

Vulnerabilidad territorial

Hacia una definición desde el contexto de la cooperación internacional

Paula HIDALGO SANCHIS

Geógrafa. Analista de vulnerabilidad para el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas
paulahidalgo@yahoo

Recibido: 23 de Septiembre de 2008

Aceptado: 24 de Febrero de 2009

RESUMEN

El artículo aborda el análisis del concepto de vulnerabilidad territorial, entendida como la vulnerabilidad del binomio sociedad y territorio e identificada desde el estudio de realidades en el contexto de la cooperación internacional. Desde un marco conceptual definido por los principios del análisis territorial geográfico, se presentan estudios de casos de distintas realidades territoriales. Los estudios de casos profundizan en el análisis de las distintas naturalezas de la vulnerabilidad territorial, de modo que se llega a una definición del término. Al aplicar el marco conceptual definido, el artículo presenta una propuesta metodológica para la inclusión el concepto de vulnerabilidad territorial en las metodologías de trabajo empleadas en la cooperación internacional. La propuesta metodológica consiste en la aplicación del enfoque territorial en los diagnósticos de necesidades de la fase de planificación de la cooperación.

Palabras clave: Análisis socio - territorial, cooperación internacional, vulnerabilidad territorial

Territorial Vulnerability

Towards a definition in the context of the international assistance

ABSTRACT

The core of the article is to analyze the concept of territorial vulnerability, which it is understood as the vulnerability of the binomial territory and society, and it is identified while studying realities in the context of the international assistance. A series of case studies are presented applying a conceptual framework defined by the geographical territorial analysis. The case studies reveal the roots of the territorial vulnerability and help to define the concept. Applying the conceptual framework presented, the article presents a methodological proposal to include the concept of territorial vulnerability in the methodologies used planning international assistance. The methodological proposal includes the territorial approach when conducting need assessments.

Key words: Socio – territorial analysis, need assessments, human geography

Vulnérabilité Territoriale

Vers une définition dans le contexte de l'assistance internationale

RÉSUMÉ

L'article s'attaque à l'analyse du concept de vulnérabilité territoriale, comprise comme la vulnérabilité de la société binomiale et du territoire et identifié de l'étude de réalités dans le contexte de l'assistance internationale. Une série d'études de cas est présentée en appliquant un cadre conceptuel défini par l'analyse géographique territoriale. Les études de cas révèlent les racines de la vulnérabilité territoriale et aident à définir le concept. En appliquant le cadre conceptuel présenté, l'article présente une proposition méthodologique d'inclure le concept de vulnérabilité territoriale dans les méthodologies utilisées en planifiant l'assistance internationale. La proposition méthodologique se compose sur l'inclusion de l'approche territoriale en accomplissant des évaluations de besoin pour la planification d'assistance internationale.

Mots clé: Socio – l'analyse territoriale, avez besoin des évaluations, la géographie humaine

1. INTRODUCCIÓN

La Geografía es una ciencia en la que el territorio es protagonista, y aporta a otras ciencias una forma de entender, analizar y explicarlo; en la Geografía moderna las sinergias de la relación entre hombre y espacio forman parte de su objeto como ciencia. La globalización ha “revolucionado” la interrelación entre territorios y sociedades; hoy, ante los retos del contexto histórico en un mundo globalizado, es necesario rescatar el significado del territorio, la práctica del enfoque geográfico y el análisis territorial en estudios y actuaciones territoriales. En este contexto, el análisis dinámico de los nuevos procesos territoriales es un aporte de la Geografía contemporánea a estudios multidisciplinarios.

En el contexto de la globalización, la cooperación internacional (fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra en 1945), es uno de los actores del nuevo escenario mundial, junto con las empresas transnacionales y los organismos multinacionales. Por su naturaleza socio – territorial, la cooperación internacional es un campo específico en el que la inclusión del análisis geográfico en marcos conceptuales y metodologías de trabajo, es una contribución importante desde la Geografía. La incorporación de la perspectiva territorial hace entender la cooperación internacional como una herramienta con marcado carácter territorial, que deriva de su propia naturaleza, la transferencia de recursos de un país a otro. Además, la perspectiva geográfica lleva a realizar una lectura de la cooperación internacional como una herramienta política con fuerte base territorial, empleada por territorios donantes y territorios receptores de ayuda.

El artículo presenta una definición del concepto de vulnerabilidad territorial y una propuesta de metodológica para incluir el análisis territorial en las metodologías de trabajo de la cooperación internacional. Para llegar a la propuesta conceptual y metodológica se realizaron una serie de estudios de caso que ayudan a entender el concepto de vulnerabilidad territorial.

2. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO VULNERABILIDAD TERRITORIAL

2.1 APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LA VULNERABILIDAD TERRITORIAL DESDE LA GEOGRAFÍA

El concepto de vulnerabilidad ha sido utilizado de forma tradicional en relación al binomio territorio y defensa, a los sistemas financieros, al territorio frente a desastres naturales, al medio físico frente a la presión antrópica, al territorio frente a amenazas y desastres en general, a la fragilidad del patrimonio histórico, o para definir la situación de poblaciones desde el enfoque de desarrollo sostenible. En años recientes el uso término se ha extendido a otros campos y se emplea para hablar de vulnerabilidad social, vulnerabilidad a la pobreza, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria o vulnerabilidad económica. La cooperación internacional ha acuñado el término de “vulnerable” para definir grupos de población que se convierten en beneficiarios de las ayudas canalizadas.

Mientras existen estudios sobre la ecuación amenaza – vulnerabilidad – riesgo, el análisis del significado territorial de la vulnerabilidad es novedoso. “... *La vulnerabilidad es el componente más elusivo del ciclo amenaza – vulnerabilidad – capacidad de respuesta – riesgo (pérdidas). Necesita ser definida como vulnerabilidad de qué, vulnerabilidad hacia qué, a qué escala, para mencionar los aspectos más importantes... estamos definitivamente todavía en el principio de lo que puede llamarse investigación sobre vulnerabilidad...*” (Villagrán de León, Juan Carlos, 2006).

