

Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas sobre la realidad

Manuela Mesa

Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)



En los últimos años han proliferado los índices que tratan de medir el desarrollo, los derechos humanos, la paz o el militarismo, entre otras problemáticas. Todos ellos tratan de enmarcar la realidad, de ofrecer una nueva mirada, bajo un parámetro común que permita comparar los países, tener una visión diacrónica y conocer si se avanza o se retrocede, identificando los factores que promueven el cambio.

Índice e indicador no representan conceptualmente lo mismo, aunque ambos sintetizan la información a partir de un número. Los índices miden un concepto en su conjunto y se construyen a partir de indicadores que miden los aspectos parciales de una idea o concepto. Una vez definidos los indicadores, estos permiten la comparación y ofrecen un marco de análisis de la realidad. Sin embargo, no podemos olvidar que los índices no pueden mostrar toda la realidad, sino que seleccionan un parte de ella. No es posible hacer indicadores sin tener en cuenta un marco determinado. Como plantea Andrew Mack, director del Human Security Center (ICIP, 2010: 25): “La utilidad de los índices es encapsular en una única medida un rango de datos complejos, que facilitan las comparaciones entre los países en el tiempo, generando la atención de los medios de comunicación y estimulando el debate público y éstos datos pueden ser utilizados para presionar a los gobiernos”.

Los índices permiten comparar realidades distintas y obtener una visión amplia y global de lo que ocurre, aprehendiendo la complejidad

¿Por qué medir la paz, el desarrollo, la militarización o los derechos humanos?

Los índices aportan una nueva forma de mirar la realidad con nuevas perspectivas y enfoques. Se trata de una forma de construir el conocimiento que supone un gran desafío intelectual, al definir el desarrollo, el desarme, la igualdad, el racismo, a partir de la selección de un conjunto de indicadores, que se relacionan entre si. Los índices también permiten comparar realidades distintas y obtener una visión amplia y global de lo que ocurre, aprehendiendo la complejidad y la diversidad de situaciones.

Los índices ofrecen una perspectiva diacrónica que permite conocer los cambios que se han producido a lo largo de los años en relación a un determinado fenómeno. También permiten identificar cuales son los factores que han producido el cambio y por lo tanto se pueden prever tendencias y establecer escenarios de futuro. Por ejemplo, esto se ha hecho a menudo con los índices ambientales, que ha permitido establecer tendencias para prever que pasará en el planeta si no se adoptan medidas eficaces para combatir el cambio climático, o para afrontar la escasez de combustibles fósiles. O bien en la manera de abordar la violencia a partir de un análisis de los costes que incluye el valor de bienes y servicios utilizados para prevenirla, ofrecer tratamiento a sus víctimas o capturar y/o procesar a los perpetradores. Este análisis ayudó a los gobiernos a visualizar el problema y a profundizar en políticas orientadas a la prevención de la violencia. (Londoño y Guerrero, 2000)

En definitiva, el reto está en identificar aquellos elementos que pueden favorecer el progreso de la humanidad para lograr mayores cuo-

tas de libertad, de protección de los derechos humanos o de desarrollo, entre otros elementos.

Los índices y su influencia política

Los índices pueden servir para poner la atención sobre un problema determinado o denunciar una situación o para orientar políticas determinadas dirigidas a resolver o corregir la situación. Este es el caso de los índices relacionados con la corrupción, la impunidad, o la desigualdad de género. Además los índices pueden ayudar a incrementar las capacidades de un Estado para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos o para construir la paz. Por ejemplo, cuando se mide la corrupción con su Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), su objetivo principal es analizar la corrupción para combatirla, a partir de su inclusión en la agenda política de los Estados. La organización Transparencia Internacional, que ha impulsado este índice, trata de crear un clima general en la población para promover el fin de estas prácticas. En definitiva, se trata de hacer incidencia política, apoyándose en una investigación seria y rigurosa que se sintetice en la elaboración de estos índices y los oriente hacia la acción.

Este también es el caso del Índice de Derechos Humanos que utiliza la Escola de Cultura de Paz de la Universidad Autònoma de Barcelona. Este índice mide el grado de desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en 195 países (los 192 Estados miembros de Naciones Unidas, además de la A.N. Palestina, Taiwán y el Vaticano), clasificados en un ranking. Está compuesto por 22 indicadores específicos divididos en tres dimensiones: a) la no ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; b) la violación del derecho internacional de los derechos humanos. c) la violación del derecho internacional humanitario.

Según este índice, los países con mayor desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en 2010 fueron: Afganistán, Chad, RD Congo, Etiopía, Filipinas, India, Irán Irak, Israel, Myanmar, Nigeria Pakistán, Rusia, Fed. de Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda (Alerta 2011: 146). Además, en 100 países se aplicaron torturas y malos tratos de manera sistemática; en 70 se llevaron a cabo algún tipo de detención arbitraria y en 28 se produjo alguna muerte bajo custodia. (Alerta 2011: 146).

Los índices también pueden estrechar la visión de la realidad y basarse en conceptos polémicos y reduccionistas que tienen una enorme influencia política

Otro ejemplo interesante es el Índice de Impunidad, publicado por primera vez en 2008 a iniciativa del Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés). Este índice muestra los países más peligrosos para los periodistas, en los que éstos son asesinados regularmente y los gobiernos fracasan en resolver esos crímenes. La impunidad se calcula dividiendo el número de asesinatos de periodistas en relación con el total de la población. Irak y México son los dos países con las primeras posiciones en el *ranking*. Rusia y Filipinas también son países con un alto grado de impunidad. La impunidad es un indicador clave en la evaluación de los niveles de libertad de expresión y de prensa en diferentes países alrededor del mundo. La investigación del CPJ muestra que la violencia letal e impune contra los periodistas con frecuencia lleva a una autocensura generalizada en el resto de los medios de prensa. Desde Somalia hasta México, el CPJ ha mostrado que los periodistas evitan la cobertura de temas sensibles, abandonan la profesión o incluso dejan sus países de origen para huir de la violencia en represalia por su trabajo.

