

revista española de

**desarrollo
y cooperación**

Eedita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO ASESOR

PRESIDENTE:

Antonio Fernández Poyato (*FIIAPP*)

VOCALES:

Francisco Aldecoa Luzárraga (*UCM*)
Carmelo Angulo Barturen (*FIIAPP*)
Celestino del Arenal Moyúa (*UCM*)
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (*UCM*)
M^a Emilia Casas Bahamonde (*Tribunal Constitucional*)
Lorenzo Fernández Franco (*IUDC-UCM*)
Francesc Granell Trías (*Universidad Central de Barcelona*)
José Miguel Insulza Salinas (*Organización de Estados Americanos*)
María A. González Encinar (*Instituto Cervantes Bruselas*)
Norberto E. Consani (*IRI-La Plata*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alfredo Arahuetes García (*ICADE*)
Maribel Castaño García (*UCM*)
Noé Cornago Prieto (*Universidad del País Vasco*)
José Déniz Espinós (*UCM*)
Alfonso Dubois Migoya (*HEGOA*)
Felipe González A. (*Universidad del País Vasco*)
Rafael Grasa Hernández (*Universitat Autònoma de Barcelona*)
José Antonio Nieto Solís (*UCM*)
Gustavo Palomares Lerma (*UNED*)
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad de Santiago de Compostela*)
Ignacio Soletto Martín (*FIIAPP*)

DIRECCIÓN

L. Alfonso Gamo Rodríguez (*Fundación Carolina-CeALCI*)
José Ángel Sotillo Lorenzo (*UCM*)

COORDINADORA EDITORIAL

Enara Echart Muñoz (*IUDC-UCM*)

COLABORADORES

Bruno Ayllón Pino (*IUDC-UCM*) **Cecilia Carballo de la Riva** (*Fundación IPADE*)
Florencio Gudiño (*OIT-Perú*) **Carlos Illán Sailer** (*Parlamento Europeo*)
Ruth Jaramillo Blasco (*AECID*) **Elena Pérez-Villanueva** (*Embajada de España en Tailandia*)
Francisco Rey Marcos (*IECAH*) **Joaquín Tasso** (*Comisión Europea*)
Juan M. Toledano (*IUDC-UCM*) **Javier Surasky** (*IRI-La Plata*)

SECRETARÍA DE REDACCIÓN

Jorge García Burgos (*IUDC-UCM*)
Leticia Bendelac Gordon (*IUDC-UCM*)

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18 – Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es – URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 31

Invierno de 2013

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario



- 7 Presentación. La agenda urbana del siglo XXI: de Río+20 a HABITAT III
Joan Clos

**TEMA CENTRAL. DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE:
HACIA LA NUEVA AGENDA URBANA DEL SIGLO XXI**

- 17 Los factores de cambio que moldearán el futuro desarrollo de las ciudades
José Miguel Fernández Güell
- 33 Las ciudades pueden ser un buen sitio donde empezar a hablar
de sostenibilidad
Rafael Córdoba Hernández y Cristina Fernández Ramírez
- 47 La diplomacia de ciudades: instrumento de desarrollo y cooperación
descentralizada
Efraín Vázquez-Vera
- 57 Rig y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo
territorial: una propuesta más allá de la cooperación descentralizada en México
Esther Ponce Adame
- 81 Cooperación universitaria y desarrollo local. La experiencia del municipio
de Soacha, Colombia
Ana Gamba, Jorge García Burgos, Jesús María Molina y Sonia Mireya Torres

OTROS TEMAS

- 97 ¿Qué conocimiento para qué desarrollo? Reflexiones desde la investigación
universitaria
Alejandra Boni, M^a de los Llanos Gómez-Torres, Rose Mary McGee y Jordi Peris

- 113..... Migración, remesas y ayuda en la ecuación del desarrollo. Algunos indicios y nuevos interrogantes
Joan Lacomba y Cristina Benlloch
- 125 Transnacionalismo político y participación ciudadana de los emigrantes marroquíes
Mourad Aboussi

SECCIONES FIJAS

- 141..... Acciones y desafíos de la cooperación al desarrollo en el segundo semestre de 2012
Juan Pablo Prado Lallande y Diana Elizabeth Tadeo Villegas
- 155..... Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. Mayo a diciembre de 2012
Javier Surasky

RESEÑAS

- 175..... Tiempo diplomático
José Ángel Sotillo Lorenzo

“Lectores y suscriptores de la Revista Española de Cooperación y Desarrollo. Gracias al apoyo recibido durante estos años hemos sido fieles a una nuestras citas bianuales a pesar de situaciones adversas que hemos ido sorteando y que en los últimos años no han hecho más que arrear. Es momento de seguir apostando por la divulgación de la investigación en temas del desarrollo. Ahora más que nunca, los pocos espacios que se mantienen abiertos en cooperación deben ser abanderados por instituciones, organismos, personas que crean en políticas públicas demandadas desde la sociedad civil. El cambio de formato de la revista es la expresión estética de la calidad acompañada de más indicadores de impacto, refuerzo de colaboradores de primer nivel, sin olvidar la labor de difusión hacia la opinión pública de temas a menudo complejos. Esperamos que la acogida esté a la altura de nuestro propósito.”

Presentación

La agenda urbana del siglo XXI: de Río+20 a HABITAT III

JOAN CLOS*



La urbanización sostenible como la clave para la transformación socioeconómica

NO HAY DUDA: vivimos en un mundo urbanizado. En las últimas décadas, se está viviendo un rápido proceso de urbanización y, en el caso de varios países y regiones, a un ritmo sin precedentes. En el año 2010, la población urbana superó a la población rural marcando el comienzo de lo que algunos denominan el nuevo “milenio urbano” o el “siglo de las ciudades”. Y este proceso se va a acelerar. Se espera que la población mundial en las ciudades alcance el 60% en 2030 y 70% en 2050¹, es decir, que siete de cada diez personas en el planeta vivan en zonas urbanas.

* Joan Clos es director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HABITAT.

¹ Informe “El Estado de las Ciudades del Mundo 2012/2013: La prosperidad de las ciudades”. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>

Pero el crecimiento de la población urbana es solo uno de los retos. Efectos adversos del cambio climático en las ciudades, la inseguridad y la delincuencia que afecta a las zonas urbanas, el aumento de la exclusión socioeconómica y la desigualdad, la falta de planificación que se materializa en una urbanización incontrolada que provoca el crecimiento de asentamientos humanos informales y la incapacidad para proporcionar servicios básicos, transporte, seguridad y empleo en condiciones dignas para las poblaciones urbanas se suman a este.

Además, las tendencias que afectan a las ciudades son en casos divergentes. Por ejemplo, mientras que algunas ciudades están experimentando un crecimiento urbano acelerado, otras se enfrentan a poblaciones en descenso. Numerosas ciudades encaran nuevos desafíos provocados por el envejecimiento de la población mientras que otras luchan por integrar a una juventud en aumento. Muchas ciudades tienen una buena calidad de vida y condiciones materiales suficientes, mientras que otras padecen recurrentes e intensas crisis sobre los recursos como el agua, la energía y los alimentos. Algunas están viviendo en razonable paz y armonía, mientras que otras se ven afectadas por los conflictos o episodios de desastres naturales.

Sin embargo, a pesar de este complejo panorama, y como se reiteró en el recientemente celebrado Día Mundial del Habitat², las ciudades crean oportunidades y la urbanización y la densidad urbana aportan valor si están bien diseñadas. Una ciudad compacta y bien planificada ofrece a las empresas una ventaja comparativa en términos de competitividad y empleo. La distancia entre los factores de producción son menores y la concentración de conocimiento y recursos mayor.

La lucha por la sostenibilidad global se ganará o se perderá en las ciudades. Energía, agua, alimentos, biodiversidad, adaptación al cambio climático, exposición a los desastres naturales o empleo. El desafío es conectar todos estos puntos tan estrechamente vinculados. Dando prioridad a la urbanización sostenible, la mayoría de ellos se pueden abordar en conjunto.

La coherencia del proceso: Río+20 y la Agenda post-2015

Una parte de la problemática urbana mencionada fue identificada por el conjunto de la comunidad internacional en la Declaración del Milenio del año 2000. El Objetivo del Milenio 7, que propone “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, incluyó metas e indicadores específicos sobre el acceso a servicios de agua y saneamiento hasta el año 2015, y al mejoramiento de las condiciones

² Disponible en <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=700>

de vida de quienes viven en asentamientos humanos precarios hasta 2020. Se reconocía así las graves circunstancias de los pobres urbanos en el mundo y por este motivo se articuló el compromiso para mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020³.

En este proceso de análisis y articulación de la Agenda Global del Desarrollo, en Río+20, nombre abreviado que se le dio a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar el pasado mes de junio en Río de Janeiro 20 años después de la histórica Cumbre de la Tierra, quedó establecido el foco de la misma en la sostenibilidad, dando lugar a la puesta en marcha de un proceso para el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que sin duda, deberá ser coordinado y coherente con los procesos relacionados con la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo con posterioridad a 2015.

Entre las medidas adoptadas en la Declaración final de la Conferencia⁴, cabe destacar el compromiso para el fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales de desarrollo sostenible, reconociendo la importancia vital de contar con un sistema multilateral eficaz, inclusivo, transparente, reformado y fortalecido a fin de abordar mejor los problemas mundiales urgentes que obstaculizan el desarrollo sostenible, reconociendo la universalidad y el papel central de las Naciones Unidas, y reafirmando el compromiso de promover y fortalecer la eficacia y eficiencia del sistema de las Naciones Unidas.

Además, durante la Conferencia, diversos eventos debatieron “la ciudad que queremos” y cómo conseguirla y fruto de esto, también se recogieron en la mencionada declaración, desafíos específicos para las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles, y se reconoció la necesidad de aplicar un enfoque holístico del desarrollo urbano que prevea viviendas e infraestructuras asequibles y priorice la mejora de los barrios marginales y la renovación urbana, destacando especialmente el papel de los gobiernos regionales y locales, y reconociendo la importancia del desarrollo de enfoques integrados de la planificación urbana y la gestión para fomentar sociedades sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental.

3 En el Informe Global de Avance de los Objetivos del Milenio de 2012 se concluye que el mundo está en camino de cumplir con la meta sobre agua potable, aunque en algunas regiones queda mucho por hacer. En lo que respecta al saneamiento, la situación es más compleja y la meta de 2015 parece estar fuera de alcance. En efecto, la mitad de la población de las regiones en vías de desarrollo carece de servicios sanitarios. Las diferencias en lo que respecta a cobertura de instalaciones sanitarias entre zonas urbanas y rurales siguen siendo abismales. Y las mejoras en los servicios sanitarios no están llegando a los más pobres. Las mejoras de barrios marginales, si bien han sido considerables, son insuficientes para compensar el aumento de personas pobres en zonas urbanas.

4 Disponible en <http://rio20.net/propuestas/declaracion-final-de-la-cumbre-de-los-pueblos-en-la-rio20>

El desafío urbano principal es promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones. El compromiso se centra en promover políticas de desarrollo sostenible que apoyen la prestación de servicios sociales y de vivienda inclusivos; condiciones de vida seguras y saludables para todos, especialmente los niños, los jóvenes, las mujeres y los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; la generación de empleos decentes; y la mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales.

HABITAT III y la nueva Agenda Urbana Mundial

Ahora bien, estos desafíos representan también una oportunidad para renovar y reforzar el compromiso político global para el desarrollo urbano sostenible y para revisar la agenda urbana mundial desde una perspectiva orientada al futuro.

Es importante que los pueblos del mundo, retomando la expresión introductoria de la Carta de las Naciones Unidas, sigan discutiendo y alcanzando acuerdos, como lo han hecho desde hace ya casi 20 años, sobre el futuro de las ciudades y sobre cómo lograr un desarrollo urbano equitativo y sostenible.

Es con este propósito, precisamente, que en noviembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió “convocar para 2016, como se viene haciendo cada veinte años (1976, 1996 y 2016), una tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano sostenible (HABITAT III) para reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible, que habrá de centrarse en la ejecución de un ‘nuevo programa urbano’ basado en el Programa Hábitat, la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio y los objetivos pertinentes de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y los resultados de otras grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas...”⁵ y encargar al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos (ONU-HABITAT) liderar su proceso y preparación.

HABITAT III dará continuidad a la Cumbre de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT I), celebrada en Vancouver en 1976, que

5 A/RES/66/207.

concluyó con la creación ONU-HABITAT, y a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, (HABITAT II), también denominada Cumbre de las Ciudades, que se celebró en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996⁶.

HABITAT III tiene como objetivos abordar los nuevos desafíos y las oportunidades que han surgido a partir de HABITAT II, con la inclusión del cambio climático y la protección y la seguridad; llegar a un acuerdo sobre una agenda de desarrollo capaz de dar respuesta a los nuevos desafíos y el cambio en la función de las ciudades y abordar maneras de fortalecer el marco institucional del desarrollo urbano sostenible y la vivienda⁷.

En este sentido, continuará y evaluará el proceso 20 años después y abogará por la renovación del compromiso global con el desarrollo sostenible, identificando y evaluando los avances logrados, los nuevos retos, las oportunidades y las áreas donde se necesitan mayores esfuerzos a través del desarrollo y la implementación de una Nueva Agenda Urbana que se enfocará en aprovechar el potencial de las ciudades a través del fomento de la planificación urbana eficaz, transparente y participativa, incluyendo los procesos legislativos e institucionales pertinentes, los cuales redundarán en desarrollo económico y social para las poblaciones de las ciudades, así como avanzar en la comprensión del papel esencial que los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones tienen en la elaboración de propuestas y políticas y estrategias de desarrollo urbano sostenible.

El proceso preparatorio tendrá una demanda importante para los Estados, ONU-HABITAT y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Y sin duda, será fundamental que este proceso sea inclusivo con todas las partes involucradas. Ya HABITAT II reconoció la importancia de las redes de autoridades locales y de las autoridades locales propios para hacer frente a los desafíos del mundo, y en el proceso preparatorio de HABITAT III, los gobiernos locales, regionales y sus asociaciones deberán desempeñar un papel de liderazgo en la elaboración de propuestas y políticas urbanas, ya que una gran parte de ellas tendrá que ser dirigida por ellos mismos.

Construyendo sobre los consensos ya alcanzados, se aspira a que HABITAT III genere acuerdos concretos sobre el tema que será el lema de la conferencia: "Desarrollo Urbano Sostenible: el futuro de la urbanización". El éxito de la conferencia dependerá claro está de los compromisos políticos que en ella se

6 HABITAT II culminó una serie de Cumbres Mundiales organizadas por las Naciones Unidas desde 1992 dedicadas a los temas que centran la atención de la humanidad en la última década del siglo XX: la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1993); la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1994); y la Cumbre sobre la Mujer (Pekín, 1995).

7 *Ibíd.*

alcancen, pero también del proceso preparatorio que se lleve a cabo a nivel nacional y regional, que incluye una invitación a todos los países a revisar las agendas nacionales de desarrollo para consolidar sus políticas urbanas nacionales.

De esta manera, se instará a los países a que dentro de estos espacios evalúe la aplicación de la Agenda Hábitat y de las metas internacionales pertinentes en el contexto nacional, se determinen tendencias, metas voluntarias nacionales, regionales y locales para 2020, y estrategias y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano sostenible.

La propuesta de ONU-HABITAT es generar un espacio de intercambio entre los actores nacionales responsables de las iniciativas de desarrollo urbano. Estos espacios deberán garantizar un diálogo incluyente y participativo entre los representantes del gobierno (central y subnacional), las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado, los cuales deberán a su vez valorar su propio progreso y vinculación y hacer las recomendaciones pertinentes para el desarrollo de una agenda país que proporcione elementos importantes de discusión para la elaboración de la mencionada Nueva Agenda Urbana a nivel global para HABITAT III.