Los distintos conceptos asociados al término vulnerabilidad derivan de distintos marcos conceptuales, aquí, se propone una definición del concepto de vulnerabilidad territorial en un marco conceptual definido por la Geografía y los principios del análisis territorial. Este enfoque socio - territorial es un aporte desde la Geografía a otras ciencias, a continuación se exponen los principios que lo definen.

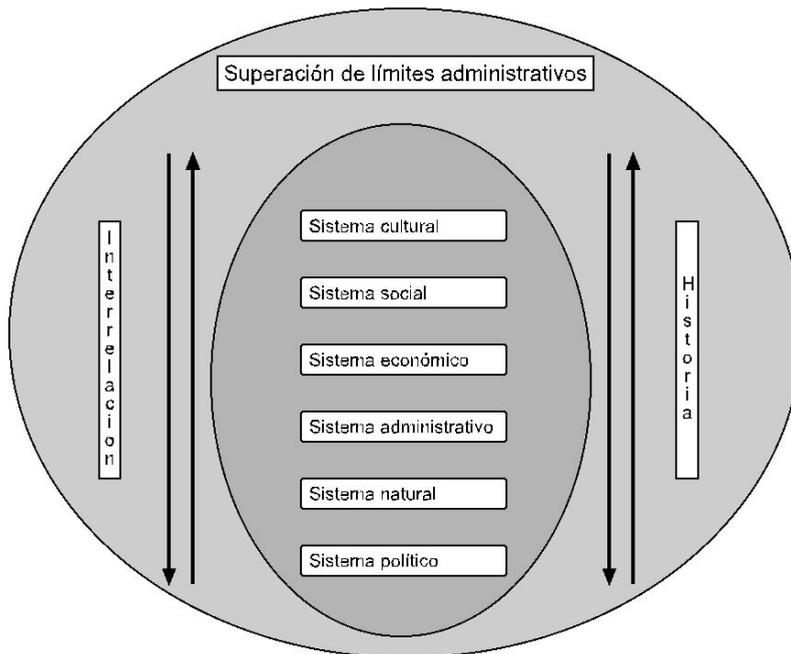
El binomio territorio – sociedad, centro del análisis territorial. El análisis territorial es entendido como el análisis del binomio sociedad y territorio; la vulnerabilidad territorial es, por tanto, la vulnerabilidad del binomio territorio y sociedad. Las sinergias entre territorios y sociedades en el tiempo, configuran el presente y predisponen el futuro. La sociedad transforma el territorio, y el territorio transforma la sociedad, las sinergias se producen en las dos direcciones. Entender las sinergias o relaciones a través de la historia es entender los procesos del presente y es una herramienta para planificar el futuro.

La perspectiva sistémica. El análisis territorial geográfico permite identificar las claves de la relación del binomio territorio y sociedad desde una perspectiva sistémica. La aplicación del concepto de sistema supone la superación de visiones estáticas de análisis, y la inclusión de conceptos como el sentimiento colectivo de pertenencia (que vincula a los hombres entre sí y con el territorio que habitan), los flujos de entradas y salidas del sistema, la evolución a lo largo de la historia, la integración de sistemas y sub-sistemas y su “interrelación” para explicar la naturaleza territorial (Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, 1984).

La perspectiva del análisis territorial puede entenderse como el estudio de las capas formadas por el sistema natural (geología, clima, edafología, geomorfología, zoología, hidrología, problemas medioambientales ...etc.), el sistema económico (modelos económicos a distintas escalas, tipos de producción, formas de comercialización, intereses comerciales, tratados económicos, distribuciones del ingreso, fuentes de ingresos, medios de vida, economías de escala, moneda...etc), el sistema social (clases sociales, niveles de pobreza, cobertura y acceso a servicios, comportamiento demográfico, relaciones sociales, modelos de asentamientos, etnias, usos del espacio, acceso a comunicaciones...etc), sistema cultural (formas de expresión, religiones, lenguas, relaciones de género...etc), sistema político (modelo de gobierno, formas del poder legislativo, ejecutivo y judicial, pactos entre gobiernos, relaciones de política exterior, rasgos de política interior...etc) y sistema institucional (división territorial administrativa, servicios, estructuras administrativas, sistema educativo, sistema sanitario...etc.).

La inclusión del factor tiempo. La vulnerabilidad es un concepto dinámico vinculado al factor tiempo y a la historia, el concepto de vulnerabilidad territorial debe entenderse en un marco temporal concreto. La vulnerabilidad territorial está definida por la interrelación de territorio y sociedad en la historia, por procesos en un contexto temporal. El término vulnerabilidad conjuga pasado, presente y futuro; el pasado define características estructurales, el presente define un contexto territorial y temporal contemporáneo, y la vulnerabilidad del presente puede condicionar el futuro. La figura a continuación presenta de forma gráfica las ideas expuestas.

Figura 1. Modelo conceptual de análisis territorial



Fuente: Elaboración propia

2. 2 LOS RASGOS O NATURALEZAS DE LA VULNERABILIDAD TERRITORIAL

El sistema formado por el binomio territorio y sociedad se mantiene en equilibrio a través de distintas esferas que se superponen. El equilibrio del sistema puede ser alterado por distintas naturalezas, que provocan la vulnerabilidad territorial. Las naturalezas de la vulnerabilidad territorial tienen su origen en las distintas esferas que interactúan en el sistema, que pueden agruparse en las esferas política, institucional, social y cultural. “... *¿Cuáles son las variables que forman el territorio? Hay tantas como análisis y enfoques...*” (Santos, Milton 1982). Igual que el territorio puede definirse con un número de variables infinito, las naturalezas de la vulnerabilidad territorial son también infinitas y se combinan, superponen, entrelazan y encadenan.