El año pasado, delegaciones del CPJ se han reunido con jefes de Estado en Filipinas, México y Pakistán y con funcionarios de seguridad de alto rango en Rusia para impulsar reformas sistemáticas y condenas en casos no resueltos. Este índice es una herramienta muy valiosa para hacer incidencia política y está vinculado a una Campaña Global contra la Impunidad, promovida por la la Fundación John S. y James L. Knight¹.

Pero los índices también pueden estrechar la visión de la realidad y basarse en conceptos polémicos y reduccionistas, con una enorme influencia política. Un ejemplo de esto, ha sido la elaboración del Índice de los Estados Fallidos. El concepto de Estados Fallidos es muy controvertido, con una carga negativa muy importante, que pone la atención en lo que no funciona de un Estado, según una forma ahistórica de entender la institucionalidad, que implica un juicio normativo respecto a lo que es funcional o disfuncional. Además, es un concepto muy manipulable políticamente, que ha sido utilizado para justificar políticas antiterroristas, promover la securitización de la ayuda al desarrollo o para legitimar la intervención extranjera (Boege et al, 2008).

Este índice está impulsado por el Fondo para la Paz (Fund for Peace) y se publica anualmente en la revista *Foreign Policy*. Está construido a partir de 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares. Estos son: la presión demográfica creciente, los movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; el descontento grupal y la búsqueda de venganza, la huida crónica y constante de la población; el desarrollo desigual entre grupos; la crisis económica aguda o gra-

¹ Mas información en: www.cpj.org

ve; la criminalización y deslegitimación del Estado; el deterioro progresivo de los servicios públicos; la violación de los derechos humanos; el aparato de seguridad que supone un ‘Estado dentro del Estado’; el ascenso de las élites en facciones y la intervención de otros Estados o factores externos. El comportamiento de un país en relación con esta batería de indicadores nos dice hasta qué punto es estable o inestable.

En el índice de 2010, los diez primeros países en el *ranking* de Estados Fallidos fueron : Somalia, Chad, Sudán, Zimbabue, República Democrática del Congo, Afganistán, Irak, República Centroafricana, Guinea y Pakistán.

Los índices compuestos y las correlaciones

Puede resultar difícil analizar de forma separada fenómenos que están relacionados entre sí y por esto, una de las estrategias que se utiliza es el establecimiento de correlaciones, es decir relacionar distintos indicadores entre sí, o bien otros datos que no forman parte de los indicadores, pero que son relevantes y aportan elementos nuevos. Por ejemplo, en el Índice Global de la Paz (GPI), establece correlaciones con el número de nuevas iniciativas económicas y de empleo que se crearían si se avanza en la paz en un país. Y relaciona el índice con el papel de la educación, la cultura o el grado de libertad y por lo tanto aporta una perspectiva nueva sobre las ventajas que tiene para una sociedad la búsqueda y la consecución de la paz.

Los índices compuestos, que combinan varios índices entre si y por lo tanto tienen más capacidad para aprehender conceptos complejos. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ha creado varios índices compuestos: el Índice de Desarrollo Humano ajustado a la Desigualdad (IDH-D), el índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Índice de Desigualdad de Género (IDG). También se han ido creando otros, como el índice de la paz, el índice de equidad, o el índice de percepción de corrupción. Todos ellos, y en particular aquellos que han tenido más influencia en el ámbito del desarrollo y la paz, se detallan en las siguientes secciones.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Como se ha indicado, un índice puede inducir nuevas miradas, preguntas y respuestas sobre la realidad, y puede inducir cambios políticos significativos. Uno de los ejemplos de mayor éxito en todo ello

ha sido el índice de desarrollo humano (IDH). Lanzado en 1990, ha permitido ampliar el debate sobre el desarrollo, poniendo en cuestión y superando los enfoques dominantes, que, desde un enfoque economicista, reducían el desarrollo y el bienestar humano al crecimiento del PIB per cápita.

Del origen y evolución temprana del IDH se extraen algunas enseñanzas significativas respecto al papel de los índices como herramienta analítica, y como catalizador de políticas. Este índice se basa en la reflexión del que después sería premio Nobel de economía, Amartya K. Sen, sobre la naturaleza y el contenido del desarrollo. Frente a la identificación de éste con el mero crecimiento de la renta per cápita, Sen se centra en las capacidades que permiten que cada ser humano amplíe sus opciones vitales, algo que depende de otras variables y para lo que la renta es, en el mejor de los casos, solo uno de los medios. Esta nueva concepción del desarrollo, sin embargo, apenas había salido de los círculos académicos hasta que, con la introducción del IDH, se logró una medida numérica —y, por lo tanto, “objetivable”—, de los logros del desarrollo humano, que permitiera captar su evolución temporal, y las correspondientes comparaciones internacionales.