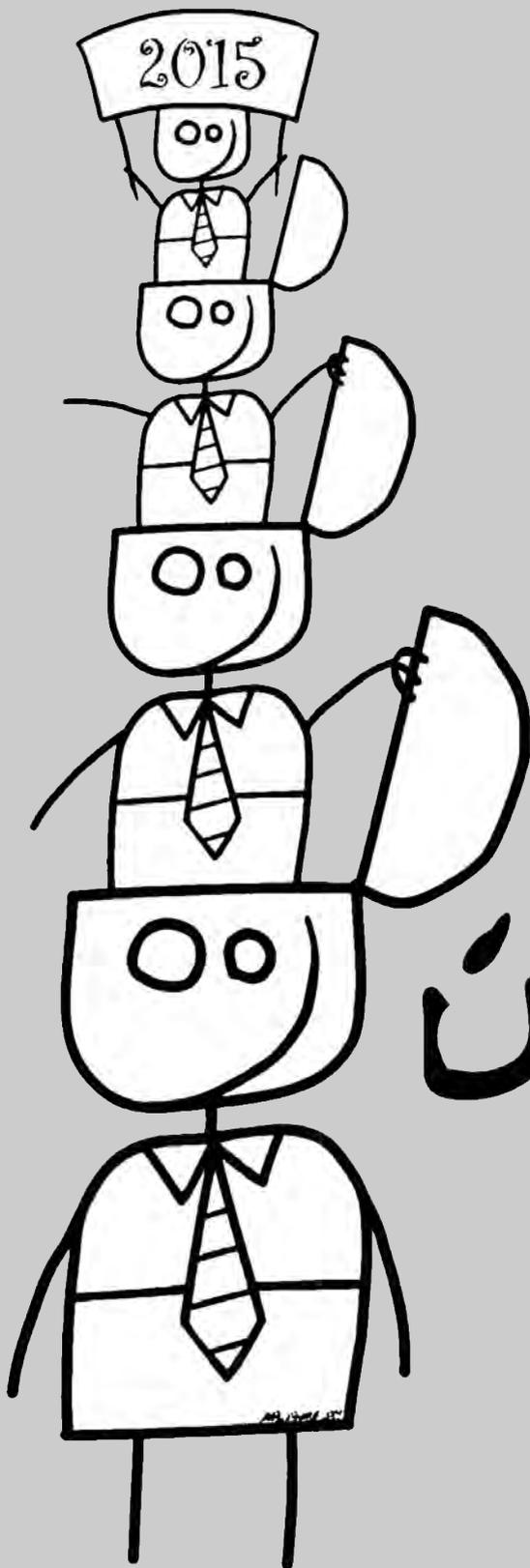
Un llamado a la acción

Como dijo el Secretario General de Naciones Unidas a propósito de la celebración del Día Mundial del Hábitat⁸: “Unas ciudades mejor planificadas y que funcionen mejor pueden ayudar a guiarnos hacia el futuro que queremos: ciudades donde todos tengan una vivienda adecuada y buenos servicios de agua, saneamiento, salud y otros servicios básicos; ciudades con buenas perspectivas educativas y laborales; ciudades con edificios y sistemas de transporte público con un uso eficiente de la energía; ciudades donde todos se sientan integrados”.

Se espera que HABITAT III sea un proceso desde el que (re)pensar el modelo de ciudad que queremos y (re)animar la participación de todos a fin de transformar las ciudades en un lugar mejor para vivir. Como invita la Campana de ONU-HABITAT *Yo mejoro mi ciudad*⁹, sensibilicémonos y comprometámonos con urgencia a trabajar juntos para la gestión integrada e integral del entorno urbano en beneficio de las personas y del planeta.

⁸ <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=700>

⁹ <http://www.imacitychanger.org>



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN
UCM



 Dirección General de Inmigración
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES
Comunidad de Madrid

ÚNETE

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
INTERNACIONAL
AGENDA 2015

www.fundacion-ipade.org

tema central

DESARROLLO

URBANO

SOSTENIBLE:

HACIA LA NUEVA

AGENDA URBANA

DEL SIGLO XXI



1

Los factores de cambio que moldearán el futuro desarrollo de las ciudades

JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ GÜELL*



PALABRAS CLAVE

Estudios de futuro; Prospectiva urbana; Factores de cambio; Planificación estratégica de ciudades.

RESUMEN En este artículo se presenta la prospectiva como un enfoque apropiado para prever la futura evolución de las ciudades en contextos complejos y sometidos a fuertes turbulencias. Asimismo, se identifican los principales factores de cambio social, económico, tecnológico, ambiental y de gobernanza que influirán en el desarrollo futuro de las ciudades. Finalmente, se discuten las incertidumbres críticas que determinarán las visiones de futuro.

KEYWORDS

Future studies; Urban prospective; Factors of change; Strategic planning of cities.

ABSTRACT This paper presents foresight as an appropriate approach to foresee the future evolution of cities in complex and uncertain contexts. In addition, social, economic, technological, environmental, and governance trends that will influence the future development of cities are identified. Finally, critical uncertainties that will determine future visions are discussed.

MOTS CLÉS

Études de future; Prospective urbaine; Facteurs de changement; Planification stratégique des villes.

RÉSUMÉ Cet article présente la prospective comme une approche appropriée pour prédire l'évolution future des villes en contextes complexes et sous fortes turbulences. Il identifie également les principaux facteurs ordre social, économique, technologique, environnementale et de gouvernance qu'influent sur le développement futur des villes. Finalement, nous discutons des incertitudes critiques qui détermineront les visions de futur.

* José Miguel Fernández Güell es arquitecto-urbanista, profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid.

La prospectiva como plataforma para visualizar los retos de futuro

En el momento presente, se están produciendo con intensidad y rapidez numerosos cambios de diversa índole, tanto a escala global como local, que afectarán positiva o negativamente a los procesos de urbanización en curso en las ciudades de nuestro planeta. Se trata de vectores de cambio muy heterogéneos que introducirán transformaciones relevantes en el orden geopolítico, en las estructuras sociodemográficas, en los comportamientos socioculturales, en los modelos económicos, en el uso de las innovaciones tecnológicas y en la gestión de los problemas ambientales. Aparte de la relevancia y dimensión de estos cambios, preocupa la rapidez con que se suceden y la imprevisibilidad de sus impactos.

Por todo ello, en un contexto de estancamiento económico en los países más desarrollados y de intensa urbanización en los países en vías de desarrollo, resulta apremiante explorar el futuro para identificar los factores de cambio que previsiblemente dominarán la escena urbana durante las próximas décadas. Asimismo, resulta necesario determinar las posibles implicaciones que dichos cambios tendrán sobre la fábrica socioeconómica y físico-espacial de las ciudades. Bajo estas circunstancias, la prospectiva puede ayudarnos a contestar adecuadamente estas cuestiones.

En los últimos años, el término prospectiva —*foresight* en inglés y *prospective* en francés— ha comenzado a utilizarse ampliamente en diversos campos del conocimiento para describir una serie de enfoques que intentan mejorar la capacidad de decisión actual de los agentes públicos y privados para afrontar los retos que depara el futuro mediante una serie de instrumentos de previsión de carácter eminentemente cualitativos (Barbieri, 1993; Godet, 1993). Aunque con cierto retraso respecto a los ámbitos de la tecnología, la economía y la sociología, la prospectiva comienza a aplicarse lentamente en el campo de la planificación urbana y territorial (Cole, 2001; Fernández Güell, 2012 y 2011; Gavigan y Scapolo, 2001; IPTS, 2001; Isserman, 1985).

La prospectiva puede definirse como un proceso sistemático, participativo, generador de conocimiento sobre el futuro y creador de visiones a largo y medio plazo, dirigido a apoyar la toma de decisiones presente y a movilizar acciones conjuntas (Foren, 2001). Así, la prospectiva no solo produce estudios sobre el futuro, sino que también involucra a los agentes clave del cambio y establece redes de expertos con el propósito de desarrollar visiones estratégicas y de configurar una inteligencia anticipadora. De hecho, la prospectiva se caracteriza por enlazar estrechamente los estudios del futuro con la planificación estratégica y el análisis de políticas a través de los procesos participativos (Fernández Güell, 2006).

Ahora bien, con ánimo crítico puede cuestionarse la capacidad de la prospectiva para visualizar el futuro de nuestras urbes. ¿Cómo es posible prever el futuro de las ciudades contemporáneas cuando estas operan en un contexto dominado por la incertidumbre y la turbulencia? ¿No estaremos planteando un objetivo excesivamente ambicioso?

Aunque efectivamente el futuro es difícil de prever, sobre todo en entornos muy complejos y sometidos a cambios turbulentos, el futuro no es necesariamente la inevitable consecuencia de una serie de tendencias frente a las cuales no podamos intervenir. Por el contrario, el futuro puede considerarse como un objeto que es manipulado, debatido e, incluso, consensado por los integrantes de una Sociedad. En este sentido, la prospectiva nos ofrece un potente instrumento para anticipar posibles futuros, discutirlos y reaccionar ante ellos.

A continuación se presenta una serie de posibles cambios e incertidumbres a las que se enfrentarán las ciudades del futuro. Los factores de cambio están esbozados someramente y se han dividido en cinco familias —sociales, económicos, tecnológicos, ambientales y de gobernanza—. Seguidamente, se enumeran las incertidumbres críticas que suscitan los cambios.

Factores de cambio sociales y sus incertidumbres críticas

Las tendencias socio demográficas muestran cómo está cambiando el paisaje urbano. La mitad de la humanidad vive hoy en centros urbanos y según previsiones de Naciones Unidas para el año 2050 seis de cada diez habitantes del orbe serán urbanitas (ONU-HABITAT, 2008). Después de esa fecha el mundo seguirá urbanizándose en un proceso que será a la vez irreversible e imparable. No hay precedentes en la historia de la humanidad de un trasvase de población del medio rural al ámbito urbano de estas dimensiones, razón por la cual los desafíos de futuro son difíciles de prever.

El siglo XXI será el siglo de las mega-ciudades con poblaciones mayores de 10 millones de habitantes y de las meta-ciudades con más de 20 millones. Ahora bien, serán las ciudades intermedias, aquellas cuyo tamaño oscila entre los 100.000 y un millón de habitantes, las que experimentarán mayores tasas de crecimiento poblacional en los años venideros. A pesar de la escasa atención mediática que reciben actualmente, las ciudades intermedias desplegarán en el futuro su gran potencial para armonizar flujos de productos agrícolas, empleos, movimientos migratorios, infraestructuras y educación.

El descenso de las tasas de natalidad debido a la incorporación de la mujer al mercado laboral y la prolongación en la esperanza de vida gracias a las nuevas

tecnologías médicas provocarán un menor ritmo de crecimiento de la población urbana unido a su progresivo envejecimiento. Este proceso será más intenso en los países más desarrollados, pero también afectará de forma creciente a las economías emergentes y en vías de desarrollo.

La familia tradicional, compuesta por una pareja, niños y personas mayores, perderá importancia relativa debido a la disminución de su tamaño, al incremento de las familias monoparentales y al aumento de las personas que viven solas. En otras palabras, en las ciudades del futuro abundarán las familias más pequeñas y con estructuras más complejas, y se acentuará el individualismo y el aislamiento dentro de los grupos familiares.

En el futuro persistirá la denominada “ciudad dividida”, que reflejará la partición física y espacial de muchas urbes. En efecto, un número cada vez mayor de habitantes urbanos seguirán sufriendo una movilidad social congelada, sin oportunidad real para escalar la pirámide social a no ser que recurran a actividades ilegales. Por otro lado, los habitantes ricos y de clase media optarán por vivir protegidos en suburbios fortificados y urbanizaciones privadas. Por tanto, pueden esbozarse dos utopías de futuro: la de las clases pudientes que aspirarán a vivir separadas y protegidas del resto de la ciudad en sus propios espacios; y la utopía de los pobres que no pretenderán mejorar su vida, sino simplemente sobrevivir.

La conjunción de tendencias económicas y demográficas provocará transformaciones urbanas importantes. En las próximas décadas, la movilidad poblacional será cada vez mayor en todos los sentidos. Mientras que los habitantes de países ricos migrarán a países del Sur con mejores climas y coste de vida más bajo, los jóvenes de países pobres se desplazarán a los países donde pueden encontrar empleos con mejores salarios.

Los factores de cambio sociales descritos plantean una serie de incertidumbres sobre la posible evolución de las sociedades urbanas del futuro.

¿Se establecerá un nuevo pacto social en los territorios urbanos?

La incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, la fragmentación de las tipologías familiares y el mayor envejecimiento de la población producirán fuertes tensiones en las unidades familiares de las grandes metrópolis. Para evitar la crisis de la estructura familiar será preciso establecer un nuevo pacto social que contemple aspectos tales como: mayor igualdad en las relaciones entre hombre y mujer; posibilidad real de compaginar la vida laboral y familiar; cambio de mentalidad en las familias, empresas y gobierno; mejora de los servicios sociales dirigidos a la mujer y la familia; implantación del derecho universal a la educación infantil gratuita y de calidad desde los cero años.

¿Desembocaremos en una sociedad urbana más insegura?

Las nuevas formas de vida, el nuevo orden económico, la fragmentación de la estructura familiar, la creciente movilidad de personas y los mayores riesgos ambientales nos conducirán a una sociedad urbana intrínsecamente más insegura. Esta sociedad presentará los rasgos siguientes: incremento de las medidas de control de la población y de los comportamientos sociales; disminución de la solidaridad social; aparición de tensiones entre los diversos grupos sociales; aumento de la segregación espacial en las ciudades y los barrios; tratamiento subjetivo de las diferencias socioculturales por parte de los medios de comunicación.

¿Serán capaces las ciudades de integrar social y culturalmente a los inmigrantes?

Los flujos migratorios procederán tanto del Norte como del Sur. Los inmigrantes del Sur buscarán mejores oportunidades económicas en las ciudades más prósperas, mientras que los del Norte buscarán lugares con clima agradable para retirarse al final de su vida profesional. Las dificultades de integración en la sociedad local diferirán mucho si se trata de personas con un alto nivel cultural y poder adquisitivo o bien de personas carentes de educación y recursos económicos. Por tanto, en el futuro las ciudades se enfrentarán al reto de integrar social y culturalmente a grupos muy diversos con políticas muy diferentes.

¿Prevalecerán las aspiraciones a una mayor calidad de vida sobre los principios de la sostenibilidad urbana?

En las sociedades más avanzadas el progreso en los órdenes económico y social traerá consigo demandas para la mejora de la calidad de vida. Estas aspiraciones se traducirán, por un lado, en mayores niveles de consumo de bienes y servicios y, por otro lado, en una mejor calidad y salud ambiental. ¿Será factible aunar objetivos tan dispares como disponer de mayores viviendas, mayor diversificación de la oferta comercial, mayor movilidad, más equipamientos colectivos e instalaciones de ocio, mejores servicios públicos, menor exclusión social o mejor protección de los espacios naturales?

Factores de cambio económicos y sus incertidumbres críticas

A raíz de la profunda recesión global, en los últimos años se ha producido una verdadera avalancha de estudios de prospectiva que han tratado de anticipar los efectos del nuevo orden económico en las economías del planeta (EC, 2011; NIC, 2008; PWC, 2011). Aparte de los impactos a nivel de bloques regionales y

naciones, los cambios en curso tendrán efectos inmediatos y estructurales en muchas ciudades. La transformación de las estructuras productivas de las economías nacionales y la marcha progresiva hacia una economía global más abierta e integrada tendrá repercusiones inevitables en las ciudades de rango grande e intermedio, obligándolas a reformular sus estrategias de desarrollo.