Para llegar a responder ¿qué es la vulnerabilidad territorial?, se intenta responder a la pregunta ¿cuáles son las naturalezas o rasgos de la vulnerabilidad territorial? Y para responder esta pregunta se realizó una investigación¹ de campo de distintas realidades objeto de trabajo de la cooperación internacional. El objetivo de la investigación, realizada entre 2005 y 2007, fue profundizar en el conocimiento de los rasgos de la vulnerabilidad territorial a partir del análisis de casos². Con los estudios de casos se responde a la cuestión “¿quién o qué es vulnerable?”. La investigación analiza la situación de vulnerabilidad de los niños de la calle de Managua, Nicaragua en el año 2005, del territorio de La Mosquitia y sus pobladores Misquitos en Honduras en el año 2006, de las mujeres afganas en el contexto de Aganistán en el año 2006, y de la población de Corea del Norte en el año 2007.

2.2.1 LOS NIÑOS DE LA CALLE EN MANAGUA. UN EJEMPLO DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL DE NATURALEZA INSTITUCIONAL

El incremento de niños de la calle es un problema social urbano en expansión vinculado a los procesos de urbanización y deterioro urbano. Como grupo social sufren a menudo marginación al ser considerados por distintos grupos sociales como parias, durante la investigación de campo, un niño que trabajaba vendiendo bolsitas de agua en el Parque Las Piedrecitas de Managua se refería a los niños de la calle como “vagos huelepega que van a dormir al parque y se prostituyen”. Las raíces de la existencia de los niños de la calle son la pobreza y deestructuración social, el desorden urbano y el quiebro de la unidad familiar (paternidad irresponsable, violencia doméstica, abandono del hogar...etc.). Los niños de la calle en Managua desarrollan medios de vida y modos de socialización marginales, y habitan espacios urbanos degradados donde afrontan peligros. La falta de escolaridad, sus pautas de comportamiento, la vinculación con las drogas, su apariencia y el fuerte deseo de permanecer en la calle, acentúan su condición de marginalidad.

¹ La investigación es la base de la Tesis Doctoral “Vulnerabilidad Territorial y Cooperación Internacional” defendida en Septiembre de 2008 en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid.

² Los estudios de caso fueron realizados en paralelo al trabajo profesional en el ámbito de la cooperación internacional en distintos países.

En el año 2005, fecha en que la investigación fue realizada, la situación de los niños que vivían en la calle en Managua no era considerado un problema social para la Administración de Nicaragua. La política social del Gobierno incluida en el *Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de la Presidencia para el periodo 2004 - 2015*³ no identificaba a los niños de la calle como un problema social, y ninguna de las instituciones a cargo de la infancia⁴ atendían el problema. A escala de la Administración local, tampoco la Alcaldía de Managua identificaba la situación de los niños de la calle como un problema social⁵.

¿Quiénes y cuántos son los niños de la calle de Managua? A nivel institucional no existía consenso sobre la definición del término o las dimensiones del problema. La falta de estudios⁶ sobre la situación de los niños reflejaba además la falta de interés de las instituciones oficiales en el tema⁷. En la era de la información, no aparecer como dato significa no existir para las administraciones, quizá el rasgo más importante de la vulnerabilidad institucional que afecta a los niños de la calle en Managua es el hecho de no ser identificados, de ser una realidad territorial “fantasma”. Cuando una problemática es ignorada por las instituciones, la elaboración de diagnósticos de situación es compleja debido a la falta de datos y la desinformación que recibe el investigador. El investigador acude a las instituciones oficiales y sus fuentes de datos para identificar las claves de la problemática y diseñar intervenciones. Cuando la Administración niega la existencia de un problema, bien de forma explícita, o por falta de inclusión, el trabajo de documentación es complicado.

2.2.2 LA MOSQUITIA HONDUREÑA. UN CASO DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL DE NATURALEZA ESTADÍSTICA

La Mosquitia o Costa Miskito, es un territorio⁸ formado por ecosistemas naturales que se extiende entre las naciones de Honduras y Nicaragua. La identidad de la Mosquitia está definida por sus rasgos naturales, la población indígena miskita y el aislamiento histórico impuesto por las características del territorio y la falta de infraestructuras. En el año 2006, la realidad de la Mosquitia Hondueña era ignorada

³ Política Nacional de Protección social actual en el momento de la investigación (aprobada en el 2003).

⁴ Ministerio de la Familia, el Consejo Nacional de Protección Integral a la Niñez (CONAPINA) y la Procuraduría de los Derechos Humanos que junto con la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia tutelan la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (OIT 2002).

⁵ Las prioridades sectoriales del Gobierno local estaban publicadas en la página web Alcaldía de Managua en el momento de la investigación.

⁶ En la fecha de la investigación, el único estudio en el que había participado un organismo público nicaragüense era el *Censo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle y espacios públicos*, realizado por UNICEF en coordinación con FONIF (Agencia Nacional de Bienestar Social de Nicaragua) en 1997 (UNICEF, 1997).

⁷ Los únicos datos oficiales de las dimensiones del problema a nivel nacional fueron publicados en 1997 por el Instituto para el Desarrollo Humano (INPRHU) de Nicaragua, que estimaba un total de 15.000 niños entre 7 y 14 años viviendo en las calles de Managua, y 17.000 niños a nivel nacional.

⁸ Se localiza al este de Honduras (15°-16°N y 84°30' - 85°30'W) en una franja de unos 45 kilómetros (Km.) de ancho y de 480 Km. hacia el sur, y se extiende hasta unos pocos Km. al norte de Bluefields en Nicaragua (12°N)

en las fuentes estadísticas nacionales (estadísticas “vitales”) y las estadísticas elaboradas por organismos internacionales.

En la fase de planificación de la cooperación internacional el territorio es analizado, medido, cuantificado, clasificado y jerarquizado para priorizar áreas de intervención. Las estadísticas son el instrumento que permite “organizar” información primaria, obtenida de forma directa desde la población objeto de estudio. La información primaria se traduce con la agregación de datos y cálculos matemáticos en información secundaria. Y los datos secundarios se combinan en indicadores o índices para adjudicar valores a las unidades territoriales, y de este modo, establecer jerarquías. Los datos estadísticos son el instrumento más utilizado en la toma de decisiones en la fase de planificación de intervenciones de cooperación internacional. El binomio territorio – sociedad no representado en las estadísticas no es incluido en el proceso de planificación, de modo que se produce lo que podríamos denominar como “genocidio estadístico”, que constituye la raíz de la vulnerabilidad territorial estadística.