El IDH reclama atención hacia las políticas que amplían las coberturas de educación, salud y nutrición, en las que el sector público es esencial

La formulación del IDH corresponde a un colaborador de Sen, el economista pakistaní Mahbub ul Haq. Ex - ministro de finanzas de su país, Haq fue también economista-jefe del Banco Mundial en la etapa “MacNamara”, en la que esta institución se reorientó a la lucha contra la pobreza. En 1990, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó el IDH a través del *Informe sobre desarrollo humano*, que desde entonces se publica anualmente. Hasta ese momento, el único informe sobre ese tema —el *World Development Report*— era elaborado por el Banco Mundial, incluyendo en sus páginas un *ranking* internacional de desarrollo basado en el PIB per cápita. En cierta forma, este informe entronizaba ese indicador como la medida del desarrollo más aceptada, y daba al Banco Mundial una posición de monopolio en la definición de qué es el desarrollo, y quién era desarrollado o no. Las implicaciones de política son obvias: un indicador es consistente con una visión liberal en la que las políticas que alientan el crecimiento, a través del mercado, son las más importantes. El otro reclama atención hacia las políticas que amplían las coberturas de las políticas de educación, salud y nutrición, en las que el sector público es esencial. De hecho, la comparación del *ranking* mundial de PIB per cápita y del IDH, que desde 1990 el PNUD realiza en su informe anual, revela llamativas diferencias entre países que, con similar renta, tienen sin embargo un desempeño muy diferente en cuanto a desarrollo humano. Una brecha negativa implica la posibilidad de reubicar recursos hacia el desarrollo humano. Por ejemplo, Bahamas y Nueva Zelanda tienen similares ingresos *per capita*, pero la esperanza de vida y los años de escola-

rización difieren de forma muy significativa entre los dos países, obteniendo Nueva Zelanda un IDH mucho mayor que las Bahamas. Estos contrastes tan llamativos pueden estimular el debate sobre las prioridades políticas de los gobiernos.

Otras implicaciones políticas de ese indicador no deberían pasar inadvertidas. Durante décadas, los países del G-7 han legitimado la existencia de ese grupo de países, y el papel que se arrogaban en la conducción de la economía y la política mundial alegando que eran las siete economías más grandes a partir no ya del PIB per cápita, sino de su PIB total.

El *Informe sobre desarrollo humano*, de hecho, nació con el propósito deliberado de romper ese monopolio intelectual y político, algo en lo que su éxito ha sido notable. El IDH, como es sabido, es un índice compuesto que incluye la esperanza de vida —como el mejor *proxy* de las condiciones de salud y nutrición—, logros educacionales y renta per cápita. Esta última se calcula conforme a la paridad del poder adquisitivo y no a los tipos de cambio vigentes, de manera que sea sensible a las diferencias que existen en los precios relativos internos y por ello exprese el bienestar real que una determinada renta puede generar. Al incluir componentes sociales en el índice, y en los *ranking* internacionales a los que da lugar, se ha alentado una mayor atención de todos los actores al desempeño de cada país en esos ámbitos, actuación más decidida de los gobiernos para mejorarlo. Sin embargo, ese éxito no ha sido ni mucho menos completo. En numerosos ámbitos el PIB per cápita sigue entronizado como medida del desarrollo. A efectos de la ayuda oficial al desarrollo, por ejemplo, los donantes siguen utilizando ese indicador y las clasificaciones a las que da lugar como criterio de clasificación de los países “de renta o ingreso bajo”, “de renta media”, y de “renta alta”. A la hora de definir metas internacionales de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han utilizado indicadores parciales, en cuanto al más importante —la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015—, el indicador seleccionado define la pobreza en términos de renta, y no de carencias de desarrollo humano, y los datos son suministrados por el Banco Mundial, y no por Naciones Unidas. De nuevo, ello pone de manifiesto que los indicadores son tanto fuente como instrumento de un “poder cognitivo” que también está desigualmente distribuido entre el Norte y el Sur.

Una muestra de ello fue el intento fallido de incorporar la libertad humana al IDH. Desde la concepción del desarrollo de Sen, que las mayores capacidades amplíen las opciones de las personas requiere de un entorno de libertad que puede ser visto también como “capacidad” en sí misma. De esta forma, se supera la tradicional dicotomía entre derechos políticos y derechos económicos y sociales que

enmarcó y paralizó el debate político entre derecha e izquierda, en particular en el periodo de enfrentamiento ideológico de la guerra fría. Sin embargo, cuando el PNUD introduce esta cuestión por primera vez en su informe de 1991, añadiendo al IDH el “índice de libertad humana” de Charles Humana, se produjo una furibunda reacción en contra de los países en desarrollo, muchos de ellos poco o nada democráticos, que alegaron que ello suponía una “injerencia” en sus asuntos internos que era impropia de un organismo internacional basado en el respecto al principio de no intervención. En consecuencia, el asunto salió de agenda durante años.

Si el IDH puede ser visto como una expresión “contrahegemónica” del poder cognitivo, otra enseñanza que se extrae de su origen y evolución es el importante papel de las alianzas o redes, formales o informales, integradas por académicos y responsables políticos, a menudo con la mediación de las universidades, centros de estudios, o *think-tanks*, y las organizaciones internacionales y sus departamentos de estudios y de política. En el caso del IDH, su origen y difusión se explica por la colaboración estrecha entre la Universidad de Oxford, en la que Sen ha sido docente e investigador, el PNUD, la Universidad de Naciones Unidas y el Instituto de Investigación para el Desarrollo Mundial (UNU-WIDER) y una red de colaboradores como Haq, Andrea Cornia, o J. Stewart. Denominadas “comunidades epistémicas”, estas coaliciones o redes, aun siendo reducidas, pueden tener una gran importancia redefiniendo las visiones convencionales, y los términos del debate, y los índices y *rankings* constituyen una de sus principales herramientas de incidencia. Quizás ello explique la proliferación de índices a la que se ha aludido en otras secciones de este capítulo.