Todo parece indicar que el proceso de globalización económica se consolidará definitivamente en los mercados financieros y avanzará progresivamente en gran parte de los sectores industriales, tecnológicos y de servicios avanzados. Sin embargo, habrá un gran número de sectores secundarios y terciarios que seguirán operando al margen del proceso de globalización debido a su fuerte dependencia de los mercados locales.

La importancia de las nuevas potenciales industriales se dejará sentir en la economía mundial por su creciente peso en los mercados financieros, energéticos y de materias primas. Por un lado, se reconfigurará la geografía mundial de la producción y, por otro lado, se modificarán los patrones de intercambios comerciales y financieros. De hecho, la clásica distinción entre centro y periferia quedará obsoleta, se modificarán los equilibrios de poder geopolíticos y los países emergentes forzarán reformas en la gobernanza global.

El proceso de producción se articulará a nivel internacional localizando las distintas fases de producción en diversos países en función de los costes de producción, las exigencias ambientales, la situación socio-política y el acceso a los mercados. La deslocalización productiva no solo afectará a empresas industriales, sino también a empresas de servicios básicos y avanzados.

El nuevo orden económico dejará obsoleta la teoría tradicional de localización industrial basada en la proximidad al mercado, a las fuentes de energía, a los proveedores de materias primas y a los mercados de consumo. La localización de las actividades productivas más innovadoras dependerá de factores tales como el acceso a recursos humanos cualificados, la proximidad a centros de I+D, el acceso a proveedores especializados, la disponibilidad de modernas infraestructuras productivas o la calidad de vida. Una actitud favorable hacia la iniciativa privada y la ausencia de rigideces sociales y administrativas serán factores de localización tan importantes como la existencia de una universidad o un parque tecnológico.

Los factores de cambio económicos expuestos desvelan una serie de incertidumbres que afectarán de forma significativa a la evolución de las economías urbanas del planeta.

¿Se establecerán nuevos instrumentos para gobernar con mayor equidad y sostenibilidad el proceso de globalización?

En un mundo donde existan países fuertes y débiles siempre se producirá una distribución asimétrica del poder. Consecuentemente, un proceso de globalización económica dejado a su libre albedrío agravará los desequilibrios sociales y ambientales generados por los vaivenes económicos de los períodos expansivos y recesivos. Con el fin de suavizar los ciclos de la economía global, se planteará la conveniencia de establecer un sistema de control y coordinación de políticas económicas, capaz de minimizar los desequilibrios; sin embargo, este sistema encontrará previsiblemente serias resistencias entre los defensores del libre mercado.

¿Disminuirá o se incrementará la intervención pública en la economía?

Tras el estallido de la crisis financiera del año 2007, son numerosas las voces que claman por la necesidad de que el Estado recupere el control y la capacidad de regulación sobre algunas esferas de la vida económica con el fin de evitar o minimizar las dinámicas especulativas de los mercados. Una vez más, estas tesis intervencionistas encontrarán una fuerte resistencia entre los seguidores de la escuela neoliberal. ¿Cómo afectará todo esto al dinamismo de las economías urbanas?

¿Desaparecerá el Estado de bienestar?

Después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa surgió el denominado Estado de bienestar, el cual proporcionaba generosas prestaciones a sus ciudadanos. Este modelo nació y creció sobre la base de un equilibrio inter-generacional, la estabilidad de unidades familiares, la abundancia de empleos fijos y la existencia de tasas de paro moderadas. Ahora bien, la viabilidad de dicho modelo se ha puesto en entredicho por las transformaciones socio demográficas y por la emergencia de nuevas potencias económicas con escasas prestaciones sociales. ¿Se recrudescerán los conflictos sociales en las urbes de los países del Norte debido al desmantelamiento del Estado de bienestar?

¿Cuáles serán las ventajas competitivas de los territorios urbanos?

Resulta evidente que en el futuro los factores determinantes de la ventaja competitiva de las ciudades en la economía global evolucionarán hacia nuevas cotas de exigencia. Lo que no está tan claro es si los nuevos parámetros de exigencia estarán dominados por demandas de naturaleza eminentemente económica, tecnológica e infraestructural o bien por requisitos de carácter más intangible como la calidad de vida, la cohesión social, el talento de los ciudadanos y la

tolerancia de la sociedad. Quizás el resultado final sea una mezcla de ambos requisitos.

Factores de cambio tecnológicos y sus incertidumbres críticas

La historia del urbanismo está plagada de ejemplos que explican cómo la aparición de nuevas tecnologías ha influido profundamente en la transformación y la evolución de las ciudades; véase el caso del ferrocarril, el tranvía y el automóvil. Por tanto, es previsible que en un futuro inmediato las innovaciones tecnológicas produzcan transformaciones significativas en los patrones de desarrollo urbano. Seguidamente, se mencionan tan solo algunos de los cambios que incidirán en las ciudades y que han sido profusamente analizados en numerosos estudios de prospectiva tecnológica (OPTI, 2012).

La medicina experimentará avances notables en las fases de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades gracias a lo cual se extenderá notablemente la esperanza de vida, acercándonos a los 100 años en un horizonte de 15-20 años. Avances en el conocimiento genético permitirán predecir las enfermedades y valorar el riesgo de contraerlas. Progresos en el tratamiento de enfermedades mortales mejorarán la calidad de vida de los enfermos.

La nanotecnología (ciencia que manipula las moléculas y las partículas atómicas de la materia) proporcionará mejoras relevantes en ámbitos tales como la energía, el transporte, los materiales, la electrónica y el medio ambiente. En el ámbito urbano destacará el desarrollo de materiales inteligentes, capaces de variar su comportamiento en función de variaciones de presión, temperatura, luz, vibraciones e incluso choque.

Los esfuerzos de investigación en el campo energético proporcionarán sistemas de producción de energía más respetuosos con el medio ambiente. En esta línea cabe mencionar la mayor integración de las energías renovables, la reducción de costes en este tipo de energías, el uso generalizado de sistemas de cogeneración y el desarrollo de las pilas de combustible. Sin embargo, la aparición de innovaciones rupturistas, como la energía nuclear de fusión, que resuelvan los problemas energéticos del planeta, no son previsibles a medio plazo.

Respecto al transporte por carretera, se reducirá la elevada dependencia energética del petróleo. Se desarrollarán vehículos eléctricos, con gas natural, con hidrógeno e híbridos. Se reciclarán o reutilizarán cerca del 95% de las piezas o materiales de los automóviles. Se desarrollarán automóviles más compactos y ligeros que los actuales. Se duplicará la eficiencia de los motores de combustión interna y se reducirán sus emisiones.

La ocurrencia de algunos cambios tecnológicos está rodeada de indudables incertidumbres, algunas de las cuales cobran particular relevancia para el desarrollo urbano.

¿Aparecerán nuevas tecnologías de carácter rupturista?

Dentro de los avances tecnológicos que se han producido a lo largo del tiempo, algunos de ellos se han considerado como rupturistas dado que han provocado cambios estructurales significativos en los órdenes económicos, sociales, ambientales y políticos. La cuestión es si las nuevas oleadas tecnológicas, que previsiblemente se producirán en los años venideros, merecerán el calificativo de rupturistas y, en su caso, qué tipo de impactos producirán.

¿Serán viables las energías renovables a corto-medio plazo?

Al día de hoy persisten serias incógnitas sobre si las nuevas fuentes de energía renovable tendrán costes asumibles, serán suficientemente eficientes, se desarrollarán para su consumo masivo o si podrán integrarse adecuadamente en las actuales infraestructuras de transporte, almacenamiento y distribución energética. En otras palabras, ¿podrán las nuevas fuentes resolver completamente las crecientes tensiones entre demanda y oferta energética a corto-medio plazo?

¿Se desarrollarán nuevas tecnologías capaces de contrarrestar el cambio climático?

En los últimos años se han llevado a cabo notables esfuerzos para desarrollar nuevas tecnologías que reduzcan la emisión de CO₂ y para lograr su captura y secuestro. Sin embargo, existen serias dudas sobre la posibilidad de disponer a corto plazo de dichas tecnologías dadas las dificultades de carácter técnico y económico que persisten para su aplicación a gran escala.

¿Serán viables los automóviles propulsados por energías no fósiles?

Actualmente, unos 900 millones de automóviles ruedan por el mundo, de los cuales en torno al 96% se alimenta de combustibles fósiles. Previsiblemente, en el año 2030 habrá cerca de 1.200 millones de automóviles, de los cuales un 25% utilizarán energías alternativas. Así pues, ¿será posible aumentar el porcentaje de automóviles eléctricos, híbridos y de pila de combustible, y habrá una infraestructura pública capaz de proporcionar recargas eléctricas de forma masiva?

¿Se facilitará un acceso más equitativo a la tecnología?

Hasta la fecha, el uso de las tecnologías más punteras ha estado prácticamente restringido a las sociedades más desarrolladas y con mayor capacidad

adquisitiva. De cara al futuro, se cuestiona si la propiedad de las tecnologías más avanzadas será compartida ampliamente con el fin de minimizar la brecha tecnológica entre ciudades ricas y pobres, o bien si se mantendrá e incluso aumentará dicha brecha tecnológica.

Factores de cambio ambientales y sus incertidumbres críticas

Muchos de los cambios sociales, económicos y tecnológicos identificados anteriormente incidirán directa o indirectamente en las transformaciones ambientales y físico-espaciales que experimentarán los territorios urbanos en un futuro próximo. Por todo ello, en cualquier ejercicio de prospectiva urbana resulta crucial anticipar el tipo de cambios físicos que provocarán las transformaciones del contexto socioeconómico.

Tal vez, uno de los factores de cambio más significativos será la toma de conciencia social sobre el cambio climático y la puesta en marcha de acciones no solo a nivel nacional sino también a nivel local (ONU-HABITAT, 2011). La forma en que las ciudades respondan a este fenómeno será determinante para el conjunto del planeta, pero dichas respuestas serán muy variadas. La mayoría de las ciudades desarrolladas integrará el cambio climático en sus políticas de desarrollo y en los estilos de vida de sus habitantes; las urbes de economías emergentes lucharán por integrarlo en sus marcos reguladores, sin reducir sus niveles de crecimiento económico; las ciudades más pobres seguirán sucumbiendo a problemas económicos y sociales más acuciantes, confiriendo al cambio climático una baja prioridad.

Se producirán intensos debates y se formularán propuestas ambiciosas para implantar modelos de desarrollo urbano más sostenibles y respetuosos hacia el medio ambiente. Con este propósito, las Administraciones Locales se esforzarán por disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, implantarán criterios de sostenibilidad para guiar el desarrollo de las ciudades y primarán las políticas de regeneración sobre las de extensión urbana.

El creciente deterioro ambiental, fruto de las externalidades generadas por las actividades humanas, obligará a internalizar los costes que producen las actuaciones de los agentes económicos y sociales sobre el medio ambiente urbano. La internalización de costes será efectiva si al ciudadano se le proporciona una información detallada y completa de los costes ambientales en los que pueden incurrir las actividades que tienen lugar en un territorio.

La complejidad e imprevisibilidad de algunos de los cambios apuntados desata numerosas incertidumbres sobre su materialización efectiva en los territorios urbanos.

¿Será capaz la humanidad de reconducir el cambio climático?

La mayoría de los científicos muestran un amplio consenso a la hora de aceptar el cambio climático como un fenómeno cierto y prácticamente irreversible. Asumiendo esta posición, las incertidumbres clave radican básicamente en la velocidad y el volumen que el cambio climático pueda manifestar en un futuro inmediato así como en la capacidad de reacción de las sociedades urbanas para poner en marcha medidas correctoras y paliativas para contrarrestar este fenómeno.

¿Disminuirán los índices de consumo en los territorios urbanos?

A pesar de la creciente concienciación social sobre la preservación del medio ambiente, la huella ecológica de nuestra especie sobre el planeta no ha dejado de crecer en los últimos años. Evidencias de esta afirmación se encuentran en la sobreexplotación de los recursos hídricos, en la multiplicación de los residuos, en la ocupación masiva de suelo para usos urbanos y en el aumento del consumo energético. En otras palabras, se plantean dudas serias y razonables sobre la voluntad de nuestra sociedad urbana para cambiar en el futuro sus hábitos de consumo.

¿Se establecerá un modelo de desarrollo territorial más sostenible?

Las nuevas formas de vida, los nuevos canales de consumo (Internet y los centros comerciales suburbanos) junto con la deslocalización metropolitana de los centros de trabajo y la expansión de los sistemas de comunicaciones propiciarán sistemas de hábitat espacialmente más dispersos. Por el contrario, los urbanistas y medio ambientalistas defenderán modelos urbanos más compactos debido a la insostenibilidad económica y ambiental de la ciudad dispersa. ¿Quién prevalecerá?

¿Se aceptarán modelos de movilidad urbana más sostenibles?

Resulta incierto pronosticar si en las ciudades del futuro las condiciones de comodidad, exclusividad y agilidad que ofrece el automóvil privado se impondrán a las condiciones más sostenibles del transporte colectivo y no motorizado. Todo dependerá de la capacidad de los futuros sistemas de movilidad urbana de proporcionar prestaciones equivalentes al automóvil y al mismo tiempo de reducir los impactos ambientales y energéticos.

Factores de cambio en gobernanza y sus incertidumbres críticas

Las ciudades del futuro no solo estarán sometidas a cambios socioeconómicos, tecnológicos y ambientales, sino que también sus modelos de gobernanza experimentarán profundas transformaciones. Entendiendo por gobernanza urbana

la suma coordinada de la acción de gobierno, la colaboración entre administraciones públicas, la cooperación público-privada y la participación ciudadana, entonces se percibe con claridad la necesidad de lograr cambios sustanciales en la forma de gobernar nuestras ciudades en un futuro próximo.

Un modelo de gobernanza innovador estará fundamentado en los principios de coordinación, cooperación, participación e integración sectorial. Primero, existirá una mayor coordinación y armonización entre las diferentes instituciones públicas que proyectan sus actividades sobre un mismo espacio geográfico, es decir la ciudad. Segundo, se observará una mayor cooperación, basada en el diálogo y la negociación, entre los agentes económicos, sociales y políticos que operan en el espacio urbano. Tercero, se progresará hacia una democracia más participativa y menos representativa, en la que los ciudadanos participarán directamente a través de sus propias asociaciones y de las instituciones públicas en la resolución de los problemas urbanos. Por último, las Administraciones Locales trabajarán con modelos de desarrollo integrados que engloben en una unidad operativa la planificación económica, la social y la espacial con el fin de formular políticas más coherentes y sinérgicas entre sí.

Las grandes dosis de voluntarismo que sostienen muchas de estas propuestas suscitan incertidumbres sobre la posibilidad de materializar de forma efectiva y masiva los modelos de gobernanza más ambiciosos e innovadores.

¿Cederán poder los políticos con el fin de mejorar el modelo de gobernanza?

Un modelo de gobernanza innovador obligará a los políticos locales a coordinar actuaciones con otras administraciones públicas, a ceder o adquirir competencias en beneficio de los ciudadanos, a aunar esfuerzos con la iniciativa privada, y a consultar frecuentemente decisiones con los ciudadanos. ¿Habrà voluntad política real para abandonar hábitos pasados en favor de un sistema más abierto y transparente? ¿Dispondrán los políticos de mecanismos innovadores para implantar con eficacia y eficiencia este nuevo modelo de gobierno?

¿Estarán los ciudadanos dispuestos a intervenir activamente en la gobernanza de la ciudad?

Una ciudadanía desmotivada e ignorante de los problemas y retos que afronta su urbe no proporcionará el sustrato requerido para el buen funcionamiento de un sistema de gobernanza avanzado. En otras palabras, el éxito en este ámbito solo se alcanzará si entre los residentes urbanos existe una verdadera cultura de ciudad, una elevada conciencia de sus derechos y deberes, y una arraigada experiencia participativa.

¿Se podrá implantar una planificación y gestión más integrada en los territorios urbanos?