La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) define como “estadísticas vitales” al conjunto de estadísticas de la región Latinoamericana que son utilizadas como fuente de datos para elaborar indicadores con los que medir el nivel de desarrollo, las desigualdades y las diferencias entre grupos de población según sus características sociales, económicas y demográficas (CEPAL, 2001). Las estadísticas vitales se agrupan en cuatro grupos: los censos de población, las encuestas de fecundidad y salud, las encuestas de hogares y las encuestas de niveles de vida.

Para la fecha de la investigación, tres estadísticas vitales de Honduras incluían el territorio de La Mosquitia en el marco muestral, el Censo de población, el Censo Nacional de Talla de Escolares de Primer grado de educación básica (2001), y la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2003. De las tres, tan sólo el Censo de población y el Censo de escolares publican datos desagregados a nivel municipal accesibles para el investigador, en el caso de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) los datos agregados “ocultan” la realidad territorial de La Mosquitia. El resto de las estadísticas vitales, la Encuesta Nacionales de Epidemiología y salud familiar de (1996 y 2001), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Los Hogares (1999) y la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) (1999 y 2003) no incluían el territorio de La Mosquitia en el universo muestral por por “dificultades de accesibilidad, dificultades presupuestarias, aislamiento y baja densidad de población”. En la última década, en la que las estadísticas vitales han tenido su mayor impulso a través de transferencia del know-how y de financiación de la cooperación internacional multilateral, la realidad territorial de La Mosquitia está infra - representada en las estadísticas vitales de Honduras. Por el contrario, al analizar la representación de La Mosquitia en las estadísticas vitales de Nicaragua, se observa que, pese a que el territorio conserva los mismos atributos de difícil acceso y aislamiento, las estadísticas nacionales sí presentan datos del territorio, lo que puede atribuirse a razones históricas.

La falta de datos estadísticos hace que la elaboración de proyecciones y extrapolaciones lleve a distintas interpretaciones de la realidad. *El Informe de Desarrollo*

*humano 2003*⁹ (PNUD, 2003) mostraba en sus datos estadísticos una situación de prosperidad en el territorio de La Mosquitia “... En cuanto a los niveles de desarrollo humano, el departamento de Gracias a Dios muestra un IDH de 0,704 para el año 2003, siendo un nivel más alto que el promedio del país (0.657), sólo superado por los departamentos de Islas de la Bahía, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida...”, mientras en su parte narrativa explicaba: “...en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los departamentos de Honduras para el año 2003, el departamento de Gracias a Dios ocupa el quinto lugar, mostrando un valor de 0,678, superado por Atlántida, Cortés, Francisco Morazán e Islas de la Bahía. Sin embargo, según la percepción de algunas personas, los datos sobre el desarrollo humano en Gracias a Dios no se corresponden con la realidad del departamento; de hecho, no se ha estudiado la situación de desarrollo humano en Gracias a Dios en profundidad. Así pues, es importante realizar un estudio para conocer cómo estos indicadores estadísticos se traducen a la realidad de la población en esta zona...”. (PNUD, 2003).

2.2.3 LAS MUJERES EN AFGANISTÁN. UN CASO DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL DE NATURALEZA CULTURAL

Testimonio de Sohaila (20 años), compañera de trabajo afgana en la oficina para la Región Sur del país del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, Kandahar, Abril de 2005: “-Una buena forma de ayudar a las mujeres sería que el Gobernador pusiera una fábrica y que las mujeres pudieran ir a trabajar. Pero el gobernador tendría que poner mucha policía y ejército para proteger a las mujeres”.

En los años 2005 - 2006, fecha de realización de la investigación, la situación de la mujer afgana estaba definida por las relaciones de género. Las relaciones de género están determinadas por los patrones culturales en el contexto de una realidad territorial concreta, y evolucionan en el tiempo. En el contexto de la globalización y la tendencia hacia la homogenización cultural, ¿se enfrenta el enfoque de género¹⁰ a la tradición cultural en algunas realidades territoriales?. A menudo, en realidades en las que la mujer se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente al hombre, el enfoque de género es entendido como una amenaza por los grupos de poder.

En el marco de la globalización hay una tendencia a globalizar los derechos humanos¹¹, suscritos por la mayoría de las naciones, pero, ¿cuál es la línea divisoria entre la tradición cultural y la violación de los derechos humanos?. El Informe

⁹ El capítulo hace referencia a la información recogida en Informe de Desarrollo Humano de 2003, el único de la serie de Informes nacionales del país (1998, 2000, 2002, 2003 y 2006) que incluía un apartado específico para analizar la realidad de la unidad territorial de La Mosquitia. En el último Informe de 2006 “Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras: Hacia la expansión de la ciudadanía.”, el IDH asignado al Departamento de Gracias a Dios es 0.635 (calculado para el año 2004), frente al valor del 0.667 asignado al país.

¹⁰ “...El concepto de género es una variable sectorial socio-cultural Cuando se emplea la perspectiva de género el foco no es la mujer o el hombre individual, sino el sistema que determina los roles y responsabilidades, el acceso y el control sobre los recursos, y el poder en la toma de decisiones...”. Página web de “Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, United Nations”, Agosto de 2001.

¹¹ Casos como la ablación de los genitales femeninos en países africanos musulmanes han hecho popular el debate sobre lo que es tradición, cultura o abuso de los más débiles.

global de Desarrollo Humano de Naciones Unidas titulado “*Libertad Cultural en el mundo diversificado actual*” (PNUD, 2004) apunta que la línea divisoria entre tradición y abuso está definida por la libertad de la mujer de seguir o rechazar las prácticas culturales tradicionales (la “*libertad cultural*”).

Los medios de comunicación internacionales se hicieron eco de la situación de discriminación de la mujer afgana en el año 2001, poco antes de la invasión de Estados Unidos sobre Afganistán. Años después, la Afghan Women Revolutionary Association¹² (RAWA) hacía la siguiente declaración: “¿Y ahora que han pasado 2 años desde aquellos eventos, quién va a negar el hecho de que la situación del 99 por ciento de las mujeres en Afganistán no ha experimentado cambios fundamentales?...” (Rawa, 2004).