El IDH puede ser visto como una expresión “contrahegemónica” del poder cognitivo

El IDH, sin embargo, no escapa a las limitaciones inherentes a cualquier indicador, aunque sea compuesto, a la hora de aprehender realidades sociales que son inherentemente complejas. Por ello, el propio PNUD ha tenido que promover distintas variantes del IDH, o análisis desagregados que tratan de capturar la desigualdad, y ser más sensible a la diversidad social —sea por género, etnia o cultura, edad, residencia en uno u otro territorio dentro de un país, o por zona urbana o rural ...—, de manera que se evite “la tiranía del promedio” que es inherente a todo índice, enmascarando la realidad de la desigualdad. Los IDH desagregados han aportado nuevos elementos y ofrecen información relevante que puede ser utilizada para orientar políticas y acciones que ayuden a corregir las desigualdades. Los IDH desagregados se construyen con los datos de los componentes del IDH para cada grupo o territorio por separado. Los grupos pueden definirse según el ingreso, la región geográfica, el medio urbano o rural, el género o la etnia, entre otros.. Por ejemplo, en el informe del PNUD de 2006, se planteaba que el IDH del 20% más rico de la población de Bolivia estaba 97 posiciones por encima del 20%

más pobre. El IDH del 5% de la población más rica de Sudáfrica, estaba 101 posiciones por encima del 5% más pobre. Esta información sobre la desigualdad interna, permite que las organizaciones sociales puedan exigir a las autoridades locales y nacionales, la rendición de cuentas y la aplicación de políticas redistributivas.

El IDH es una herramienta útil y versátil que tiene muchas posibilidades de incluir elementos nuevos que sean de interés de los países. Por ejemplo, la categoría de esperanza de vida puede ajustarse para que refleje las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años o de las madres; el componente de ingreso puede ajustarse para reflejar el desempleo, la incidencia de la pobreza de ingreso o el ingreso nacional promedio con corrección de Gini y, finalmente, el componente de educación puede ajustarse para incluir la cantidad de alumnos matriculados en áreas de estudio particularmente importantes, como las matemáticas y las ciencias.

El enfoque de desarrollo humano siempre ha buscado ir un paso adelante en las mediciones que utiliza, no sólo por el hecho de medir un fenómeno, sino por el propósito de alimentar el pensamiento innovador en torno a la idea de que el desarrollo es mucho más que sólo el nivel de ingresos. A través del tiempo, el *Informe sobre Desarrollo Humano* ha presentado nuevos indicadores que permiten observar los avances en la reducción de la pobreza y en el empoderamiento de la mujer.

Medir la paz o la guerra: algunas propuestas

Al igual que el desarrollo, medir la paz ha sido un desafío para algunas organizaciones, que han tratado de identificar aquellos factores que contribuyen a la paz, como un primer paso avanzar hacia sociedades pacíficas. Estas iniciativas son muy importantes porque proporcionan un espacio para el estudio y el debate sobre la paz y ejercen una cierta influencia en la sociedad y en los gobiernos para lograr una mayor apuesta por resolución pacífica de los conflictos. Se presentan dos propuestas para medir la paz: el Índice Global de la Paz elaborado por la organización australiana Vision for Humanity y el Institute for Peace and Humanity y la propuesta del centro Dèlas en Barcelona.

El Índice Global de la Paz

El Índice Global de Paz (GPI, por sus siglas en inglés) es un índice que se compone de 23 indicadores, que muestran la existencia o ausencia de paz en el mundo. Proporciona una medida cuantitativa de la

paz, que permite comparar los datos diacrónicamente, así como una mayor comprensión de los mecanismos que alimentan y favorecen la paz.

El GPI utiliza un concepto de paz positiva, que va más allá de la paz entendida como ausencia de violencia y que se centra en la paz como aquellas condiciones estructurales que favorecen la resolución pacífica de los conflictos. También se relaciona con el concepto de Cultura de Paz impulsado por las Naciones Unidas con la *Declaración y Plan de Acción para una Cultura de Paz*² de 1999.

La paz negativa es medible empíricamente y se puede utilizar como punto de partida para elaborar el concepto de “paz positiva”. EL GPI plantea que una vez establecido lo que constituye una ausencia de violencia, es posible identificar qué estructuras e instituciones pueden crear y mantener la paz. El Índice Global de Paz (GPI) trata de determinar cuáles son los factores que contribuyen a construir la paz.

Los indicadores que componen el índice Global de la Paz se agrupan en tres categorías: los conflictos armados actuales, la seguridad y el bienestar en la sociedad y la militarización.

Los indicadores relacionados con los conflictos armados internos e inter-estatales son: número de conflictos armados externos e internos activos: 2004-2009, el número estimado de muertes por conflictos externos, el número de muertes por conflictos internos, el grado de conflicto armado interno, las relaciones con los países vecinos.

El conjunto de indicadores sobre la seguridad y bienestar en un país son: las percepciones de la sociedad sobre criminalidad, el número de refugiados y desplazados como porcentaje de la población del país, la inestabilidad política, el grado de terror, las posibilidades de actos terroristas, el número de homicidios por 100.000 personas, los niveles de delitos violentos, el riesgo de manifestaciones violentas, el número de la población encarcelada por cada 100.000 habitantes, y el número de agentes de seguridad interna y la policía por cada 100.000 habitantes.

Y un tercer grupo de indicadores relacionados con la militarización son: el gasto militar como porcentaje del PIB, el número de personal de las fuerzas armadas por cada 100.000 habitantes, el volumen de importaciones de las principales armas convencionales por cada 100.000 habitantes, el volumen de exportaciones de las principales armas convencionales por cada 100.000, el número de armas pesadas por cada 100.000 personas, el apoyo presupuestario a las

² Una información detallada se puede encontrar en Mayor Zaragoza (2010) y Dios, Manuel (2010).

misiones de paz de Naciones Unidas, la facilidad de acceso a las armas pequeñas y armas ligeras y la capacidad militar y tecnológica.

La puntuación total y el índice compuesto se formula mediante la aplicación de un valor de 60% a los indicadores relacionados con la paz interna y un 40% a los indicadores relacionados con la paz externa.