El logro de ciudades más sostenibles, competitivas, cohesionadas y gobernables pasará por establecer procesos de planificación más integrados, en los cuales se concilien las visiones estratégicas de carácter espacial, económica y social. Sin embargo, la barrera crucial para alcanzar esta meta residirá en la tendencia local a dictar políticas sectoriales en aras de una mayor eficacia del proceso político y técnico.

¿Qué nos deparará el futuro?

La relación anterior de factores de cambio e incertidumbres críticas constituye una posible hoja de ruta, incompleta pero ilustrativa, de los principales retos de futuro que deparan a nuestras ciudades. Dependiendo en qué dirección se materialicen las incertidumbres críticas, así se configurará el futuro. En cualquier caso, la dimensión de los retos es significativa y la naturaleza de los mismos es poliédrica, todo lo cual añade dificultad y complejidad a la búsqueda de estrategias para el desarrollo futuro de las ciudades.

Sin caer en el desánimo excesivo ni en el optimismo sin fundamento, resulta plausible pronosticar que en el futuro habrá ciudades capaces de articular respuestas adecuadas a los retos del desarrollo, mientras que otras no lograrán salir de la espiral de problemas y pobreza. El progreso continuado de las ciudades dependerá en gran parte de su capacidad para crear y sostener una acción colectiva (López Moreno, 2010). El cumplimiento de este requisito obligará a elaborar una estrategia de largo plazo para formular políticas de desarrollo, a construir instituciones eficaces para la cooperación, a disponer de un adecuado liderazgo y a realizar trabajo conjunto para crear un clima de confianza en la comunidad urbana.

En cualquier caso, existen ciertas razones que infunden esperanza sobre el futuro de las ciudades (Fernández Güell, 2010):

1. Nunca en la historia de la humanidad se ha dispuesto de tanto conocimiento sobre las ciudades. Hoy en día, sabemos qué funciona y qué no funciona, y también sabemos que en la mayoría de las ocasiones el contexto político dicta los modelos de desarrollo.
2. Aunque el crecimiento de las ciudades más prósperas ha sido históricamente desequilibrado, estas han sido capaces de reducir las diferencias sociales mediante perseverancia, compromiso e inventiva.

3. La proximidad a la riqueza ayuda a salir del subdesarrollo. Una ciudad próspera rara vez permite que sus vecinos periféricos se hundan en la miseria, ya que tarde o temprano termina irradiando y compartiendo su bienestar con ellos.
4. El logro de un compromiso estable para mejorar las políticas de urbanización tendrá un impacto duradero en la calidad de vida de nuestras ciudades.

Como reflexión final puede afirmarse que el presente es urbano y que el futuro lo será cada vez más. No hay duda que el futuro de la humanidad estará inexorablemente ligado al futuro de las ciudades. Quizás la cuestión central radique en cómo identificar y abordar las incertidumbres críticas que enturbian la visión del futuro de nuestras urbes. Para afrontar con garantías de éxito este reto, los planificadores y gestores urbanos deberán estar entrenados para anticipar el cambio, para reconocer el cambio y para planificar el cambio.

Bibliografía

- BARBIERI, Eleonora: *La previsión humana y social*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.
- COLE, Sam: "Dare to dream: Bringing futures into planning", *American Planning Association Journal*, Vol. 67, N° 4, 2001, pp. 372-383.
- EUROPEAN COMMISSION (EC): *Global Europe 2050*, EC, Brussels, 2011.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel: "Linking Territorial Foresight and Urban Planning", *Foresight*, Vol. 14, N° 4, 2012, pp. 316-335.
- : "Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial", *Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales*, N° 167, primavera 2011, pp. 11-32.
- : "Las tendencias de futuro y sus implicaciones en las ciudades de los países en vías de desarrollo", *Memoria del II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Madrid 2009*, Ayuntamiento de Madrid, 2010, pp. 15-23.
- : *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*, Editorial Reverté, Barcelona, 2006.
- FORESIGHT FOR REGIONAL DEVELOPMENT NETWORK (FOREN): *Practical Guide to Regional Foresight*, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, 2001.
- GAVIGAN, James P. y SCAPOLO, Fabiana: "La prospectiva y la visión del desarrollo regional a largo plazo", *The IPTS Report*, N° 56, 2001, pp. 22-33.
- GODET, Michel: *From anticipation to action: A handbook of strategic prospective*, UNESCO, París, 1993.
- INSTITUTO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA (IPTS): "Número Especial: Prospectiva y Desarrollo Regional", *The IPTS Report*, N° 59, 2001, pp. 1-47.
- ISSERMAN, Andrew M.: "Dare to plan: An essay on the role of the future in planning practice and education", *Town Planning Review*, N° 56 (4), 1985, pp. 483-491.

LÓPEZ MORENO, Eduardo: “Desánimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas”, *Memoria del II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Madrid 2009*, Ayuntamiento de Madrid, 2010, pp. 25-86.

OBSERVATORIO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA INDUSTRIAL (OPTI): Estudios varios de prospectiva tecnológica, Madrid, accesibles en www.opti.org, 2012.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC): *Global Trends 2025: A Transformed World*, US Government Office, Washington, DC, 2008.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC): *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*, PWC, London, 2011.

UN-HABITAT: *Cities and Climate Change: Global Report on human Settlements 2011*, Earthscan, London, 2011.

— : *State of the World's Cities Report 2008/9*, Earthscan, Nairobi, 2008.

2

Las ciudades pueden ser un buen sitio donde empezar a hablar de sostenibilidad

RAFAEL CÓRDOBA HERNÁNDEZ
Y CRISTINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ*



PALABRAS CLAVE

Ciudad; Territorio; Biocapacidad; Recursos; Sostenibilidad.

RESUMEN Las ciudades se enfrentan al reto de, como las mayores consumidoras de recursos y energía, replantearse las posibilidades que en su propia esencia urbana. Para ello deberán colaborar en poner freno o al menos desacelerar procesos como el cambio climático o la dispersión urbana. Parámetros como la densidad de población y de actividades, consustanciales al hecho urbano, pueden facilitar el tránsito a un modo de asentamiento humano que tenga por objetivo adaptarse a la biocapacidad del planeta en que reside.

KEYWORDS

City; Territory; Biocapacity; Resources; Sustainability.

ABSTRACT The cities face the challenge, as the largest consumers of energy and resources, rethink the possibilities in their own urban essence. This will assist in curbing or at least slow processes such as climate change or urban sprawl. Parameters such as population density and activities density, inherent to the urban, can facilitate the transition to a mode of human settlement that aims to adapt to the planet's biocapacity in which you reside.

MOTS CLÉS

Ville; Territoire; Biocapacité; Ressources; Durabilité.

RÉSUMÉ Les villes doivent relever le défi, comme les plus grands consommateurs d'énergie et de ressources, il faut repenser les possibilités dans leur propre essence urbaine. Cela aidera à freiner ou du moins des processus lents tels que

* **Rafael Córdoba Hernández** es arquitecto urbanista. Especialización en Planeamiento y Medio Ambiente. Investigador. Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. Miembro de la Comisión de Ordenación del Territorio de Ecologistas en Acción.

Cristina Fernández Ramírez es arquitecta urbanista. Especialista en Urbanismo. Investigadora. Miembro de la Comisión de Ordenación del Territorio de Ecologistas en Acción.

le changement climatique ou l'étalement urbain. Des paramètres tels que la densité de population et la densité des activités, inhérente à l'urbain, peut faciliter la transition vers un mode de règlement humain qui a pour but de s'adapter à la biocapacité de la planète dans lequel vous résidez.

Pero... ¿hay que salvar el mundo?

LO PRIMERO QUE HAY QUE HACER PARA SALIR DEL POZO ES DEJAR DE CAVAR.

Proverbio chino

A sí y rápido a ver quién es el valiente que dice que no. En el tiempo que lleva el ser humano viviendo en la Tierra no ha sido capaz de encontrar otro planeta en este universo capaz de sustentar vida tal y como la conocemos. Dicho lo cual, hemos de reconocer que a tenor de un gran número de ensayos, novelas, películas y series de ciencia ficción es un tema recurrente y que carece de fácil solución.

Por ejemplificar las situaciones post-apocalípticas en las series de ficción encontramos distintos futuribles nada deseables. Dejando a un lado las clásicas invasiones extraterrestres que terminan haciendo unirse a la población mundial en pos de un bien común¹, la gran mayoría plantea, desde distintos puntos de vista, un futuro apocalíptico. Los efectos de la falta de recursos² pueden apreciarse en algunas, mientras que, otras optan por la lucha entre civilizaciones como origen³ de este apocalipsis. Pero si hay algo en lo que coinciden todos estos futuribles es en señalar un claro componente: lo limitado de nuestros recursos.

El ser humano desde su aparición en la Tierra no ha hecho más que fomentar la inhabilitabilidad apostando por un crecimiento ilimitado a toda luz insostenible. El aumento de población, el consumo de recursos no renovables mediante la

1 V (Kenneth Johnson, 1983-1985; Scott Peters, 2009-2011), *Invasión* (Shaun Cassidy, 2005) o *Falling Skies* (Steven Spielberg, 2010-2012) son claros ejemplos de esto.

2 En *Walking Dead* (Robert Kirkman, 2010) se representa la lucha por la supervivencia de un pequeño grupo ante una epidemia que ha asolado el planeta. *Jericho* (Jonathan A. Steinberg, 2006-2008), por su parte, describe la lucha de la ciudad de Jericho por mantenerse unida y hacer frente a la falta de recursos tras 23 ataques nucleares lanzados contra ciudades estadounidenses. Otros recientes ejemplos pueden ser *Revolution* (Eric Kripke, 2012) donde el futuro descrito se caracteriza por tener su origen tras un fenómeno que dejó inservible todo aparato eléctrico avanzado, o *Terranova* (Kelly Marcel, 2011), donde los habitantes del planeta están en peligro de extinción debido a la superpoblación y a la mala calidad del aire.

3 *Battlestar Galactica* (Glen A. Larson, 1978-1980) y su versión *Reimaginada* (Ronald D. Moore, 2003-2009).

industrialización masiva, la pérdida de suelo fértil, la deforestación, la creciente insolidaridad, el aumento de pobreza, el desarraigo a la tierra, el aumento de las diferencias entre ricos y pobres, etc., no ayudan precisamente a voltear esta situación.

En la actualidad prácticamente una cuarta parte de la población mundial persistimos en consumir dos terceras partes de los recursos planetarios. Los suelos fértiles están siendo ocupados por construcciones o barridos por inundaciones, los recursos renovables están siendo sobreexplotados imposibilitando su recuperación y los fenómenos extremos causados por los efectos del Cambio Climático no van a tardar en ver sus efectos sobre las zonas en las que disminuya la humedad del suelo (IPPC, 2006). Estamos ante lo que para algunos autores puede ser una nueva extinción de la vida en el planeta⁴ (Barnosky *et al.*, 2011 y 2012).

La última ocurrió hace alrededor de 65 millones de años. Por aquel entonces un asteroide gigante entró en colisión con la Tierra y según las estimaciones científicas, el choque arrojó tanto polvo a la atmósfera que dejó al mundo en tinieblas durante tres años. Era el fin del Cretácico. La luz solar se redujo en gran medida, impidiendo el crecimiento de numerosas plantas, las temperaturas descendieron, la cadena alimenticia se rompió y muchas especies, incluida la más grande que jamás haya existido sobre la faz de la Tierra, desaparecieron. La catástrofe que acabó con los dinosaurios es solo una dramática ilustración, de cómo un hecho puntual puede fomentar el desarrollo de una especie o acabar con ella.

Posteriormente, otra teoría muestra como los seres humanos evolucionaron cuando la tendencia a la disminución de las precipitaciones, hace unos 10 millones de años, estuvo seguida, por un brusco descenso de las temperaturas mundiales. Los primates superiores que solían refugiarse en los árboles tuvieron que descender de ellos por la falta de alimento. Como consecuencia de esta variación climática de larga duración, los bosques fueron reemplazados por praderas y estos primates terminaron acomodándose en una planicie vacía mucho más fría y seca que su hábitat anterior, resultando así sumamente vulnerables ante los predadores.

Ante este hecho, la desaparición total era una posibilidad concreta. Los primates para adaptarse tuvieron que dar dos saltos evolutivos. Primero adoptaron la postura erecta, que les permitió recorrer largas distancias a pie, con las manos libres para transportar a sus hijos y llevar alimentos; y luego sus cerebros se volvieron mucho más voluminosos, aprendieron a manejar instrumentos y se volvieron omnívoros.

4 Este estudio realizado por un conjunto de 22 científicos de renombre internacional señala la existencia de una serie de “*global scale forcings*” que conllevan la certeza de un cambio “abrupto e irreversible” de la Tierra. Los ecosistemas habrían superado diferentes umbrales críticos y el hombre está detrás de esa presión sobre el planeta.

Desde entonces, las variaciones climáticas han esculpido el destino de la humanidad, y el ser humano ha reaccionado en gran medida adaptándose, emigrando y desarrollando su inteligencia. Durante las últimas glaciaciones, los niveles oceánicos descendieron y los seres humanos se desplazaron a través de puentes continentales desde Asia hacia América y las islas del Pacífico. Desde entonces, se han dado cuantiosas migraciones, innovaciones y también catástrofes. Algunas de estas han tenido su origen en pequeñas fluctuaciones climáticas, como unos pocos decenios o siglos de temperaturas levemente superiores o inferiores a la media, o sequías prolongadas. La más conocida recibe el nombre de Pequeña Era Glaciar, y aconteció en Europa a comienzos de la Edad Media. Provocó hambruna, insurrecciones y el abandono de las colonias septentrionales en Islandia y Groenlandia.

El ser humano ha sobrellevado durante milenios los caprichos climáticos, recurriendo a su ingenio para adaptarse, incapaz de influir en fenómenos de tal magnitud.

El éxito notable que hemos logrado como especie bien puede habernos llevado a un callejón sin salida. El crecimiento demográfico ha alcanzado un punto tal que haría muy difícil una migración en gran escala en caso de que un desastre de grandes proporciones, como el Cambio Climático, la hiciera necesaria, y los productos de nuestra inteligencia han conducido a una situación desconocida en el pasado.

Ahora más que nunca necesitaríamos que este *homo sapiens sapiens* en el que nos hemos convertido utilizara esta sapiencia acumulada de siglos de evolución para lograr una transformación social. De hecho cuantas más soluciones tengamos, más conocimiento colectivo y más experiencia adquirida, mayor será la capacidad de dar respuesta por parte de la sociedad a las embestidas de crisis como la que estamos experimentando en el momento actual (Fernández y Morán).

Y es que en la actualidad el riesgo de extinción del ser humano, tal y como apuntan algunos autores “no es el cosmos, los meteoritos, los volcanes o las grandes glaciaciones, sino simplemente el presente capitalismo global y la sociedad industrial”⁵ (Fernández, 2011) que describen a grandes rasgos la sociedad y el mundo en que vivimos.

El ‘timing’ o si estamos a tiempo de actuar

Quedaría preguntarnos si estamos a tiempo de actuar, de remediar el daño hecho o cuanto menos de evitar que siga prosperando. Esta pregunta no es nueva, de hecho cuál podría ser su respuesta es algo que lleva mucho tiempo recapacitándose.

5 Fernández Durán (2011): *El Antropoceno*, p. 47.

La tendencias, académica primero e ideológica después, que cuestiona la viabilidad de una sociedad que está acabando con su entorno porque la naturaleza productivista de su funcionamiento así lo requiere, fue ampliamente difundida en 1972 con la publicación del informe “Los Límites del Crecimiento”⁶, que estudiaba los cinco factores básicos que determinan, y en último término limitan, el crecimiento en el planeta: población, producción agrícola, producción industrial, recursos naturales, y contaminación.