Las mujeres afganas presentaban en el momento de la investigación un perfil de vulnerabilidad definido por un desarrollo humano bajo, limitado acceso a la educación¹³, a los servicios de salud y al sistema judicial. Además el espacio vital de las mujeres se limitaba al entorno del hogar y la falta de libertad limitaba sus medios de vida¹⁴ y la participación social (Chr. Michelsen Institute, 2005). Las mujeres eran víctimas de crímenes “*zina*¹⁵”, de violencia de género, y de la imposición de la tradición *Bad Pashtun o badal*¹⁶, y del código moral y de comportamiento “*tarbia*¹⁷”, presentaban alto índice de suicidios y protagonizaban matrimonios infantiles.

La situación de vulnerabilidad de las mujeres afganas debe ser entendida en el contexto de la interacción de territorio, historia y cultura en Afganistán. Con un índice de Desarrollo Humano (IDH) para el año 2006 que situaba al país como el número 173 de un total de 178 países¹⁸, Afganistán es un estado nacido a partir de la definición administrativa de un territorio y poblado con un sistema tribal. La historia reciente de Afganistán está marcada por los últimos 30 años de guerra y el reciente proceso de democratización del país. Desde la fundación del país por Ahmad SAG (a mediados del siglo XVIII) que unificó las tribus Pashtun, hasta la inauguración de la Asamblea Nacional el 19 de Diciembre de 2005, la lucha por el control del país ha causado inestabilidad política, enfrentamientos, y la desmembración del territorio.

La situación del país en la fecha de la investigación estaba definida por la fragilidad del proceso de democratización iniciado con las primeras elecciones generales en 2004. En este contexto histórico territorial, la cultura afgana considera a la mujer como el símbolo del honor del hogar, y al hombre como protector del honor, y la prác-

¹² Asociación de mujeres revolucionarias de Afganistán.

¹³ A nivel nacional sólo el 14 por ciento de las mujeres pueden leer y escribir.

¹⁴ (Ministerio para la Reconstrucción Rural y Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas, 2004).

¹⁵ La tradición es utilizada para legitimizar muertes violentas de mujeres en casos de huida del hogar o adulterio femenino.

¹⁶ “Badal es una práctica de las tribus Pashtun para resolver los crímenes graves como asesinatos, según la tradición la familia del criminal entrega a la familia de la víctima una chica joven en matrimonio en compensación por el crimen cometido” (Tufts University, 2004).

¹⁷ El código *tarbia* impone distintas expectativas sociales a hombre y mujeres.

¹⁸ Afganistán estaba sólo por encima de Burundi, Mali, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona en la clasificación de países.

tica del *pardah*, que consiste en recluir a las mujeres en el hogar, es interpretada como medida de protección, sobre todo si el hombre de la familia está fuera del hogar.

En el contexto del “post-conflicto” y del ejercicio de la cooperación internacional, el componente cultural generaba, el rechazo de la población local de la comunidad internacional. Además, la falta de recursos humanos, la debilidad de los actores de desarrollo locales en materia de género y la falta de capacidad institucional se traducían en la falta de integración de la perspectiva de género en los planes de desarrollo. La falta de diagnósticos de necesidades sobre la situación de las mujeres afganas y el peso del componente cultural subjetivo del investigador al abordar sus realidad, son también causa y efecto de la naturaleza cultural de la vulnerabilidad territorial que experimentan las mujeres afganas.

2.2.4 COREA DEL NORTE. UN CASO DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL DE NATURALEZA POLÍTICA

Corea del Norte era en el año 2007 una realidad territorial con características únicas debido al aislamiento y el control total de la población impuesto por la dictadura militar liderada por Kim Jong-IL en el país. Con un régimen militar totalitario, la República Democrática de Corea del Norte es “*sospechosa*” de realizar actividades ilegales como *producción y tráfico de drogas, fabricación y lavado de dinero, mantenimiento de campos de concentración para prisioneros políticos, tráfico de mujeres, persecución y tortura a refugiados políticos, y producción y venta de armas de destrucción masiva*.

Las relaciones internacionales del país están marcadas por las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁹ tras el anuncio de la realización de una prueba nuclear en 2006. La canalización de ayuda internacional para Corea del Norte está vinculada a la agenda política y las negociaciones en torno al desarme nuclear. En el año 2007 se reanudaron las conversaciones políticas en las Rondas de Negociaciones a Seis bandas²⁰ y también se reanudó la llegada de ayuda internacional a Corea del Norte, que habían estado suspendidas desde el anuncio de la prueba nuclear.

La vulnerabilidad territorial de naturaleza política analizada en el estudio de Corea del Norte tiene su raíz en el régimen político dictatorial que llevó al país a sufrir una hambruna en los años 90’ en la que murieron millones de personas pese a la recepción de ayuda internacional masiva. Los críticos del régimen indican que “*el gobierno impidió de forma activa que la ayuda alimentaria llegara a las provincias más necesitadas, las más dependientes del sistema de distribución de raciones gubernamental y las importaciones de comida*” (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006). Desde la hambruna de 1995 – 98 Corea del Norte ha seguido siendo uno de los países mayores receptores de ayuda alimentaria del globo, pero

¹⁹ Resolución 1518.

²⁰ Los países miembros de las rondas de negociaciones a seis bandas (“Six party talks”) son Estados Unidos, China, Corea del Sur, Japón, Rusia y Corea del Norte. La última ronda de negociaciones de 2007 culminó en el “Pacto de Pekín”.

pese a este hecho, el país sigue dependiendo de alimentos del exterior para alimentar a su población. La situación de hambre entendida como una herramienta política, y la llegada de ayuda internacional a Corea del Norte está vinculadas a la agenda política del régimen y de los gobiernos donantes. En un claro aspecto de la vulnerabilidad política de la realidad territorial, la ayuda es negociada y es entregada de acuerdo al avance de las negociaciones en torno a tres ejes, el desarme nuclear, la defensa militar y los pactos económicos.