El GPI a pesar de que plantea que se apoya en una concepción de paz positiva, lo cierto es que a la hora de determinar los indicadores que la definen, se seleccionan principalmente aquellos relacionados con la paz negativa como el número de conflictos armados, el número de homicidios, el número de población encarcelada, etc. La razón que se alude para este hecho es la carencia de datos fiables para indicadores más acordes con la paz positiva que podrían estar relacionados con el grado de cohesión social, el asociacionismo, las redes sociales, modelos de participación ciudadana, etc.

Para resolver esta cuestión se establecen correlaciones con los llamados “los potenciadores de la paz” (los drivers of peace), que se relacionan con la educación, la cultura, el bienestar material, la integración regional, la eficiencia de los gobiernos y sus instituciones, entre otros.

El Índice Global de Paz plantea que las sociedades que son más pacíficas también funcionan mejor en otros aspectos. Tienen mayor renta *per cápita*, mayores niveles de bienestar, más libertad y una distribución más equitativa del gasto social y políticas orientadas hacia la sostenibilidad.

El GPI se publica desde 2007 y presenta un ranking integrado por 153 países. En 2011, el GPI sitúa a Islandia como la nación más pacífica del mundo, seguida por Nueva Zelanda, Japón, Dinamarca y la República Checa. Europa Occidental aparece como la región más pacífica —la mayoría de los países se ubican entre los 20 primeros de la clasificación. El ingreso a la Unión Europea ha tenido un impacto positivo en los miembros relevantes de Europa Central y Oriental: la República Checa ocupa por primera vez los diez primeros lugares (quinto) y Eslovenia sube al décimo puesto.

América del Norte demostró una ligera mejoría desde el año pasado. Canadá subió seis lugares en el ranking de este año, ocupando el puesto ocho, mientras Estados Unidos ocupa el puesto 82.

En la región de Asia-Pacífico ocupan los primeros puestos Nueva Zelanda, seguida de Japón con una puntuación muy buena en la paz interna global por los bajos niveles de militarización. Malasia experimentó una mejora en su puntuación, por el aumento de la estabilidad política, y la mejora en las relaciones con los países vecinos (en particular, Singapur y China).

La inestabilidad en Túnez y Egipto podría entenderse como un proceso hacia la democratización y por lo tanto no debería suponer un descenso en el ranking de la paz

En América Latina, Uruguay se sitúa en primer lugar, por la estabilidad política y por una mejora en las relaciones con los países vecinos (en particular Argentina). Costa Rica y Chile permanecen en segundo y tercer lugar, respectivamente. Costa Rica mantiene una buena puntuación por el bajo grado de militarización, con la abolición del ejército del país con el final de la guerra civil en 1948. Sin embargo está en el tercer lugar por el deterioro de las relaciones con Nicaragua en una disputa territorial a lo largo del río San Juan y también ha aumentado la criminalidad. La puntuación de Colombia mejoró por el aumento de la estabilidad política tras la elección de Juan Manuel Santos, como presidente en junio de 2010 y la mejora de las relaciones con Venezuela, Ecuador y Brasil. Colombia, ocupa el ranking más bajo en la región, por sus altos niveles de militarización. Y México y Guatemala experimentaron el mayor deterioro en las puntuaciones en el GPI de 2011, sobre todo por el impacto del crimen organizado y la debilidad institucional, particularmente en Guatemala para hacerle frente.

En Medio Oriente y África del Norte, Qatar es el país que ocupa la primera posición en la región. Irak es el último, seguido por Israel y Libia. El GPI registró el mayor deterioro de su puntuación media de las siete regiones, que se refleja en gran medida por el levantamiento que comenzó en Túnez en diciembre de 2010 y llevó a la destitución del presidente Ben Ali al inicio de la llamada “primavera árabe”. En esta región, el GPI ha presentado problemas importantes. La situación en Egipto y Túnez, pesa en negativo en el índice de la paz, al tener un valor importante el factor de inestabilidad. Aunque la inestabilidad en estos dos países podría entenderse como un proceso hacia la democratización y por lo tanto no debería suponer un descenso en *ranking* de países, sin embargo, el GPI no ha podido incorporar esta dimensión y por lo tanto estos dos países, son considerados este año, menos pacíficos que en los años anteriores; aunque la paz que predominase en el pasado fuera la paz negativa, asociado a un orden interno impuesto por un gobierno dictatorial.

Por último, África subsahariana sigue siendo la región menos pacífica, seguida muy de cerca por Oriente Medio y África del Norte. El 40% de los países de esa región tienen los *ranking* más bajos. Sudán ocupa el puesto 151 y Somalia el último puesto, el 153. Botswana ocupa el primer lugar, seguido de Malawi gracias al aumento de la estabilidad política y una mejora en la situación de los derechos humanos.

El índice de la paz del Centro Délas de Justicia y Paz

Entre 2006 y 2009, el Centre Délas elaboró una propuesta de medición de la paz, que está todavía en fase de revisión³. Parte de un concepto paz positiva y toma elementos del concepto de seguridad humana propuesto por el PNUD en su informe de 1994. No solamente intenta medir la paz interna en cada país, sino también la contribución que cada país realiza a la paz mundial. Trata de analizar cómo cada país avanza en la consecución de la paz a partir de indicadores de proceso. Contiene una cantidad de indicadores muy elevada, en la fase inicial alcanzaba 600 indicadores que hacía inviable aplicarlo. Posteriormente se ha ido reduciendo y agrupando en categorías en función de su contribución a la paz interna y a la paz global.

Por la contribución interna a la paz se incluyen indicadores relacionados con la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad de salud, la seguridad medioambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria, la seguridad política y la seguridad cultural y educativa.

