterio para la ubicación de parques eólicos y granjas solares en Colombia (doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia).
- GUERIN TF (2017). Evaluating expected and comparing with observed risks on a large-scale solar photovoltaic construction project: a case for reducing the regulatory burden. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 74:333-348.
- GUERRERO-MARTIN CA, SZKLO A (2024). Analysis of potential environmental risks in the hydraulic fracturing operation in the «La Luna» formation in Colombia. *Sustainability* 16(5):2063.
- GUZMÁN MFS, RUIZ DDP, MARTÍNEZ JFG, SIERRA MLR, TORRES SNC (2017). Análisis prospectivo del uso de energía solar: caso Colombia. *Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes* 71:85-93.
- HERNÁNDEZ RR, EASTER SB, MURPHY-MARISCAL ML, MAESTRE FT, TAVASSOLI M, ALLEN EB, ALLEN MF (2014). Environmental impacts of utility-scale solar energy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 29:766-779.
- JARČUŠKA B, GÁLFFYOVÁ M, SCHNÜRMACHER R, BALÁŽ M, MIŠÍK M, REPEL M, KRIŠTÍN A (2024). Solar parks can enhance bird diversity in agricultural landscapes. *Journal of Environmental Management* 351:119902.
- KALBARCZYK E (2016). The impact of solar power facilities on landscape. *Archi-tektura Krajobrazu* 2:30-39.
- MADS (2015). Decreto 1076 de 2015. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- MADS (2021). Listado de impactos ambientales específicos 2021. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- MAHMUD MP, HUDA N, FARJANA SH, LANG C (2018). Environmental impacts of solar-photovoltaic and solar-thermal systems with life-cycle assessment. *Energies* 11(9):2346.
- OJEDA CAMARGO E, CANDELO BECERRA JE, SILVA ORTEGA JI (2017). Caracterización de los potenciales de energía solar y eólica para la integración de proyectos sostenibles en comunidades indígenas en La Guajira, Colombia.
- PANAIA M (2010). Algunas precisiones sobre el concepto de población flotante en el ámbito del trabajo. *Pampa (Santa Fe)* 6:27-36. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082010000100002&lng=es&tlng=es, acceso 17 de marzo de 2024.
- PASQUALINO J, CABRERA C, VANEGAS CHAMORRO M (2015). Los impactos ambientales de la implementación de las energías eólica y solar en el Caribe colombiano. *Prospectiva* 13(1):68-75. <https://doi.org/10.15665/rp.v13i1.361>, acceso 16 de marzo de 2024.
- RINCÓN SM, CAMARGO AKV (2018). Energías renovables: un futuro óptimo para Colombia. *Punto de Vista* 9(13):2.
- RUIZ JM, SERRANO MLT (2008). Elección de criterios y valoración de impactos ambientales para la implantación de energía eólica. *Papeles de Geografía* 47-48:171-183.
- TAWALBEH M, AL-OTHMAN A, KAFIAH F, ABDELSALAM E, ALMOMANI F, ALKASRAWI M (2021). Environmental impacts of solar photovoltaic systems: a critical review of recent progress and future outlook. *Science of The Total Environment* 759:143528.
- TSOUTSOS T, FRANTZESKAKI N, GEKAS V (2005). Environmental impacts from the solar energy technologies. *Energy Policy* 33(3):289-296.
- TURNERY D, FTHENAKIS V (2011). Environmental impacts from the installation and operation of large-scale solar power plants. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 15(6):3261-3270.
- UICN (2021). Mitigar los impactos de los proyectos de energía solar y eólica sobre la biodiversidad: síntesis y mensajes clave. <https://doi.org/10.2305/iucn.ch.2021.06.es>, acceso 16 de marzo de 2024.
- USAID (2020). Insumos técnicos para la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2023: entendiendo la riqueza natural de El Molino, La Guajira.
- VEGA ESCOBAR JP, URBINA DÍAZ MA, VEGA DURÁN GF, ROSADO ACOSTA K, DÍAZ ARIAS FJ, VEGA MONTERO J, OROZCO CJ, HINOJOZA BORJA O, OROZCO MF, MONTERO MDR, MORALES LA, RAMÍREZ JA, PÉREZ ATARA D, CÁRDENAS GUTIÉRREZ E, BARRERA AYALA DA (2020). Plan de Desarrollo Municipal + Oportunidades + Progreso 2020-2023. https://elmolinolaguajira.micolombiadigital.gov.co/sites/elmolinolaguajira/content/files/000542/27061_diagnostico-plan-de-desarrollo-el-molino-oportunidades-progreso-20202023.pdf, acceso 14 de agosto de 2024.

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.

La *RIED* está editada por la Cátedra de Solidaridad y Ciudadanía Global 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 de 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/publiseringskanaler/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>.
14. FECYT: sello de calidad FECYT en la evaluación de la calidad editorial y científica de las revistas científicas españolas: <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.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 Solidarity and Global Citizenship of 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/publiseringskanaler/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>.
14. FECYT quality seal in the evaluation of the editorial and scientific quality of Spanish scientific journals: <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.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 del 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, Londres.

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 con base en 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 have 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 & 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 2001*a*).

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.



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza



Cátedra de Solidaridad y
Ciudadanía Global
Universidad Zaragoza