Cuatro años más tarde, y como respuesta a estas nuevas inquietudes, se presenta el informe “El futuro común” sobre el cambio global (conocido como el Informe Brundtland) en el cual se describe la necesidad y dificultad, de llegar en breve a un cambio en el modo de desarrollo económico y social a corto plazo, y de lograr una concienciación rápida a nivel ciudadano sobre la nueva realidad, como medio para hacer frente a las amenazas existentes. A partir de este momento, comienza a cobrar fuerza el concepto “desarrollo sostenible”. Este pone en valor tres dimensiones fundamentales. Por un lado, la sostenibilidad ambiental (que por lo general es considerada de forma única) y, por otro, y no menos importante, la económica y la social.

Esta tendencia se refrenda posteriormente en textos internacionales. En concreto, el Sexto Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente incluye referencias que inciden directamente en el modo en que deberían ser organizados los sistemas urbanos. Así se entiende en los considerandos 22 y 27 del texto, donde se afirma que “el suelo es un recurso finito que está sometido a presión desde el punto de vista medioambiental” y que “el medio ambiente urbano alberga alrededor del 70% de la población y se requieren esfuerzos concertados para garantizar un medio ambiente y una calidad de vida mejores en los núcleos urbanos”.

El desarrollo sostenible persigue, en definitiva, el equilibrio entre las dimensiones, económicas, sociales y ambientales para asegurar las necesidades de las generaciones futuras. Por lo tanto, no podemos, por razones económicas, esquilmar los recursos existentes y potenciales, ya que se impediría el desarrollo de las próximas generaciones y se acabaría con la calidad de vida de los ciudadanos de los actuales. Por tanto, la necesidad de buscar el equilibrio que intenta describir (que contiene) la fórmula “desarrollo sostenible” es vital.

Cuando se empezaba a palpar la crisis en nuestro país, desde los movimientos ambientalistas se vio la oportunidad de aprovechar la crisis económica para intentar frenar el desarrollismo que se había venido sufriendo en las últimas décadas, poner freno al crecimiento urbanizador desmesurado que se estaba

6 Informe al Club de Roma, realizado por Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William W. Behrens.

produciendo, guiado por distintos ámbitos administrativos (estatal y local) y lograr, de este modo, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. Pero hasta ahora parece que “no se han visto las orejas al lobo” y no se ha comenzado a actuar en este sentido de un modo claro y decidido.

Pero hay veces que el ser humano si ha conseguido actuar con antelación. Un claro ejemplo de esto ocurrió a finales de siglo. En 1999, los gobiernos y los ciudadanos estaban enormemente preocupados por lo que se dio en llamar el “efecto 2000” o Y2K⁷. Prácticamente todo el planeta estaba en vilo ante el temor generalizado de que se produjeran calamitosas alteraciones económicas debido a deficiencias de programación. Expertos y gobiernos advirtieron sobre la posibilidad de un inminente apocalipsis que podía paralizar el comercio global y causar recesión económica. Esto condujo a la realización de ajustes en una enorme cantidad de máquinas. La bomba de relojería binaria Y2K podría haber destrozado los sistemas informáticos y posiblemente haber paralizado las economías de los países más importantes. Pero para poder minimizar el riesgo se invirtió durante años en la solución del problema, aunque la incertidumbre de qué podría pasar seguía allí. Se calcula que el mundo gastó entre 300.000 y 600.000 millones de dólares, un poco menos del producto interno bruto de Argentina, para evitar el problema, mediante la evaluación y mejora de sistemas, la adquisición de nuevos equipos y la actualización de viejas computadoras. Estábamos entrando en el nuevo siglo bajo una gran indeterminación sobre lo que podría suponer para nuestra sociedad una posible pérdida de datos. Pero al dar la bienvenida al año en Samoa y Niue, últimas naciones independientes en despedir el año, prácticamente no había pasado nada. Fruto del reconocimiento mundial de un problema y aunando fuerzas en un trabajo común se logró evitar las consecuencias que hubieran derivado del hecho de ignorarlo.

Otras veces, muchas más de las que nos gustaría, pese a tener advertencias de posibles desastres no actuamos. Así, en 2011 el tsunami posterior a un terremoto, inundó los sistemas de energía de emergencia y de enfriamiento de la planta nuclear de Fukushima Daiichi. Esto provocó las fusiones accidentales en tres de sus seis reactores. A raíz de lo acontecido se decidió elaborar un informe sobre lo sucedido. El documento, de 641 páginas, realizado por una comisión de expertos creada a instancias del Parlamento de Japón critica con dureza la respuesta inicial del Gobierno del entonces primer ministro Naoto Kan al desastre. Alrededor de 150.000 personas se vieron obligadas a huir mientras se producían escapes de material radiactivo, y cerca de 80.000 personas siguen evacuadas en un radio de 20 kilómetros en torno a la maltrecha central a causa de la radiactividad. El informe indicaba que “el temblor de tierra y el tsunami del

7 Se popularizó la referencia al problema con las iniciales Y2K, que significan “año 2000”, con la Y por la palabra inglesa “year” (año) y la K por kilo, como sinónimo de mil. Por un error de traducción, muchos hablaron de que existía un “virus Y2K”.

11 de marzo de 2011 fueron catástrofes naturales cuya amplitud pasmó al mundo entero. Aunque desencadenado por esos acontecimientos apocalípticos, el accidente subsiguiente en la central nuclear de Fukushima Daiichi no puede calificarse de catástrofe natural. Fue una catástrofe causada profundamente por el ser humano, que se habría podido y se habría debido prever y prevenir. Tal vez se podrían haber atenuado sus efectos mediante una respuesta humana más eficaz⁸. Y es que una de las causas que conllevaron este desastre, según el propio informe, fue el disentimiento por parte de Tepco (empresa explotadora de la central) de las recomendaciones de Nisa (autoridad nuclear japonesa) sobre la seguridad antisísmica en sus centrales.

Podríamos decir que la situación actual es similar, aunque con ciertos matices diferenciadores. Como ya hemos dicho, siempre hay escépticos que creen que todo se solucionará solo con el paso del tiempo (afirman que aparecerán nuevos combustibles limpios que frenarán el deterioro de la atmósfera o los que van más allá y defienden que gracias a la contaminación se está frenando el calentamiento⁹), que es una exageración o una farsa formulada en contra de las grandes fuerzas económicas que rigen nuestra sociedad.

Cada vez comienzan a ser más urgentes voces que se alcen entre todas y despierten a la sociedad de su letargo para que actúe. Lo preocupante es que pese a la afonía de algunas voces y la sordera grave de la sociedad el problema existe, avanza y no se detiene.

Las ciudades, un lugar de oportunidad

Para conseguir una sostenibilidad real debemos ser conscientes de que somos nosotros quienes hemos creado el problema, y que no es ajeno a nuestro modo de comportarnos como sociedad, es decir, somos nosotros los que hemos abusado de los recursos y los que estamos ignorando de un modo consciente e irresponsable los efectos que esto está teniendo sobre el medioambiente. Así pues, la especie humana, como contribuyente al problema, no puede eludir su responsabilidad de promover un cambio.

Este cambio debe nacer de cada individuo, de cada persona, pero necesita de un soporte mayor para lograr una mejor efectividad.

8 El informe en inglés puede consultarse en: http://naaic.go.jp/wp-content/uploads/2012/07/NAIIC_report_lo_res4.pdf

9 Teoría conocida como oscurecimiento global, cuya hipótesis argumenta que mediante este fenómeno, al reflejarse una mayor cantidad de radiación solar e impedir que esta alcance la atmósfera inferior, se contribuye a la estabilidad de la temperatura global, actuando dicho oscurecimiento a modo de escudo.

Hace cincuenta años menos del 30% de los habitantes del planeta vivían en ciudades, mientras que en la actualidad la cifra llega al 50% de la población mundial y al 70% en el caso de España. Además se prevé que en los próximos años este crecimiento se intensifique, especialmente en los países en vías de desarrollo. Este hecho convierte a las ciudades en una parte importante del problema, como iremos viendo más adelante, pero también en el motor potencial de la transformación, por el hecho de que las decisiones adoptadas en el medio urbano, de caminar en el sentido de la adaptación a los límites de la biocapacidad de la Tierra, tendrían una influencia definitiva. Se podría afirmar por tanto que sin la implicación de las ciudades, el tránsito hacia un desarrollo adaptado al medio sería sencillamente imposible.

Cabe destacar que la corriente de pensamiento que coloca a las ciudades en el centro del discurso de la transición hacia otro modelo no es aislada, como ejemplifican el informe “El estado de las ciudades del mundo” (Banco Mundial, 2005), donde se señala que “es en las ciudades donde la sostenibilidad tiene seguramente su batalla más delicada” o el recordatorio que hacía M. Strong, Secretario General de las Cumbres de Estocolmo 72 y Río 92 al decir que “la batalla de la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades”. Esta idea arraigó con tal fuerza que en el marco de Naciones Unidas (Río, 1992) se creó la figura de la Agenda Local 21 que reconocía la responsabilidad de las ciudades tanto en el deterioro del planeta como en su posible freno.

Además, actualmente las ciudades no solo están en proceso de crecimiento sino que también están adquiriendo en muchos casos una mayor influencia. La descentralización política y fiscal en países como el nuestro hace que las autoridades municipales tengan mayores atribuciones para hacerse cargo de los servicios locales, que afectan a la vida cotidiana de la población. Un cambio de enfoque frente a las dinámicas o los patrones de desarrollo de gran impacto, no han de surgir en las ciudades solo por el hecho de albergar a un volumen importante de población, sino que también ha de ser así puesto que la mayor parte de las actividades entendidas como urbanas (se desarrollen en ciudades o no) son la que principalmente dañan el equilibrio de nuestra atmósfera.

La definición e identificación de lo rural y lo urbano es relativamente compleja. El proceso de urbanización dejó de ser hace mucho tiempo un mero asunto cuantitativo para pasar a un plano cualitativo. Lo urbano ya no está únicamente en las ciudades. En algunas de las denominadas zonas rurales se han ido adquiriendo de forma progresiva los modos de vida considerados urbanos, así como la tecnología propia de las ciudades. En la actualidad, y para muchas personas, la diferencia entre lo rural y lo urbano ha desaparecido. Podemos hablar entonces de metrópolis, de megalópolis, o de ciudades-mundo. Así, los datos reflejados en la tabla inferior pueden ser discutidos según lo que entendamos por un

término u otro, pero la tendencia que describen está clara y la población tiende a concentrarse en grandes núcleos urbanos.

Tabla 1. Evolución de la intensidad de urbanización

Población	1960	1990	2020
Población rural	87%	63%	45%
Población urbana	13%	37%	55%
Total (millones de personas)	2.500	4.900	8.100

Fuente: Banco Mundial (2000: 2).

Además, las ciudades, como todos sabemos, acumulan prácticamente la totalidad de la actividad económica del mundo y sufren con la máxima crudeza las distorsiones que esto provoca. Esta relación se puede aplicar tanto a las ciudades del mundo económicamente más desarrollado como a las de los países emergentes. Son además responsables de externalidades de gran impacto en forma de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante GEI), generación de residuos y consumo de suelo fértil, con las consecuencias que esto genera en el medio natural periurbano.

Diferentes autores describen las emisiones brutas de GEI¹⁰ ofreciendo datos no siempre coincidentes en sus porcentajes, pero sí en considera usos como el transporte o la producción de energía las principales fuentes de emisión, estando estas actividades altamente ligadas a los modos de vida urbanos.

Tabla 2. Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas

Uso/actividad	% de las emisiones globales de GEI
Suministro de energía	26
Transporte	13
Edificaciones	8
Industria	19
Residuos	3
Agricultura y silvicultura	31
Total	100

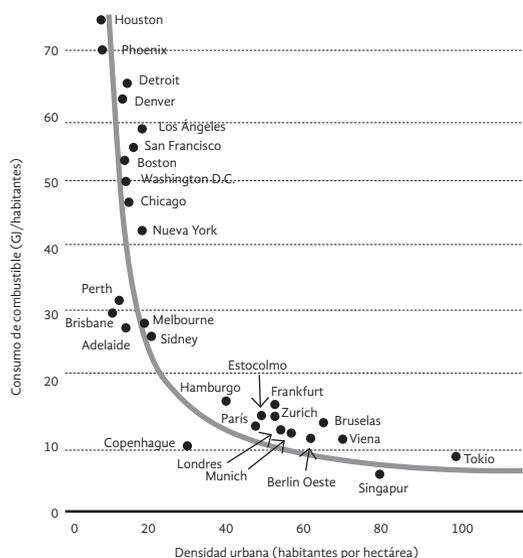
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011.

Lo que podríamos reconocer como patrón de vida urbano, es decir, altas tasas de consumo (de materia y energía) y de movilidad se encuentra especialmente

¹⁰ Naciones Unidas, en su informe sobre asentamientos humanos de 2011, atribuye al suministro de energía el 26% de las emisiones de GEI y el 13% al transporte. Autores como Antonio Esteban llegaron a cifrar que las emisiones brutas por consumo en España (2003) alcanzaban el 25% en transporte.

desarrollado a partir del urbanismo extensivo, que a base de asentamientos dispersos, ya sean productivos, de ocio o residenciales, no hacen más que ahondar en el deterioro medioambiental. La influencia de la forma urbana y la densidad de los asentamientos humanos en el deterioro ambiental son decisivas. Por una parte, las densidades extremadamente altas de megalópolis en vías de desarrollo (especialmente en las villas miseria donde prolifera la “urbanización de la pobreza”¹¹) aumentan los riesgos ante el cambio climático. En el lado opuesto nos encontramos con el aumento de las bajas densidades, ligadas al crecimiento de la ciudad dispersa, que generan un alto nivel de consumo de energía especialmente relacionado con el transporte privado.

Gráfico 1. Reducción per cápita del consumo de combustible con el incremento de la densidad urbana en diversas ciudades del mundo



Fuente: N.B. Grimm et al.: “Global Change and the Ecology of Cities”, Science 319, 756 (2008).

Las densidades urbanas han ido descendiendo en los últimos siglos, ciudades como Ámsterdam o Frankfurt pasaron de alrededor de 90 habitantes por hectárea en la década de los sesenta a los cincuenta de los años noventa, hecho posibilitado por la aparición de los transportes masivos y la popularización del vehículo privado. No en vano la ONU prevé que la población se duplicará entre 2000 y 2030, mientras que el tamaño del suelo antropizado llegará a triplicarse, lo que supondrá que la huella ecológica per cápita crezca y se ahonde peligrosamente en el avance del cambio climático. Densidades que superen los treinta

¹¹ Ravallion (2007). Cerca de un cuarto de los pobres del mundo en desarrollo viven en áreas urbanas, porcentaje que se prevé aumentará en un 50% antes del año 2035.

habitantes por hectárea están ligadas a consumos de combustibles mucho menores que valores de densidad inferiores, que suponen un estallido del consumo por habitante.

Por tanto, podemos decir que pese a que las ciudades son las que mayores problemas generan al planeta, también son las que cuentan con una mayor capacidad para afrontar la situación de crisis generalizada. Son lugares de oportunidad porque concentran población, información y capacidad de innovación política, características que gestionadas de un modo adecuado, podrían gestar el freno o al menos la desaceleración del deterioro ambiental. La concentración, consustancial a las ciudades puede propiciar economías de escala y proximidad. Es decir, las ciudades, con una adecuada compacidad y variedad de usos, tienen la potencialidad de permitir estilos de vida menos exigentes tanto en el consumo de energía como, por consecuencia directa, en la emisión de GEI.

Por esto son las ciudades las que concentran el reto de, reformulando una ordenación de recursos fuera de lógicas de crecimiento ilimitado, evitando los modelos de ciudad expansiva y disperso territorial, poniendo en valor la ciudad existente centrándose en la rehabilitación, podríamos aspirar a una “ciudad de satisfactores”¹² que atendieran a las dimensiones social, ambiental y de participación del ciudadano, considerando en última instancia que la ciudad existente como legado es una de las mejores fuentes de recursos.