Por la contribución externa a la paz se incluyen indicadores relacionados con:

- Contribución a la reducción del militarismo (incluye la reducción de activos militares, de gasto militar y de exportaciones de armamento).
- Contribución a la resolución pacífica de los conflictos (prevención de los conflictos externos y mecanismos de gestión y resolución).
- Contribución a la justicia internacional (jurisdicción internacional contra el crimen, cooperación entre Estados protección contra las prácticas transnacionales)
- Contribución a una economía global justa (inversiones extranjeras responsables, economía en beneficio de las personas y relaciones internacionales justas)
- Contribución medioambiental (huella ecológica, respeto de los acuerdos internacionales y contaminación reducida).
- Contribución a la cooperación entre los pueblos (cooperación multilateral y bilateral y entre la sociedad civil internacional)

En su enfoque de la construcción del índice, el centro Délas opta por maximizar el valor de aquello que es mejor para las personas (aunque ello pueda estar en contraposición con los intereses de los Estados, de las empresas o de otros actores). En la elaboración del índice, el centro ha planteado una serie de dilemas⁴ metodológicos y

³ Información procedente del Seminario del ICIP (2010).

⁴ Estos dilemas fueron discutidos en un seminario organizado por el ICIP y el centro Délas durante 2010 en el que participaron diferentes centros que han elaborado índices.

éticos, relacionados con la forma de construir el concepto, con el valor que se otorga a unas dimensiones u a otras, con las dificultades para tener en cuenta las diferencias culturales, entre otros elementos. Todas esas cuestiones, también se plantean en la elaboración de otros índices y por lo tanto deben ser objeto de debate. En cualquier caso, a pesar de todas las limitaciones, el Centro De las plantea que medir la paz es importante porque supone un importante aporte a los debates sobre la construcción de la paz. Por el momento el índice está en proceso de revisión y discusión.

El Índice de Militarización Global (GMI) del Bonn International Center for Conversion (BICC)

Este Índice de Militarización Global (GMI, por sus siglas en inglés) analiza los fondos destinados por el Estado al sector militar, en relación con los destinados a otros sectores de la economía, gastos social, educación o salud, entre otros, (Grebe, 2011). La militarización no se entiende como belicismo, sino como la importancia relativa del sector militar estatal. Por ejemplo, el país más militarizado del mundo es Eritrea, que tiene un gasto militar del 20% del PIB, mientras destina a salud el 3%. Otros países altamente militarizados son Bulgaria, que ocupa la posición 16, Grecia que ocupa la posición 17 o Finlandia que ocupa la posición 40, dentro de un ranking de 150 países. También este índice aborda la relación entre armamento y desarrollo y como éstos gastos se pueden convertir en un obstáculo para el desarrollo, o pueden ser un gasto necesario para garantizar la seguridad en el país.

Para construir el índice se analiza el presupuesto estatal, el número de efectivos, los sistemas de armas pesadas convencionales y se compara con el gasto estatal en servicios sanitarios, se compara el número de soldados con el total de la población: se compara el número de soldados con la cantidad de médicos y el número de armas convencionales con el total de la población.

Los índices sobre género y la escasez de datos

La escasez de datos sobre como afectan las relaciones de género en el desarrollo, en los conflictos armados o en los procesos de construcción de la paz, es un problema que se está intentando abordar en los últimos años. Con frecuencia, existen pocas herramientas conceptuales que permitan valorar la desigualdad entre hombres y mujeres en relación a estas situaciones. Esta escasez de datos favorece la invisibilidad de las mujeres en cierto ámbitos y como consecuencia esto se traduce en la falta de una política pública específica orientada a atender sus necesidades.

Medir la paz es importante porque supone un aporte a los debates sobre la construcción de la paz

En 1995, coincidiendo con la creciente concienciación sobre las cuestiones de género se presentó el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Ambos índices han contribuido enormemente al debate de género y han aportado nuevas dimensiones y perspectivas. En 2010, estos dos índices fueron sustituidos por el Índice de Desigualdad de Género que trata de forma experimental de superar las importantes limitaciones conceptuales y metodológicas que presentaban los anteriores índices.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG)

Está relacionado con el Índice de Desarrollo Humano y muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre mujeres y hombres en 140 países. Puede resultar útil para ayudar a los gobiernos y otros organismos a comprender mejor las brechas existentes entre mujeres y varones y para promover políticas de igualdad. Se trata de una medida compuesta que refleja la desigualdad entre mujeres y varones en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Este índice está todavía en periodo experimental. Presenta importantes limitaciones de datos, lo que acota la elección de indicadores. Por ejemplo, se utiliza la representación parlamentaria nacional, que excluye la participación a nivel de gobiernos locales y en otros ámbitos de la vida comunitaria y pública. Asimismo, la dimensión del mercado laboral no cuenta con suficiente información sobre ingresos, empleo y trabajo no remunerado realizado por mujeres. El índice no incluye otras dimensiones importantes, como el uso del tiempo: el hecho de que muchas mujeres tienen la carga adicional de los cuidados y las tareas domésticas, que se descuentan del tiempo de ocio, y aumentan el estrés y el cansancio no se tienen en cuenta. La propiedad de bienes, la violencia de género y la participación en la toma de decisiones comunitarias tampoco se reflejan en el índice, principalmente debido a la disponibilidad limitada de datos en estas áreas.

Los datos que se presentan en el último informe muestran que el África subsahariana, el Sur de Asia y los Estados Árabes sufren las mayores pérdidas por la desigualdad de género. Los patrones regionales muestran que la salud reproductiva es la principal causante de la desigualdad de género en todo el mundo. Las mujeres que viven en el África subsahariana, con una brutal pérdida del 99%, se ven afectadas principalmente en esta dimensión, seguido por las habitantes del Sur de Asia (98%), y los Estados Árabes y América Latina y el Caribe (ambas con una pérdida del 96%). Los Estados Árabes y el Sur de Asia están también caracterizados por un empoderamiento femenino muy débil.