Según las estimaciones de la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Corea del Norte sufre un déficit alimenticio²¹ crónico que ha sido cubierto de forma tradicional con la importación de alimentos con precio subsidiado, la ayuda alimentaria bilateral, y la ayuda alimentaria de Naciones Unidas canalizada a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas y de otras organizaciones a menor escala²². La recepción masiva de ayuda exterior, principalmente ayuda alimentaria, durante más de una década ha creado una situación de dependencia. El país depende de la transferencia de alimentos del exterior bajo la modalidad de ayuda porque no puede acceder a ellos a través de los canales comerciales, por lo tanto Corea del Norte depende de la cooperación internacional para alimentar a su población.

El régimen político dictatorial impone un control total sobre el acceso de los individuos a bienes y servicios básicos. El acceso a los alimentos está controlado por el Partido y depende de la clase social, que a su vez está definida por el grado de afiliación política familiar, lo que supone otro rasgo significativo de vulnerabilidad de naturaleza política.

¿Hay hambre en Corea del Norte? ¿Cual es la situación de seguridad alimentaria del país? La respuesta a estas preguntas es difícil debido a las restricciones impuestas por el Gobierno de Corea del Norte en la realización de diagnósticos de situación. El hambre es un problema de seguridad nacional en Corea del Norte, y el Gobierno dificulta el estudio de la situación imponiendo restricciones de acceso, dificultades operativas para realizar diagnósticos, secretismo y desinformación.

A la dificultad impuesta para la elaboración de diagnósticos, se unen los intereses políticos de los donantes y agentes de desarrollo que se entrecruzan y superponen en la identificación de necesidades para evaluar la necesidad de ayuda exterior. Los diagnósticos de situación de seguridad alimentaria en Corea del Norte en torno al año 2007 de los principales organismos internacionales y analistas reconocidos como expertos en análisis de la realidad del país presentan distintas interpretaciones de la realidad que sugieren agendas políticas distintas.

²¹ El déficit es la diferencia entre la necesidad potencial y la disponibilidad real de cereales, el alimento básico de la población.

²² Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de Corea del Sur.

3. PROPUESTA PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL EN LAS METODOLOGÍAS DE TRABAJO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La toma de decisiones en la cooperación internacional es intrínsecamente política, a menudo las decisiones ya están tomadas antes de producirse el acercamiento de los planificadores a la realidad, ya que intereses políticos y económicos son prioritarios en cualquier acción de cooperación internacional para el donante de los recursos. La cooperación internacional realiza la planificación de intervenciones a partir de tres fases, que son, la fase de identificación, la fase de diagnóstico de situación o necesidades y la fase de diseño de la intervención. En general, las metodologías y marcos conceptuales de la cooperación internacional no incluyen la perspectiva territorial. Por ello, un aporte significativo desde la Geografía a las metodologías de trabajo de la cooperación internacional puede ser la inclusión del enfoque territorial en la fase de diagnóstico de necesidades.

La fase de diagnóstico de situación o de necesidades (*needs assessment* en inglés) es la más analítica, y su objetivo es describir la problemática identificada que justifica la necesidad de ayuda exterior. En esta fase se analizan las causas del problema y se exploran soluciones posibles, y la metodología empleada es clave para la obtención de distintos resultados. La selección de la metodología depende de distintos factores: los datos disponibles y su accesibilidad, el bagaje cultural o científico del investigador, el presupuesto y el tiempo disponibles para realizar el estudio, las dificultades impuestas por el contexto (las condiciones de seguridad por ejemplo pueden reducir las posibilidades de estudio) o las condiciones de accesibilidad a la zona de estudio (las lluvias torrenciales pueden impedir el acceso a zonas).

3.1 FORTALEZAS DE LOS DIAGNÓSTICOS DE NECESIDADES

En general, los diagnósticos de necesidades de la cooperación internacional presentan una serie de fortalezas importantes, como la incorporación de equipos multidisciplinares de trabajo que enriquecen los diagnósticos. A menudo se trata de análisis holísticos con inclusión de un alto número de variables y de “análisis para la acción”, enfocados al diseño de programas. Además, el enfoque social es una constante en los diagnósticos de necesidades, que se complementa con otras constantes como el enfoque de género, de desarrollo sostenible²³, de medios de vida²⁴ de Derechos Humanos y de Desarrollo Humano²⁵. El uso de las estadísticas tiene un

²³ La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Tokio (1987) definió el término de Desarrollo Sostenible como: “*el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*”.

²⁴ El enfoque de medios de vida (*livelihoods* en inglés) define grupos socio - territoriales en relación al medio de vida principal adoptado por cada grupo.

²⁵ El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) de 1996 supuso un giro en los planteamientos previos de desarrollo con la afirmación: “*el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio*”.

peso importante en los diagnósticos, y la combinación de técnicas de estudio cuantitativas y cualitativas es cada vez más frecuente.

3.2 DEBILIDADES DE LOS DIAGNÓSTICOS DE NECESIDADES

Por otro lado, los diagnósticos también presentan limitaciones, quizá el rasgo más claro de la falta de inclusión del enfoque territorial es el uso de metodologías “importadas” de otros contextos territoriales, para distintas realidades objeto de estudio. También puede ser considerada una limitación la falta de superación de los límites administrativos en la definición de unidades territoriales de análisis. Mientras que el enfoque “regional” que supera límites administrativos tradicionales se emplea cada vez más en el contexto de estudios de impacto ambiental o medios de vida, por lo general los diagnósticos de necesidades se enmarcan en las unidades administrativas que definen los límites de los programas de ayuda. Además, la falta de enfoque territorial se traduce también en el uso de estadísticas²⁶, que se emplean sin realizar un análisis del nivel de representación del territorio en los datos estadísticos. La incorporación de la perspectiva territorial permite identificar el “genocidio estadístico”, que puede traducirse en la falta de inclusión de una parte de la realidad territorial de las estadísticas, y que puede generar por tanto, la no inclusión en el marco de la planificación.