Bibliografía

- ALLEN, Robert: *Cómo salvar el mundo*. Edita Fundación para la Ecología y Protección del Medio ambiente (FEPMA), Madrid, 1980. 157 pág.
- BANCO MUNDIAL: *Ciudades en transición: Enfoque estratégico de temas vinculados a los gobiernos urbanos y locales*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. 2000.
- BARNOSKI, Anthony D. et al.: “Has the Earth’s sixth mass extinction already arrived?”, *Revista Nature*, nº 471, marzo 2011.
- “Approaching a state shift in earth’s biosphere?”, *Revista Nature*, nº 486, junio 2012.
- BROWN, Lester R.; FLAVIN, Christopher y FRENCH, Hilary: *La situación del mundo 2001*. Informe anual del Worldwatch Institute. Icaria editorial, Barcelona, 2001. 455 pág.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem: *Our common Future*. Oxford, Oxford University Press. Traducido en castellano, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

¹² Hernández Aja (2011).

- CÓRDOBA HERNÁNDEZ, Rafael: “Crisis medioambiental: en deuda con el territorio”, en *Apuntes Ciudadanos*, nº1. Edita: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), Madrid, 2011. 13 pp. [http://aavvmadrid.org/index.php/aavv/Minisitios/Apuntes-Ciudadanos/\(language\)/esl-ES](http://aavvmadrid.org/index.php/aavv/Minisitios/Apuntes-Ciudadanos/(language)/esl-ES)
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, José Luis y MORÁN ALONSO, Nerea: “Resiliencia y ecosistemas urbano”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Edita Fuhén-Icaria editorial, Madrid. En publicación.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón: *El antropoceno. La expansión del capital global choca con la biosfera*. Edita Virus Editorial, Barcelona, 2011. 105 pág.
- GRIMM, N. B. et al.: “Global Change and the Ecology of Cities”, en *Science*, 319, 756 (2008).
- HARVEY, David: *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Edita Akal, Madrid, 2007. 447 pág.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín: “La ciudad despilfarradora o la ciudad satisfactoria”, en *Informe Cambio Global España 2020/50. Energía, Economía y Sociedad*. GBC España, ASA, CCEIM. 2011.
- NACIONES UNIDAS: *Informe Mundial sobre asentamientos humanos, 2011. Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-HABITAT). 2011.
- PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC): *Cambio Climático 2007: las bases científicas y físicas*. Resumen para Responsables de Políticas. Contribución del GT I al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Documento aprobado en la décima reunión del Grupo de Trabajo I del IPCC celebrada en París, febrero de 2007. Traducción de cortesía realizada por el Ministerio de Medio Ambiente de España. <http://www.mma.es>
- RAVALLION et al.: “New Evidence on the Urbanization of Global Poverty”. *Policy Research Working Paper Series 4119*. The World Bank 2007.
- UNIÓN EUROPEA: “Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 242. 2001.



Máster en Título propio UPV/EHU

Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo

Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas

(ver en la zona 1501)



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho
Campus de Leioa

Apdo. de Correos 644
E 48080 Bilbao_País Vasco |Spain|

www.ehu.es/pazydesarrollo

15

edición 2011 edición 2012 edición

Período de matriculación:

26_30 septiembre_2011

Créditos ECTS: 85

Coste matrícula: 4.675 €

Duración del Curso Académico:

10 octubre 2011

13 diciembre 2012

[14 meses]

Idioma: español

Lugar de impartición:

Campus de Leioa



EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO



Catedra de Estudios Internacionales
Nazioartekoasketen Katedra

Cátedra Jean Monnet UPV/EHU
N.º 2009_2923601_401



Fundación Europea



IUDC
Instituto de Estudios de Cooperación y Desarrollo



UCM
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID



FIAPP
Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas



Gernika Sakarain Museoak Fundazioak
Museo Gernika / Museo de Gernika

GERNIKA GOGORATUZ

Centro de Investigación en Paz, Relaciones Internacionales, Historia, Estudios de Género, Políticas de Cooperación, Gestión Organizativa, Gestión Organizativa, Gestión Organizativa



WORKING PAPERS munduan

munduan on line

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN



UNIVERSIDAD LIBRE

3

La diplomacia de ciudades: instrumento de desarrollo y cooperación descentralizada

EFRAÍN VÁZQUEZ-VERA*



PALABRAS CLAVE

Ciudades; Internacionalización; Cooperación descentralizada; Desarrollo; Diplomacia.

RESUMEN Ninguna ciudad debe vivir al margen de los demás, y permanecer ajeno a la nueva realidad internacional, pues se arriesga a rezagarse en la búsqueda de un espacio económico en el mundo. La internacionalización de las ciudades y su inserción de lleno en la economía mundial ha dejado de ser una opción para cualquier ciudad para convertirse en una necesidad. Invertir en el exterior es hoy equivalente a invertir en desarrollo sustentable. La internacionalización de las ciudades es cada vez mayor, no solo porque la mayoría de los seres humanos viven en ciudades, sino porque los efectos negativos y positivos de la Globalización se sienten especialmente en las ciudades.

KEYWORDS

Cities; Internationalization; Decentralized cooperation; Development; Diplomacy.

ABSTRACT No city should live apart from others and remain outside the new international reality, as it risks falling behind in the pursuit of an economic area in the world. The internationalization of cities and their full integration in to the world economy is no longer an option for any city becoming a necessity. Investing abroad is now equivalent to invest in sustainable development. The internationalization of cities is growing, not only because most humans live in cities, but because the positive and negative effects of globalization are felt especially in the cities.

MOTS CLÉS

Villes; Internationalisation; Coopération décentralise; Développement; Diplomatie.

RÉSUMÉ Aucune ville doit vivre à l'écart des autres et rester en dehors de la nouvelle réalité internationale, car elle risque de prendre du retard dans la réalisation d'un espace économique dans le monde. L'internationalisation des villes et

* Efraín Vázquez-Vera es internacionalista, y catedrático de la Universidad de Puerto Rico. Fue director del Departamento de Ciencias Sociales y miembro de la junta administrativa de la Universidad de Puerto Rico en Humacao.

leur pleine intégration dans l'économie mondiale n'est plus une option pour aucune ville et devient une nécessité. Investir à l'étranger est désormais équivalent à investir dans le développement durable. L'internationalisation des villes est en augmentation, non seulement parce que la plupart des humains vivent dans les villes, mais parce que les effets positifs et négatifs de la mondialisation se font sentir surtout dans les villes.

DEDICADO AL ALCALDE DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS,
HON, WILLIAM MIRANDA MARÍN (QEPD).

THE GLOBAL EXPRESS ITSELF ONLY AS LOCAL, AND THE LOCAL
EXPRESS ITSELF IN GLOBAL TERMS.

Peter Beyer

"**i** Qué hace a una ciudad? ¿Sus habitantes o sus edificios? ¿La vida cotidiana o los momentos decisivos? ¿Los monumentos o los callejones? Las ciudades son el marco en el que hoy viven casi tres cuartas partes de la humanidad. Aunque algunas metrópolis resulten inhabitables, la ciudad es el paisaje del hombre, el lugar ideado y construido para vivir."¹

Ninguna ciudad debe vivir al margen de los demás, y permanecer ajena a la nueva realidad internacional, pues se arriesga a rezagarse en la búsqueda de un espacio económico en el mundo. La competencia es fuerte, lo que requiere de creatividad.

El Estado nacional es incapaz de ofrecer a las ciudades los recursos, las soluciones y el apoyo técnico que necesitan. La internacionalización de las ciudades y su inserción de lleno en la economía mundial ha dejado de ser una opción para cualquier ciudad para convertirse en una necesidad. Invertir en el exterior es hoy equivalente a invertir en desarrollo sustentable.

Las ciudades gozan de plena soberanía en los asuntos y temas de su responsabilidad. Lo que el gobierno nacional es incapaz de realizar, las ciudades pueden actuar con completa libertad e igualdad de condiciones con el resto de ciudades del mundo. En el ámbito internacional las ciudades no tienen límites.

¹ Zabalbeascoa, Anaxu, "La vida secreta de las ciudades", en *El País Semanal*, Madrid (24-09-2006).

El desarrollo reciente en los campos de la tecnología, la informática y la transportación han cambiado para siempre la relación de las distancias entre las ciudades. Los retos y problemas que enfrenta la Humanidad, tales como el desarrollo sustentable, la protección del medioambiente, el narcotráfico, la pobreza, el terrorismo, la energía, la migración, han pasado a ser asuntos que a las ciudades les concierne directamente.

La dinámica internacional se caracteriza por favorecer la ampliación y la diversificación de las relaciones entre diferentes actores distintos a los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales.

Es significativa la presencia en el escenario internacional de un número creciente de agentes, como las ciudades, que han adquirido un papel protagónico en los procesos de acercamiento de los pueblos.

La internacionalización de las ciudades es cada vez mayor, no solo porque la mayoría de los seres humanos viven en ciudades, sino porque los efectos negativos y positivos de la globalización se sienten especialmente en las ciudades².

La globalización y las ciudades

La característica principal del mundo post Guerra Fría es lo que se conoce como la “globalización”. Actualmente, el concepto de globalización es muy conocido y atractivo. El término es utilizado ampliamente en los medios de comunicación de masa, políticos y en la literatura académica.

La globalización es una extensión e intensificación del capitalismo y la modernidad a nivel mundial. No se trata de una imposición desde arriba, ya que es el resultado de una reconstrucción de lo local. Además, lo local no es lo que antecedió o la ausencia de lo global, sino que es el resultado de la composición de lo global. En otras palabras, la Globalización es la universalización de lo particular y la particularización de lo universal.

Una característica fundamental de la Globalización es que promueve al mismo tiempo la homogenización y la heterogenización. Las sociedades globalizadas son más homogéneas al compartir una forma de organizarse socialmente. Como parte de esa homogeneidad, están las formas en común de identificar y promover la heterogeneidad. En otras palabras, hacer lo diferente es un resultado de la globalización.

² Clos, Joan, “Toward local empowerment”, *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, vol. 10, n° 1, marzo de 2004, p. 7.

La globalización amplió el espacio económico más allá de los gobiernos nacionales, lo que catapultó a las ciudades y regiones como actores internacionales. Este “renacimiento” de lo local es una respuesta inesperada a la globalización. Lamentablemente, no podemos engañarnos, la mayoría de los gobiernos nacionales tratan de contrarrestar el creciente papel protagónico internacional de las ciudades y regiones, por lo que el sistema internacional contemporáneo continúa siendo estatal³.

La globalización ha permitido que las ciudades amplíen su campo de acción y han comenzado a fungir como elementos idóneos de la cooperación internacional al ser la estructura esencial y básica para el contacto con los ciudadanos en el ámbito social, cultural, político y económico⁴.

Para una ciudad debe ser fundamental la participación en eventos de debate y análisis internacional. Cualquier ciudad puede beneficiarse de la tradición de análisis crítico y riguroso de las organizaciones internacionales, y de las oportunidades de compartir experiencias con otras ciudades del mundo. Si bien es cierto que para enfrentar la globalización es necesario concertar esfuerzos entre las ciudades del mundo, más cierto es que para alcanzar el éxito es necesario que se comience con un conocimiento profundo y crítico de los procesos que les afectan.

La para-diplomacia y la diplomacia de las ciudades

El resurgimiento de la para-diplomacia es la comprensible respuesta a las poderosas corrientes de cambio en el sistema internacional. El reinvento de las ciudades es hoy una característica del sistema internacional contemporáneo⁵. La diplomacia de ciudades no solo ha venido a quedarse, sino también para ser protagonista.

La para-diplomacia es toda aquella acción exterior por una jurisdicción no soberana que simula y se aproxima a la práctica diplomática de los Estados. Por una acción exterior entendamos contactos entre ciudades, ciudades con Estados y organizaciones internacionales⁶.

3 Bartmann, Barry, “In or Out: Sub-national Island Jurisdictions and the Antechamber of Para-Diplomacy”, *The Round Table*, vol. 95, n° 386, Routledge, Fife, septiembre de 2006, pp. 543-544.

4 Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, n° 74, junio de 2005, p. 12.

5 Bartmann Barry, *op.cit.*, p. 543.

6 *Ibid.*, p. 544.

Los objetivos principales de la diplomacia de ciudades son proteger, promover, fomentar y representar efectivamente los intereses de las ciudades y de sus ciudadanos en el exterior; mantener la mejor imagen de las ciudades en el plano internacional; atraer cooperación y asistencia técnica internacional para las ciudades; obtener nuevas ideas y proyectos de política pública de ciudades; y muy importante, promover los principios de la descentralización gubernamental y autonomía como forma de construir una sociedad más democrática en el mundo: “Un modelo de Estado y Gobierno: La Ciudad Estado”.

Es lamentable que la mayoría de los gobiernos nacionales, con clara excepciones como la de México, y algunas organizaciones internacionales intergubernamentales no han asumido aún el papel internacional protagónico de las ciudades y son reacios a ceder un espacio a nuevos actores. Igualmente, las ciudades no cuentan con los recursos humanos y económicos para asumir una actividad para-diplomática activa, lo que limita su efectividad internacional. A pesar de lo anterior, vemos un creciente número de ciudades que han establecido en su estructura de gobierno la para-diplomacia.

La cooperación descentralizada

La globalización ha propiciado una nueva era de cooperación internacional descentralizada con los gobiernos locales y regionales. Como muestra de ello fue la creación en el 2000 del Comité Asesor de Autoridades Locales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y el que cada vez más programas internacionales de cooperación de organizaciones internacionales y Estados van dirigidos a gobiernos locales y regionales⁷.

La Unión Europea define la cooperación descentralizada como “[...] un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, llevando a consideración sus intereses y sus puntos de vistas sobre el desarrollo”⁸.

Es una realidad que hoy día muchos Estados y organizaciones internacionales prefieren destinar su cooperación al desarrollo internacional hacia los

7 Biau, Daniel, “A new era of cooperation with local authorities”, *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, op.cit., p. 4.

8 D. G. VIII, *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Comisión Europea, Bruselas, 1992, citado en Romero, María del Huerto, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada-2005*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2005.

gobiernos locales. Las razones para preferir a los gobiernos locales sobre los Estados como receptor directo de la cooperación internacional son: la menor burocracia y corrupción; los programas e iniciativas requieren menos aportación económica; y el impacto directo de los programas e iniciativas en la población.

Lamentablemente, los gobiernos nacionales se resisten a ceder su protagonismo en la recepción, administración y ejecución de la cooperación internacional. Principalmente argumentan que las ciudades y los gobiernos regionales no tienen los recursos humanos y administrativa para tramitar la cooperación al desarrollo internacional y que solo el gobierno nacional puede garantizar el buen uso de la ayuda. Es una lástima que la mayoría de los argumentos de los gobiernos nacionales no estén acompañados de iniciativas y planes nacionales para dotar a los gobiernos locales de la capacidad, que dicen no tener, para gestionar la cooperación al desarrollo internacional.

No hay duda que la ampliación y la consolidación de la cooperación descentralizada dependen de la descentralización de los gobiernos nacionales. Se argumenta que la mejor manera de garantizar un nuevo diseño del Estado nacional basado en las ciudades y regiones será cuando un ejecutivo municipal sea electo al ejecutivo nacional. No hay duda que un ejecutivo municipal, sea un alcalde, intendente, presidente municipal, prefecto, o síndico, tiene el conocimiento y sensibilidad necesaria para propiciar un nuevo diseño del Estado nacional hacia un Estado descentralizado de ciudades y regiones.