En los últimos años se han ido creado otros índices sobre género, que se complementan entre sí y ayudan a comprender las causas subyacentes de las desigualdades

Por otra parte, el  ha sido utilizado por la Escola de Cultura de Pau de la Universidad de Barcelona para analizar la dimensión de género en la construcción de la paz, en los informes anuales *Alerta*. Se cruzan los datos de este indicador con el de los países que se encuentran en situación de conflicto armado. Este índice muestra como diez de los países en los que se da esta situación de gravedad en términos de equidad de género atravesaban uno o varios conflictos armados en 2010. Sin embargo, para seis de los países en los que hay uno o más conflictos armados no hay datos sobre equidad de género. Estos países son: Afganistán, Iraq, Myanmar, Palestina, RD Congo y Somalia. Esto implica que 15 de los 30 conflictos armados activos al finalizar 2010 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género. Asimismo, alrededor del 50% de los conflictos armados para los que existían datos sobre equidad de género tuvieron lugar en contextos con graves desigualdades de género. Sólo en seis países en los que existía uno o más conflictos armados, las cifras de equidad de género no entraban dentro de los umbrales de gravedad establecidos en este informe –Colombia, Filipinas, Israel, Rusia, Tailandia y Uganda (Escola de Cultura de Pau, 2011). Como plantea el informe *Alerta 2011*: “Mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de los conflictos armados como realidades neutras y se pone en cuestión el hecho de que la génesis de los conflictos armados sea independiente de las estructuras de poder en términos de género que se dan en una determinada sociedad.” (Escola de Pau, 2001).

En los últimos años se han ido creado otros índices sobre género, que se complementan entre sí y ayudan a comprender las causas subyacentes de las desigualdades de género en los distintos ámbitos como la participación económica, política o la participación en los procesos de construcción de la paz. Uno de los más recientes ha sido el el Women’s Economic Opportunity Index (WEOI) de *Economist Intelligence Unit*, presentado este mismo año, que se centra en leyes y regulaciones sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral y las instituciones sociales que afectan a la participación económica de las mujeres.

Los límites de la medición

La mayoría de los conceptos que se miden son más amplios que los índices que se proponen. La medición tiene sus límites y algunos de los principales obstáculos que enfrentan son:

La necesidad de importantes recursos humanos y financieros

La elaboración de un índice requiere de importantes recursos humanos y financieros para poder manejar un número grande de fuentes de información y sobre todo para mantener el índice en el medio y largo plazo. Los índices, para ofrecer datos comparables y relevantes, requieren de una franja de más de cinco años para poder observar las tendencias y los cambios que se dan en el mundo. Esto implica un compromiso importante por parte de las instituciones y ha hecho que buena parte de los centros que elaboran índices, se sitúen en el Norte y particularmente en el ámbito anglosajón. Habría que aumentar la capacidad de los países del Sur para recoger información sobre ciertas temáticas y apoyar su participación en la elaboración de índices. Una interesante iniciativa en este sentido es *el índice Ibrahim*⁵, impulsado en 2007, que mide la gobernabilidad y la gobernanza en los países del África subsahariana. Establece un ranking de acuerdo a la calidad de los gobiernos de los países, a partir de 57 indicadores, que se dividen en cinco categorías y abarcan todas aquellas obligaciones que tiene un gobierno con sus ciudadanos/as: la seguridad, el Estado de Derecho, la transparencia frente a la corrupción, la participación y derechos humanos, las oportunidades económicas sostenibles y el desarrollo humano. El índice quiere proporcionar una herramienta para que la sociedad civil y los ciudadanos puedan exigir las responsabilidades y la rendición de cuentas a sus gobiernos, estimulando el debate y proporcionando información sobre el rendimiento y el desempeño de sus líderes.

La escasez de datos en determinadas temáticas

En la mayoría de los índices se plantea la necesidad de mejorar la calidad de los datos. Incluso en la elaboración del Índice de Desarrollo, que cuenta con datos de los Organismos Internacionales que suelen ser los más fiables, existen importantes lagunas estadísticas en áreas muy básicas. Por lo tanto resulta difícil construir un indicador, cuando en muchos países no se recoge la información sobre algunas de las temáticas.

En otras ocasiones los datos proporcionados por los gobiernos o instituciones próximas carecen de fiabilidad. Esto ocurre con frecuencia cuando algunas instituciones utilizan datos de percepción basados en encuestas, como aquellas que miden la percepción de seguridad, o la libertad. Con frecuencia, estas percepciones no responden a la realidad y se han construido a partir de la visión que los medios de comunicación ofrecen sobre el tema. Esto ha ocurrido en el caso de

⁵ Más información en: <http://www.moibrahimfoundation.org/index-2008/index.asp>

Centroamérica en relación con la seguridad ciudadana, en el que en algunos países como Costa Rica la percepción de inseguridad está por encima del número de homicidios y delitos que se producen en el país.

Algunos índices no tienen capacidad de diagnóstico, no analizan las causas, o consecuencias de la situación. En ocasiones tampoco incluyen indicadores de progreso, que permitan visualizar si se está avanzando en el problema. A menudo muestran una “imagen fija” de lo que está ocurriendo en la actualidad. Un ejemplo de esto es el Índice de Percepción de la Corrupción, que muestra como afecta este fenómeno a los distintos países, pero no ofrece información de cómo se ha avanzado o retrocedido, lo que en ocasiones puede resultar problemático.

Otro de los obstáculos que se presentan, es que con frecuencia en la recogida de información no se tiene en cuenta la dimensión de género y por lo tanto se invisibilizan algunas situaciones que son relevantes para la comprensión de la problemática.