La elaboración de diagnósticos de necesidades está condicionada por distintos factores. Limitaciones de tipo operativo como costes de implementación elevados (debido a gastos de personal y desplazamientos), son a menudo factores determinantes de la escala de los diagnósticos. Otro factor es la “presión por el dato” que hace que los gestores de la ayuda presionen a los equipos técnicos para obtener datos representativos a una escala que la metodología y el presupuesto aprobados no pueden alcanzar²⁷. En otros casos, la realización de diagnósticos de situación está condicionada al contexto político de distintas escalas, y una Administración puede negar la autorización del estudio de realidades territoriales. Aún cuando no existe prohibición en la elaboración de diagnósticos, las instituciones pueden ser un obstáculo, ya que, cuando una problemática es ignorada a nivel institucional, el investigador se enfrenta a la falta de datos y a desinformación. Por otro lado, la falta de acceso a las zonas de estudio puede estar también definida por la falta de seguridad o la dificultad de acceso físico por falta de infraestructuras.

Una debilidad importante de los diagnósticos de necesidades es la falta de inclusión de la escala local para completar los análisis realizados a otras escalas. Las limitaciones de presupuesto y tiempo son a menudo la razón por la que no se incluyen herramientas de análisis que pueden aportar a los diagnósticos información local relevante como por ejemplo la evaluación de los potenciales beneficiarios de la ayuda sobre su propia situación. Mientras la visión de los potenciales beneficiarios

²⁶ Herramientas que “cuantifican” el binomio territorio sociedad

²⁷ Un ejemplo sería cuando los datos son representativos a nivel provincial y los gestores demandan datos representativos a escala municipal.

suele estar ausente en los diagnósticos de necesidades, la carga subjetiva del investigador queda reflejada a menudo en las distintas interpretaciones de la situación del binomio territorio sociedad. Como en otros estudios sociales, donde la realidad es analizada a través del filtro de la mirada del investigador, la carga subjetiva en la elaboración de diagnósticos de necesidades puede determinar que elementos como la historia, el medio natural o la cultura no se incluyan en los marcos de análisis. Es la misma carga subjetiva, o bagaje académico de los investigadores la que determina la falta de inclusión del concepto de vulnerabilidad. En general, pese a que el concepto de vulnerabilidad es cada vez más utilizado en distintos campos científicos, los marcos conceptuales de los diagnósticos de situación de la cooperación internacional todavía están definidos en términos estáticos.

3.3 PROPUESTA METODOLÓGICA

El análisis presentado a lo largo del capítulo es en sí una propuesta metodológica desde la Geografía para la aplicación del enfoque territorial al estudio de realidades objeto de interés de la cooperación internacional. A continuación se realiza una revisión de los elementos clave de la propuesta metodológica.

Incorporación de geógrafos en los equipos multidisciplinares - El geógrafo puede desempeñar un papel principal en el diseño y la coordinación de diagnósticos de necesidades gracias a la visión holística que aporta la perspectiva territorial. La perspectiva territorial permite identificar las distintas “capas” que forman el sistema formado por el binomio territorio - sociedad y el sistema en su conjunto.

Identificación de las naturalezas de la vulnerabilidad territorial - El diagnóstico de situación debe estudiar las posibles naturalezas de la vulnerabilidad territorial, con especial atención al estudio del marco político, el papel de las instituciones, las pautas sociales, los patrones culturales, y las fuentes estadísticas, en relación a la realidad objeto de estudio.

Inclusión del factor tiempo - Lo territorial “es” en el tiempo, tiene la huella del tiempo pasado, está definido por el tiempo presente y evoluciona en paralelo al tiempo futuro. La vulnerabilidad es un concepto dinámico, frente a análisis estáticos de la realidad, el concepto de vulnerabilidad incluye el tiempo histórico, el tiempo presente y el tiempo futuro.

Incorporación de la historia en el análisis - La historia es un componente en el análisis territorial que debe incorporarse de forma transversal en los diagnósticos de necesidades. El espacio “es” en la medida que acumula el paso del tiempo a través de la historia. El profesor Milton Santos, que unió los conceptos de espacio y tiempo, y habla de “tiempo espacial” explicado como:...”*tiempo es sucesión, mientras que el espacio es acumulación, justamente una acumulación de tiempos...*” (Santos, Milton 1979). Los diagnósticos deben realizar un análisis en profundidad en torno al sistema político que define una forma de orden, el sistema institucional formado por redes visibles del orden establecido, el sistema social que teje redes visibles e invisibles y de relación, el sistema cultural gestado por la evolución de la relación de los

distintos elementos y la esfera de los datos que describen la realidad. Los sistemas deben ser analizados en el presente y con una perspectiva histórica.

Superación de los límites administrativos en el análisis - En el marco de la cooperación internacional, los efectos devastadores de desastres naturales “regionales” como el Huracán Mitch sobre Centroamérica en el año 1998 dieron lugar a análisis y propuestas de actuación supra-nacionales. El impacto regional del Huracán Mitch que afectó a poblaciones de Nicaragua, Honduras y El Salvador hizo superar los límites administrativos nacionales al hablar de territorio y amenaza de desastres naturales. La superación de los límites administrativos tradicionales es clave para interpretar las claves territoriales en el análisis espacial multivariable, la misma lógica aplicada a los efectos de los desastres naturales debe ser empleada en el estudio de otras realidades.

La representación de lo local - En paralelo a la definición de la Aldea global, la Geografía y otras ciencias sociales han rescatado la singularidad y la importancia de lo local. Frente al proceso de homogeneización cultural y de sistemas de redes económicas y sociales mundiales, se defiende la peculiaridad de lo local, definido por su fuerte vinculación con el territorio. La definición de lo “local” depende de la escala de análisis, el “rescate” de “lo local” es el rescate de la singularidad territorial frente al concepto de Aldea global. La inclusión de la escala local en el diagnóstico, con independencia de la escala de análisis del estudio, “permite incorporar el “autodiagnóstico del territorio” con implicación de la población a través de metodologías que combinen la reflexión, la investigación y la acción (el árbol de problemas, mapas mentales, el análisis DAFO, etc).” (Carpio Martín, José 2000).