Los gobiernos locales no pueden esperar a que la reforma del Estado nacional ocurra y deben desarrollar iniciativas para mejorar los recursos humanos y de fortalecimiento institucional y administrativo local. Igualmente, toda ciudad debe incorporar la planificación estratégica coordinada con las comunidades y barrios, la sociedad civil, el sector privado y el gobierno nacional. Por último, las ciudades y regiones deben crear procesos de *assessment* o evaluación de la cooperación al desarrollo recibida. Todas estas iniciativas, junto a campañas de educación sobre la importancia de los gobiernos locales a nivel internacional, nacional y local, lograrán a largo plazo propiciar la reforma del Estado nacional y la transparencia necesaria para ampliar y consolidar la cooperación descentralizada.

Los acuerdos de hermanamiento

Existe una conciencia del potencial de las ciudades y regiones en el contexto de la Globalización, que favorece la utilización creciente de modelos innovadores de cooperación, tales como los acuerdos de hermanamiento.

El hermanamiento de ciudades es un concepto en el que ciudades del mundo establecen una estrategia coordinada para fomentar el contacto humano y los enlaces culturales. Su origen parece estar en las prácticas de hermandad y alianza entre villas medievales europeas⁹.

Hoy, el hermanamiento de ciudades se ha extendido por todo el mundo. Su renacimiento surgió en Europa poco después de la II Guerra Mundial, con el objetivo de alcanzar lazos de unión que permitieran la reconciliación entre ciudades que habían estado en guerra.

La búsqueda de un mecanismo que permitiera la acción exterior de las ciudades revitalizó la idea de “Sister Cities”, por norteamericanos y europeos en la posguerra, ante la necesidad de fomentar la cooperación y un mayor entendimiento entre las ciudades¹⁰.

“La iniciativa norteamericana se dio de manera simultánea, pero se reorientó a incentivar los acercamientos y entendimientos internacionales de sus propias ciudades. En palabras del presidente Dwight D. Eisenhower, fundador del programa ‘Pueblo a Pueblo’, el objetivo consistía en que, a través de las ciudades hermanas, la gente pudiera estar cerca de los nuevos cambios y participar en la resolución de algunos problemas del mundo.”¹¹

El 20 de diciembre de 1971 la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 2861 (XXVI) titulada, “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”, en la que señala que “el hermanamiento de las ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre otros países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras”¹².

Los Acuerdos de Hermanamiento promueven el entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos, con activa participación de la sociedad civil, abriendo paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre ciudades, que se ha bautizado como “cooperación internacional descentralizada”. Más que un instrumento de vínculo, son una herramienta de oportunidad, elemento de desarrollo municipal y detonante para las ciudades que buscan incorporarse al desafío de participar de la dinámica global buscando la potenciación de los recursos¹³.

⁹ Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, *op.cit.*, p. 15.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 12.

¹¹ *Ibíd.*

¹² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/39/IMG/NR033339.pdf?OpenElement>

¹³ Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, *op.cit.*, p. 15.

Se han identificado cuatro motivaciones principales para el hermanamiento de ciudades:

1. Motivaciones históricas y culturales por la que las ciudades se hermanan por vínculos afectivos desarrollados en el pasado y para propiciar un intercambio cultural.
2. Motivaciones Sociales por la que las ciudades se hermanan gracias a iniciativas comunitarias en común.
3. Motivaciones Económicas por la que las ciudades se hermanan para propiciar relaciones comerciales.
4. Motivaciones de Conveniencia Estratégica por la que las ciudades se hermanan para establecer cooperación en diversas áreas¹⁴.

Conclusión

Ha quedado claro que lo local sin una dimensión internacional corre el riesgo de diluirse en lo nacional y carecer de competitividad y efectividad para lograr un desarrollo sustentable¹⁵.

Los cambios al Estado nacional no serán de la noche a la mañana, aunque sí a un paso lento y firme. La Globalización ha propiciado un nuevo modelo más democrático de Estado descentralizado fundamentado en las ciudades y las regiones. El Estado nacional se transforma decididamente a un Estado de ciudades.

Es necesario aún que los gobiernos nacionales reformen sus constituciones para promover la descentralización de la política exterior y la cooperación internacional, en términos de la ampliación de competencias, el reconocimiento de la dimensión internacional de las ciudades, una mayor participación democrática, el desarrollo humano, y el proceso de toma de decisiones¹⁶.

El fortalecimiento endógeno de los gobiernos locales es imprescindible y no debe esperar a los gobiernos nacionales. Es imperativo que se comiencen las

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 27-28.

¹⁵ Serra, Albert, *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2008, p. 192.

¹⁶ Kanyinda, Alain, "A new advisory group on decentralisation", *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, *op.cit.*, p. 10.

reformas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Algunas de ellas son:

1. El desarrollo y consolidación de la democracia local mediante la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones local.
2. El reconocimiento de la función del gobierno local en el desarrollo económico, social y creación de empleo.
3. El desarrollo de un modelo de financiación local propio atemperado a la realidad y necesidades locales.
4. La participación de los gobiernos locales en el desarrollo de estrategias nacionales de desarrollo e igualmente el desarrollo de estrategias locales.
5. Una ampliación del protagonismo y liderazgo del asociacionismo de los gobiernos locales a nivel nacional.
6. Una presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional y regional, en especial en el multilateral (ONU).
7. La capacitación y estructuración de los recursos humanos en los gobiernos locales¹⁷.

¹⁷ Serra, Albert, *op.cit.*, pp. 176-177, 179.

4

Rig y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo territorial: una propuesta más allá de la cooperación descentralizada en México*

ESTHER PONCE ADAME**



PALABRAS CLAVE

México; Cooperación internacional; Cooperación descentralizada; Desarrollo territorial; Relaciones intergubernamentales.

RESUMEN El presente artículo retoma trabajos que la autora ha publicado con anterioridad y un proceso reflexivo que ha compartido y retroalimentado durante este año en el marco de diversos espacios donde ha tenido la fortuna de participar como ponente, conferencista, disertante y docente. Si bien parte de los planteamientos y propuestas que elabora en las siguientes líneas pueden ser aplicables o generalizables para la región iberoamericana y, tal vez, para otras regiones, se centrará en el caso de la cooperación internacional para el desarrollo local de México.

KEY WORDS

México; International cooperation; Decentralized cooperation; Territorial development; Intergovernmental relations.

* El presente artículo fue preparado para ser presentado en el marco del XVII Congreso del CLAD a celebrarse del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012 en Cartagena de Indias, Colombia; asimismo, retoma algunas de las reflexiones realizadas en otro artículo de la misma autora intitulado: "Desarrollo de capacidades para la gestión asociada de la cooperación internacional para el desarrollo local en México: una propuesta de innovación", publicado en la revista del Institut des hautes études de l'action internationales des villes et des gouvernements locaux, en Grenoble, Francia, 2012: http://www.idhil.org/revue_1/Desarrollo.pdf

** **Esther Ponce Adame** es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora, realiza su tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM con el tema de investigación "Cooperación transfronteriza y transregional en el marco del proceso de integración de América del Norte".

ABSTRACT This article takes up work that the author has previously published and a reflective process that she fed back during this year in the context of various areas where she has been fortunate to participate as a speaker, lecturer and teacher. While some of the statements and proposals made in the following lines may be applicable or generalizable to the Latin American region and, perhaps, to other regions, it will focus on the case of international cooperation for local development in Mexico.

MOTS CLÉS

Mexique; Coopération internationale; Coopération décentralisée; Développement territorial; Relations intergouvernementales.

RÉSUMÉ Cet article c'est le résultat du travail que l'auteure a publié et ainsi qu'un processus réfléchi partagé et nourris pendant cette année dans le cadre des différents domaines où elle a eu la chance de participer en tant que conférencière et enseignante. Si bien certaines des déclarations et des propositions formulées dans les lignes suivantes peuvent être applicables ou généralisables à la région latino-américaine et, peut-être, à d'autres régions, cet article se concentrera sur le cas de la coopération internationale pour le développement local au Mexique.

En México, la forma como participan los estados y municipios en la cooperación internacional nos obliga a ir más allá de la cooperación descentralizada, para abordar la actividad que históricamente han echado a andar las agencias nacionales y multilaterales en diversos territorios del país y otro tipo de modalidades con implicaciones directas a nivel municipal y estatal. En ese sentido, el presente artículo aborda esta realidad desde la llamada cooperación internacional para el desarrollo local.

La participación que en dicha cooperación tienen los tres niveles de gobierno, obliga a plantear la reflexión desde las condiciones de funcionamiento de las relaciones intergubernamentales (RIG) y, en el marco de las cuales, se propone la generación de enfoques innovadores en el diseño e instrumentación de la política exterior, en concreto de la de la cooperación internacional para el desarrollo del estado mexicano, que permitan espacios de interacción y complementariedad entre los tres niveles de gobierno en un área de política que históricamente ha operado estatocentrista y verticalmente, ello mediante mecanismos de gobernanza multinivel. Pero, asimismo, dada la multiplicidad de actores que participan en el desarrollo local y en este tipo de cooperación

nos obliga también desde un enfoque territorial a proponer dimensiones que incorporen la acción colectiva como parte de la acción de gobierno para lo cual se recupera desde el enfoque de la gobernanza territorial el concepto de gestión asociativa.

Para la elaboración de dichos argumentos, el presente artículo se ha dividido en tres partes, una primera refleja la forma como opera la CIPDL en sus diversas modalidades y de acuerdo al protagonismo de sus actores, en otro apartado, nos referimos específicamente a la forma como operan las relaciones intergubernamentales en el marco de la política y acción exterior de la federación, estados y municipios, en específico de la cooperación para el desarrollo; así como problemas estructurales que en el contexto de la misma identificamos como es el caso del sistema nacional de planeación democrática. En el último apartado, abordamos las recomendaciones para su orientación, principalmente mediante el desarrollo de capacidades en la gestión asociativa de la cooperación internacional para el desarrollo local.

Refiriéndome al caso de México se puede decir que la participación de estados y municipios en la cooperación internacional para el desarrollo, es un hecho incuestionable, es autónoma en muchas de sus formas y manifestaciones y, en ese sentido, los gobiernos estatales y municipales son protagonistas en la programación, promoción y gestión de las acciones echadas a andar por ejemplo en mecanismos de cooperación descentralizada y en el marco de su colaboración directa con agencias multilaterales y nacionales. En ese sentido, los estados y municipios en México juegan un papel cada vez más activo en su vinculación y relaciones con sus similares en otras partes del mundo, son parte de redes y asociaciones multilaterales de autoridades locales; al tiempo que en los últimos años participan de forma más activa en esquemas de cooperación tradicional con agencias multilaterales y nacionales.

Entidades como Jalisco, México, Chiapas, Distrito Federal, y municipios como Querétaro, Puebla, Ciudad Valles, Colima y Zapopan, incorporan como parte de sus estrategias de desarrollo su vinculación internacional, ya sea mediante esquemas de cooperación descentralizada (que para el caso de México, continúan siendo los llamados hermanamientos de largo alcance), como mediante su participación en proyectos de cooperación para el desarrollo con el Sistema de Naciones Unidas, la cooperación francesa, la cooperación de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) —antes GTZ—, así como mediante su participación en redes y asociaciones de carácter regional y multilateral como la Unión de Capitales y Ciudades de Iberoamérica, CGLU, de gobiernos y autoridades locales y de ciudades, entre otros que les permitan acceder a intercambio de experiencias y conocimientos.

En el primer caso tenemos, por ejemplo, la cooperación que desde hace varios años han llevado a cabo colectividades y regiones francesas con entidades federativas y gobiernos municipales tanto por cuenta propia como en el marco de programas bilaterales de cooperación que han sido impulsados entre los gobiernos nacionales de ambos países, a través de la Embajada de Francia en México y la SRE de México. Por ejemplo, en el marco del Fondo Franco-Mexicano de Cooperación Descentralizada que se puso en marcha en el 2011, actualmente se encuentran en ejecución los proyectos de cooperación descentralizada entre ciudades y estados de ambos países en temáticas muy diversas, por ejemplo, en ámbito de la cooperación científico-tecnológica se puede hablar de la en el ámbito cultural se encuentra la , en el sector turístico ubicamos el o, por ejemplo, en un ejercicio de horizontalidad e intercambio de experiencias en la gestión estatal podemos mencionar el proyecto.

En el marco de la cooperación proveniente de agencias nacionales, tenemos la cooperación que desde hace varios años ha impulsado la cooperación técnica alemana (GIZ) con algunos estados y municipios mexicanos como es el caso de Aguascalientes, Guerrero, México, Quintana Roo y Tlaxcala, en temas como promoción de energías renovables, gestión de residuos sólidos y sitios contaminados, e información y monitoreo ambiental anterior mediante intervenciones centradas en asesoría política-legal, asesoría estratégica y conceptual; asesoría técnica, desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional, cooperación público-privada¹.

Desde la cooperación descentralizada, los estados y municipios conllevan acciones cada vez más complejas y de mayor envergadura en materia educativa, tecnológica, cambio climático, o bien en su participación en redes de ciudades como en UR-BAL II y III, entre otros. Asimismo, encontramos mecanismos innovadores en la materia impulsadas por actores gubernamentales distintos a las oficinas de asuntos internacionales de los gobiernos locales, y que son diseñadas, instrumentadas y operadas por las áreas técnicas, como es el caso de los consejos estatales de ciencia, tecnología e innovación, en cuyas experiencias, identificamos caminos nuevos de colaboración como es el caso de la cooperación para mejorar la competitividad internacional de sus territorios, un ejemplo de ello es el fondo establecido entre el estado de Jalisco y la provincia de Alberta en Canadá con una coinversión de tres millones de dólares. En esta experiencia, además de compartir de manera equitativa los

1 Para mayor información sobre la cooperación técnica alemana en estados y municipios mexicanos revisar Macht, Axel, "La gestión de la GTZ (Cooperación técnica alemana) para el desarrollo local sustentable en el marco de la descentralización en México", y Domínguez Malinali, "La cooperación internacional en la gestión integral de Residuos sólidos urbanos: La actuación de la GTZ en municipios del Estado de México", ambos artículos en el libro (2010) Ponce, Esther, co-editado por el Instituto Mora, la UAM-Unidad Azcapotzalco y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, por sus siglas en alemán), antes InW GTZ.

recursos conforman una co-presidencia, con un secretariado técnico y un comité representado por ambos estados en un esquema de ganar-ganar en temas de nanotecnología y sistemas embebidos.

Además de identificar la experiencias ya referida sobre el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (COECYTJAL) centrada en la potencialización y desarrollo de las ventajas comparativas y competitivas de Jalisco en las áreas de diseño, tecnologías de la información, otra experiencia es el trabajo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF), el cual tiene relaciones de cooperación con las universidades de Oxford, Cambridge y Harvard, para aprender las mejores prácticas sobre los procesos de investigación-patentes-comercialización y la formación de capacidades para la creación de oficinas de transferencia de tecnología. Asimismo, el ICyTDF lanza convocatorias de becas de intercambio en temas relacionados con los problemas de la ciudad en ejes de trabajo como ciudad saludable (salud sexual y reproductiva, enfermedades emergentes y reemergentes, obesidad, etc.); ciudad sostenible (ahorro, reutilización y calidad del agua, cambio climático, producción y aprovechamiento de alimentos tradicionales); ciudad con conectividad y tecnología (ciudad y gobierno digital, aulas digitales, tecnologías urbanas, fibra óptica-Internet inalámbrico gratuito, celdas de combustible para transporte), entre otros. Haciendo uso de mecanismos de cooperación descentralizada desde el ámbito multilateral-regional, este Instituto se vincula con la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).