Cualquier medición tiene sus límites y es preciso tratar de superarlos de la manera más rigurosa posible. Con frecuencia en la elaboración de los índices se cuenta con la participación de paneles de expertos que identifican posibles desviaciones y que tratan de corregirlas cuando aparecen nuevas variables que no estaban previstas en la concepción del índice y que distorsionan significativamente la realidad.

Los índices son subjetivos y están determinadas por el marco conceptual en el que se insertan

La subjetividad

Los índices son subjetivos y están determinadas por la manera de definir el concepto. Según una visión u otra se seleccionarán unos indicadores determinados, se establecerá su grado de relevancia y sus relaciones entre ellos. Hay subjetividad en los datos que se recogen y en la manera de organizarlos. Con frecuencia, los índices se presentan como un marco neutral y objetivo, que acompañado de un número de datos, de cálculos matemáticos y correlaciones, no pueden cuestionarse. “Los números no mienten”, afirman algunos. Sin embargo, esto no es así, como se ha mostrado en numerosas ocasiones y hay formas distintas de medir la realidad.

Como hemos visto el índice para medir la paz, éste estará determinado por la concepción de paz que empleemos. La paz entendida como ausencia de violencia, será muy distinta a la paz entendida como un proceso orientado a la transformación no violenta de los conflictos. Tampoco será lo mismo, si se da más valor a aquello que es mejor para las personas, como propone el centro Delás en su índice.

ce para medir la paz, que si se considera más relevante los intereses de los Estados o de las empresas. La definición del peso que tiene cada indicador para obtener un índice es muy compleja y como hemos mencionado anteriormente, depende de la mirada que se tiene sobre el tema que se está analizando. También se presentan limitaciones metodológicas, en ocasiones, cuando es preciso medir países con dimensiones tan distintas como China e Islandia, en que es preciso realizar ajustes. O bien, cuando se quiere medir todas aquellas actividades ligadas a las redes ilícitas como el comercio de armas, el tráfico de personas y el narcotráfico, que son fenómenos que no están ligados a un solo país y por lo tanto el análisis por países resulta insuficiente.

Aún asumiendo que toda herramienta es imperfecta, se pueden utilizar estrategias que ayuden a minimizar las desviaciones o errores. Además de los indicadores que se puedan seleccionar, es importante contrastar los resultados preliminares con expertos en cada una de las cuestiones, con el fin de revisar las posibles distorsiones que se produzcan. También se pueden validar los resultados finales, con las organizaciones locales que pueden ofrecer perspectivas nuevas.

La dimensión cultural y local y los dilemas que plantean para la medición

En ocasiones se utilizan conceptos distintos para medir un mismo fenómeno, o el grado de intensidad es percibido de manera distinta y por lo tanto medido de forma diferente. Además, la legislación local puede utilizar criterios muy diferentes según el contexto a las leyes internacionales. Y por lo tanto determinados delitos o comportamientos no serán contabilizados como tal, al utilizar criterios distintos. Por ejemplo, a la hora de medir la violencia, hay que tener en cuenta las relaciones de poder, las diferencias culturales, legislativas, las relaciones de género. Los países que tienen una legislación muy estricta en relación con la violencia sexual pueden tipificar delitos en un país que en otros no lo son. Este es el caso de Canadá, que tiene uno de los *ranking* más altos en violencia sexual, porque dentro de su legislación, incluyen muchos supuestos que no incluyen otros países, en los que tan solo cuentan las violaciones cuando que son denunciadas.

Los ranking: potencialidades y límites

Los *ranking* se sitúan en una lógica competitiva, que no siempre es la más adecuada para analizar la realidad de un país. Además pueden tener un efecto negativo sobre la situación de un país, en términos de cancelación de ayuda, u otras acciones. Sin embargo, con

frecuencia los *rankings* se han convertido en un poderoso incentivo para los gobiernos para realizar esfuerzos para mejorar su posición y por lo tanto su proyección exterior en el ámbito de los derechos humanos, la justicia o la paz y es así como ha sido utilizado por muchas organizaciones.

Para terminar, los índices deben estar insertados en un sistema de referencia. Sería muy importante lograr un marco de referencia conjunto entre los diversos centros que miden la paz, los conflictos o los derechos humanos. Es necesario promover un mayor compromiso entre los activistas y la comunidad investigadora para compartir datos y metodología.

Los índices deberían contribuir a la elaboración de modelos o escenarios de futuro en el que la paz, el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, fueran elementos centrales. Y deberían servir para la acción y para influir en los que toman las decisiones políticas. En la medida que las sociedades cambian, se genera la necesidad de recoger datos que hasta ahora no había sido recogidos. Ningún índice es perfecto pero pueden ser una herramienta interesante para analizar la realidad e incorporar nuevas visiones.

Referencias bibliográficas

Boege, Volker et al. (2008), *¿Qué es lo "fallido"?. Los Estados del Sur o la investigación y las políticas de Occidente*. Madrid, ICEI.

Dios, Manuel (2010), *La paz como cultura*, Lleida, Editorial Milenio.

Grebe, Jan (2011), *The Global Militarization Index (GMI). Use of the GMI for evaluating the development orientation of states and regional militarization*, Bonn, BICC
ICIP (2010), *Midiendo la paz. Iniciativas, limitaciones y propuestas. Relatoría del seminario*, Barcelona, ICIP.

Londoño y Guerrero (eds) (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Mayor Zaragoza, Federico (2010), "Balance de un década de la Cultura de paz: retos y desafíos para el futuro", en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Madrid, Icaria.

Institut for Economics and Peace (2011), *Methodology, Results and Finding*, IEP, Australia. Disponible en: <http://www.visionofhumanity.org/>