Recuperar el peso del análisis cualitativo - La tendencia generalizada en el marco de los estudios de cooperación internacional de valorar como científico sólo lo cuantitativo hace que se pierda la riqueza del aporte del análisis cualitativo. Las técnicas cualitativas se presentan como diseñadas para realizar estudios más bien anecdóticos, porque existe un consenso generalizado que define el análisis cualitativo como menos científico porque “no se puede medir”. El análisis cualitativo de calidad, basado en investigación y documentación rigurosa no es sinónimo de subjetividad o generalización, sino que es una herramienta fundamental en la realización de diagnósticos de situación.

Uso de estadísticas “con cautela” - El investigador debe analizar de forma crítica las fuentes estadísticas y valorar la cobertura del universo de estudio antes de utilizar datos estadísticos. Con la misma cautela el investigador debe abordar el uso de indicadores y los datos secundarios generados a partir de datos estadísticos

Uso de cartografía y de SIG²⁸ en los análisis - Los SIG son una herramienta de análisis espacial de múltiples aplicaciones. La falta de conocimientos técnicos en los equipos multidisciplinares que realizan los estudios de diagnósticos de necesidades hacen que la herramienta todavía poco utilizada en el marco de la cooperación internacional. La incorporación de los SIG como herramienta de análisis y de representa-

²⁸ Sistemas de Información Geográfica.

ción es un aporte importante desde la Geografía. Mientras los SIG son una herramienta de análisis importante, la falta de capacidad técnica o presupuestaria para trabajar con SIG no debe impedir el uso de cartografía en formato de papel. Los mapas son una herramienta de análisis que sirven para georeferenciar los estudios, además de facilitar el análisis territorial y ser una herramienta para la presentación de resultados.

Vinculación con el mundo académico – Es necesario estrechar la vinculación entre el ámbito académico y el ámbito profesional en el campo de la cooperación internacional. Mientras en los últimos años se han dado pasos en este sentido, con la creación de institutos académicos especializados en estudio de temas de cooperación internacional y estudios de postgrado específicos sobre temas vinculados a la cooperación internacional, todavía queda mucho camino por recorrer.

4. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIO MARTIN, J. (2000): *“Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural”*. Madrid, Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001): *“Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CÓRDOBA Y ORDÓÑEZ, J.; GARCÍA ALVARADO, JM. (1991): *“Geografía de la pobreza y la desigualdad”*. Madrid, Síntesis.
- CHR. MICHELSEN INSTITUTE (LEAD AGENCY), COPENHAGEN. DEVELOPMENT CONSULTING AND GERMAN, DENMARK (2005): *“A Joint Evaluation Main Report”* Association of Development Consultants Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001–05.
- DAVIS, B. (2002): *“Is it possible to avoid a lemon? Reflections on choosing a poverty mapping method”*. Agriculture in Economic Development Service, Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *“Ordenación territorial”*. Madrid, Agrícola Española, S.A, Ediciones Mundi-Prensa.
- HAGGARD, S. Y NOLAND, M. (2007): *“Famine in North Korea, markets, aid and reform”*. New Cork, Colombia University Press.
- HATCH DUPREE, N. (sin fecha): *“The women of Afghanistan”*. Kabul, Swedish Committee for Afghanistan. Office of the United Nations coordinator.
- MÉNDEZ, R. Y MOLINERO, F. (1984): *“Espacios y Sociedades. Introducción a la Geografía regional del mundo”*. Barcelona, Ariel Geografía.
- PANADERO MOYA, M. (2000): *“La dimensión temporal en la conformación del espacio geográfico (leyendo a Milton Santos)”*. Madrid, Lecturas Geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez, Universidad Complutense de Madrid.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2003): *“Informe de Desarrollo Humano Honduras”*. Tegucigalpa, Naciones Unidas.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004): *“Human Development Report. Cultural liberty in today's diverse world”*. Nueva York, Naciones Unidas.

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2003): *“Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras: La cultura: medio y fin del desarrollo”*. Tegucigalpa, Naciones Unidas.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004): *“Afghanistan’s millennium development goals report 2005 Vision 2020”*. Nueva York, Naciones Unidas.
- REVOLUTIONARY ASSOCIATION OF THE WOMEN OF AFGHANISTAN (RAWA) (2004): *“RAWA statement on the occasion of International Women’s Day, 2004: Women’s emancipation is achievable only by themselves!”* Publicación página web: www.rawa.org.
- SANTOS, M. (1979). *“Espaço e sociedade: ensaios. Vozes”*. Rio de Janeiro, Petrópolis.
- SOTELO NAVALPOTRO, JOSÉ A. (2002): *“Por una visión «post - khuniana» de la Geografía I”*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid Vol. 22. Madrid, Complutense.
- TROITIÑO VINUESA, MIGUEL ÁNGEL (1995). *“Gredos territorio sociedad y cultura”*. Ávila, Institución “Gran Duque de Alba” de la Excm. Diputación Provincial de Ávila, Fundación Marcelo Gómez Matías.
- TUFTS UNIVERSITY (2004): *“Human Security and Livelihoods of Rural Afghans, 2002-2003”*. Massachusetts, The United States Agency for International Development, Feinstein International Famine Centre.
- VULNERABILITY ANALYSIS AND MAPPING (VAM) (2004) “Unit of the World Food Programme and The Vulnerability Analysis Unit (VAU) of the Ministry of Rural Rehabilitation and Development” *Report on Findings from the 2003 National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) in Rural Afghanistan*. Kabul.
- UNICEF y FONIF (Agencia Nacional de Bienestar Social de Nicaragua) (1997): *“Censo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle y espacios públicos”*. Managua.
- U.S. COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS IN NORTH KOREA (2006): *“Failure to Protect A Call for the UN Security Council to Act in North Korea. DLA Piper US LLP and U.S. Committee for Human Rights in North Korea”*. Washington.
- U.S. COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS IN NORTH KOREA (EDITED BY STEPHAN HAGGARD AND MARCUS NOLAND) (2006): *“The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response”*. Washington.