En el tema del medio ambiente, también observamos cierto dinamismo, principalmente de la ciudad de México, la cual además históricamente ha llevado a cabo proyectos de cooperación internacional con fondos de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la otrora GTZ, la cooperación francesa en transporte eléctrico, etc.; dicha experiencia vinculada a políticas públicas ambientales que han tenido buenos resultados en la ciudad, han servido de marco para que en el gobierno recientemente finalizado de Marcelo Ebrad, se estableciera a nivel internacional la Agenda de Cambio Climático. De hecho, a finales del 2010, la Ciudad de México albergó la Cumbre Mundial de Alcaldes por el Cambio Climático, que reunió a líderes de todo el mundo para tratar los problemas más relevantes concernientes a este grave problema mundial, firmándose el Pacto climático global de ciudades: Pacto de la ciudad de México. Uno de los resultados de lo anterior fue la participación del gobierno de la ciudad de México en la cumbre COP16 realizada en Cancún en el 2010, para dar a conocer la postura de los gobiernos locales del mundo respecto al combate al cambio climático, promoviéndose entre otros compromisos la elaboración de leyes locales que favorezcan la reducción de GEI. Cabe decir que el Pacto de la ciudad de México ha sido considerado por la SRE un referente indispensable para la participación activa e incluyente de los gobiernos locales en el tema de cambio climático.

Esta multiplicidad de formas como participan los gobiernos locales en la cooperación, conlleva a que a la fecha hablar de cooperación descentralizada en México implique referirnos a una concepto que aún se encuentra en construcción. Para algunos gobiernos estatales y municipales sigue entendiéndose como hermanamientos de largo alcance. En ese sentido, continúa sin comprenderse y más grave aún sin practicarse cómo un instrumento o una estrategia que siendo parte fundamental de la acción exterior del estado o municipio, apoye la consecución de los objetivos del desarrollo local/regional, la internacionalización, o la política económica o comercial del mismo mediante diferentes modalidades de colaboración con sus similares en otros países u otros actores allende las fronteras nacionales.

Para otros gobiernos, la cooperación descentralizada comienza a incorporarse sí como un elemento fundamental de las relaciones internacionales, más precisamente de la acción exterior del gobierno local y a entenderse en este proceso como parte fundamental de la gestión pública local para el logro de los objetivos y metas de gobierno. Sin embargo también hay que decir que aún en estos casos no llega la cooperación a diseñarse e instrumentarse desde un enfoque de política pública que la coloque en un marco similar al papel que tienen en la gestión pública municipal o estatal, políticas como la social, la hacendaria, desarrollo urbano, medio ambiente, etcétera.

Esta manera disímil de realizar la cooperación descentralizada, está directamente influida por las prioridades de cada contexto territorial y cierto grado de institucionalidad del tema. Por ello en los ejemplos expuestos, observamos que algunos gobiernos han priorizado su cooperación descentralizada en materia educativa, científico-tecnológica o técnica, otros gobiernos han basado sus estrategias de cooperación descentralizada en la movilidad urbana, el cambio climático y la cultura como ha sido el caso de la ciudad de México o, la cooperación focalizada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como es el caso de Chiapas mediante su colaboración con las agencias del Sistema de Naciones Unidas, atendiendo así a uno los mayores déficits que en materia de desarrollo humano tiene este estado; o la prioridad que esta entidad ha dado a su cooperación transfronteriza con Centroamérica como un elemento geopolítico en su estrategia.

En tal caso desde la práctica no observamos una coincidencia en una definición unívoca y consensuada acerca de las características, las modalidades, las acciones y los términos que implica la cooperación descentralizada.

Siendo tal vez su única coincidencia y uno de los avances más significativos en su diseño e implementación, asumirla como una acción plenamente autónoma de la gestión pública local. Esto es, al aceptarse cada vez más a la cooperación descentralizada como aquella en la cual los gobiernos estatales y municipales

tienen un papel protagonista en la programación, promoción y gestión de las acciones que en la materia establecen con sus pares en otros países, o con otros actores del sistema, haciendo uso pleno de la autonomía que les concede el pacto federal y, sin depender de facto en su diseño e instrumentación de la SRE y de las agencias bilaterales y multilaterales.

Este nivel de autonomía, convierte a la cooperación descentralizada en una práctica o, en algunos casos, en una política extremadamente dispersa y multi-forme. Cada gobierno local determina por sí mismo y hace evolucionar de año en año sus modalidades y formas de cooperación.

Por otra parte, identificamos aquellas acciones que se encuentran más bien en el marco de la cooperación multilateral, mediante el interés manifiesto de las diversas agencias multilaterales acreditadas en México por trabajar de forma directa con estados y municipios. De tal forma, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo han firmado acuerdos de cooperación con estados del país como Baja California y Michoacán, por su parte, el Banco Mundial con el gobierno de Guerrero en temas referentes a la planeación y las finanzas públicas de las entidades federativas.

En temas prioritarios para la sostenibilidad del desarrollo de diversos territorios del país como es la prevención y gestión de riesgos por desastres naturales, especialistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han señalado lo importante que sería incorporar directamente en estas acciones a los gobiernos municipales, en tal caso, podríamos destacar la participación que el gobierno de la ciudad de México, el gobierno del estado de Tabasco y diversos municipios de esta misma entidad podrían tener en este tipo de esquemas de cooperación.

Asimismo, tenemos el caso de la firma de convenios de colaboración en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente que ha firmado en los últimos dos años la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDO) y los gobiernos de Chihuahua y Nuevo León, etc., atendiendo a uno de los problemas más graves en nuestro país con manifestaciones graves a nivel territorial: la seguridad.

De igual forma sucede con la centralidad que diversos gobiernos municipales tienen con respecto a los impactos significativos que en materia de derechos de la niñez el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha obtenido en su trabajo directo con socios locales en los estados de Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Yucatán y Distrito Federal. Un trabajo que permite la articulación y coordinación entre distintos actores (academia, sociedad civil y gobierno). Por ejemplo, es posible destacar que en junio del 2011 UNICEF México firmó un convenio de colaboración con el gobierno del estado de

Oaxaca para promover la agenda de derechos de la niñez a ejecutarse con las dependencias pertinentes del gobierno estatal. También podríamos señalar las alianzas que esta misma agencia ha operado con gobiernos locales y sociedad civil del los estados de Yucatán y el Distrito Federal para el fortalecimiento de capacidades de los operadores del nuevo sistema de justicia penal juvenil.

Otra experiencia relevante en cuanto a la cooperación de agencias multilaterales con un gobierno subnacional, es la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chiapas en torno al Plan para Erradicar la Pobreza Extrema, de acuerdo a los Objetivos del Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas en los 28 municipios con menor IDH, como la primera experiencia a nivel subnacional de dicha agencia en América Latina en su tipo.

Sobre el particular, en dicha entidad durante el periodo de gobierno de 2006-2012, se diseñaron e instrumentaron estrategias para erradicar con eficacia la pobreza extrema, pues hasta el CENSO de Población y Vivienda del 2005, esta entidad federativa ocupaba el último lugar en el Índice de Desarrollo Humano, concentrando el 14% de la población más pobre del país y 28 municipios de sus 118 se ubicaban entre los más pobres de México.

Con el propósito de avanzar en el desarrollo humano, el gobierno incorporó los ODM como parte central en su estrategia. Para lograr lo anterior, dicho gobierno con la colaboración de las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, centró el eje principal de su política pública de desarrollo social en el objetivo de alcanzar los ODM. Incorporando de hecho su cumplimiento como una obligación constitucional (véase esquema 1).

Esquema 1. Cooperación de Chiapas, ONU y UE

Firma de un acuerdo entre la representación en México del Sistema de Naciones Unidas y el gobierno estatal conocido como la Agencia Chiapas-ONU.

Instalación de la primera oficina subnacional de la ONU en México y una vigorosa coordinación entre las diversas agencias ONU y las instituciones del ejecutivo estatal.

Reformas constitucionales que significaron que la Constitución del Estado de Chiapas sea la primera en el mundo en incluir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Primera entidad del país con un acuerdo directo con la Unión Europea (UE), dando inicio al Prodesis, siendo el primero gobierno local que firma un acuerdo con la UE.

Fuente: Elaboración propia con base en documentación oficial.

Los resultados hasta ahora alcanzados con tal estrategia deberán de revisarse con más detenimiento y análisis objetivo considerando, principalmente, los impactos reales en el desarrollo social con enfoque de derechos y desarrollo de ciudadanía pues hasta ahora parecieran responder más a una política de corte asistencial y no de desarrollo de capacidades. Sin embargo, hay que decir que, cuantitativamente, dicha medida significó para el gobierno de Chiapas ascender en su nivel de desarrollo al tercer lugar en una escala de abajo hacia arriba, al ocupar el tercer puesto por encima de los estados de Guerrero y Oaxaca en el Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2010.

La tarea aún no termina y hay mucho que aprender y trabajar en Chiapas en la materia pero si es un buen laboratorio y una fuente de información sobre los cambios estructurales que habrá que hacer desde la sociedad como desde el gobierno para que en efecto la cooperación pase a ser una herramienta en los procesos de desarrollo que cada territorio estatal y municipal se determine.

La experiencia y lecciones aprendidas de este trabajo colaborativo le están sirviendo de base al PNUD en acuerdos similares con otros estados del país: Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

También entre las experiencias de participación de los gobiernos locales con fuentes multilaterales y/o bilaterales de cooperación, podemos mencionar la cooperación que en la última década (desde el 2004) ha establecido el gobierno de Chiapas con la Unión Europea en el marco de la firma del convenio que en el 2004 conllevó a la implementación y puesta en marcha del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible (Prodesis). Un proyecto de coinversión que buscó, entre otras cosas superar la desarticulación institucional al instrumentar procesos y prácticas de planeación y desarrollo con un enfoque territorial, participativo y sustentable. Debido a los resultados algunos destacables de esta estrategia y las posibilidades de Chiapas de continuar en un esquema de coinversión, se ha iniciado en este 2012 una nueva etapa de este proyecto.

Estas experiencias del gobierno de Chiapas, así como los avances institucionales que ha hecho en materia de cooperación, por ejemplo, con la creación de la Secretaría de la Frontera Sur y Cooperación Internacional, entre otros, nos muestra que de alguna manera este estado ha sabido capitalizar paulatinamente la cooperación internacional en sus políticas de desarrollo. Ello después de un proceso de aprendizaje que se ha venido consolidando a partir de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y sus consecuencias en términos del aumento de recursos públicos y privados provenientes de una diversidad de actores cooperantes.

Otra de las formas de cooperación que despliegan los gobiernos locales es la cooperación transfronteriza como las experiencias muy recientes que estados como Sonora, Chiapas, Nuevo León han comenzado a dar en temas de ciencia, tecnología e innovación, medio ambiente, migración, entre otros. Por ejemplo, el estado de Sonora, en la frontera norte de México, lleva a cabo procesos de colaboración con su vecino, en el marco de la mesa de desarrollo económico de la Comisión Sonora-Arizona, siendo, por ejemplo, uno de los temas de mayor interés de esta comisión, la investigación y desarrollo de tecnología en materia de energías renovables, como son los trabajos de investigación conjunta en la generación de energía solar, principalmente para desarrollar capacidades en Sonora a partir de la transferencia de las capacidades existentes en el estado de Arizona respecto al manejo de energía. Además de esta experiencia se encuentra el diseño de indicadores económicos con identidad regional entre la Universidad de Arizona y el CIAD, también como parte de los trabajos de Comisión Sonora y Arizona o, bien podemos referirnos a la constitución de una región binacional entre estos dos estados, que en palabras de Pablo Wong² constituyeron una región asociativa transfronteriza.

En otro orden, ubicamos aquellas estrategias que importantes fundaciones privadas están realizando en estados como Oaxaca, Guerrero, Yucatán y Chiapas, en tal caso, encontramos a la W.K. Kellogg Foundation, la Fundación Mc Arthur, la US-Mexico Foundation, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Hewlett, y la Fundación Rosa Luxemburg, entre otras.

Por otra parte, podemos señalar que el dinamismo adquirido en los últimos años por la cooperación internacional desde y hacia los espacios locales se ha convertido también en un incentivo para que universidades estatales empiecen a incorporar en sus programas de formación el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, como ha sucedido en los últimos cuatro años con la creación de programas de este tipo en la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Tecnológico de Monterrey, siendo el caso más reciente el de la Universidad Autónoma de Chiapas que el próximo año iniciará con un diplomado en la materia para posteriormente conformar una Maestría o, la participación directa que en casos muy específicos están teniendo universidades en el marco de la cooperación transfronteriza que veíamos más arriba.

Si bien hasta ahora esta acción exterior de los estados y municipios no ha entrado en conflicto con aquella otra que el gobierno federal realiza como parte de sus mecanismos y acciones de política exterior, es un hecho que paulatinamente

² Wong, Pablo (2005), "La emergencia de regiones asociativas fronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona", 17 (33), pp. 77-106.

frente al mayor poder que los gobiernos estatales³ adquieren en sus territorios y la evidencia de gestión municipal de una agenda internacional en diversas ciudades del país, hacen suponer que en un plazo relativamente corto, la SRE y las instancias encargadas de la acción exterior de los estados y municipios se verán en la necesidad de incorporar mecanismos de coordinación y diálogo en temas que en la agenda del sistema internacional son centrales tanto a nivel nacional como local, tal es el caso del cambio climático, la seguridad, la migración y las relaciones transfronterizas.

Para el caso que nos ocupa es fundamental el trabajo de coordinación que en el marco de las relaciones intergubernamentales, los municipios, los estados y la SRE realicen entre ellos en aquellos temas con claras repercusiones en los territorios locales y regionales del país. Si bien se han dado pasos importantes de vinculación entre la SRE y las respectivas instancias municipales y estatales es necesario avanzar hacia la generación de políticas que permitan fortalecer, desde una aquellas acciones y políticas de cooperación que impulsa la SRE y las que hace un par de años protagonizan estados y municipios del país y cuyas características requieren de esta coparticipación.

Por ello, este trabajo busca proponer que la cooperación internacional para el desarrollo local o, más precisamente para el desarrollo territorial, funcione desde un esquema de a fin que los gobiernos estatales y municipales y la SRE, incorporen estrategias de trabajo multinivel en aquellas áreas de cooperación que tienen una incidencia directa en el desarrollo de los territorios locales/regionales y en aquellos ámbitos de trabajo en los que existan potenciales complementariedades. En este sentido, es fundamental el trabajo de coordinación entre los gobiernos estatales, municipales como parte integrante del pacto federal y la SRE al ser esta última por mandato constitucional la instancia encargada de salvaguardar los principios normativos de la política exterior y, en tal sentido, diseñar e implementar la política de cooperación del Estado mexicano.

Desde la Federación en específico desde la SRE se han dado algunos pasos en la generación de cierta institucionalidad para un mayor trabajo colaborativo con las otras escalas territoriales (niveles de gobierno), mediante la labor que, por ejemplo, ha venido impulsando la Dirección General de Coordinación Política con estados y municipios, al ser una instancia que convoca a dichos ámbitos de gobierno a participar en reuniones de carácter multilateral, en comisiones

3 Cuando se habla del mayor poder que los estados adquieren en sus territorios se hace referencia a una coyuntura histórica que desde hace un par de años se vive en México, relacionada con el fin de 71 años de permanencia ininterrumpida del PRI nacional en la presidencia del País que, entre algunos de los cambios que provoca, es el ejercicio pleno de la autonomía que los gobernadores ejercen en sus estados al dejar de estar al servicio o bajo la tutela del presidente del país.

mixtas y en diversos foros de carácter internacional, además de sensibilizar al interior de la Cancillería sobre la importancia de incorporar a los estados y municipios en mecanismos de decisión y en diversas estrategias a impulsar en el plano exterior.

En alguna medida, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de dicha Cancillería, a pesar de no contar con el marco jurídico reconocida a los estados y municipios como sujetos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 2011, se han generado los acercamientos entre esta y los gobiernos estatales, para llevar a cabo un convenio de colaboración con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)⁴.

Por su parte, la Dirección General de Vinculación con la Sociedad Civil Organizada, adscrita a la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, también ampliado, por ejemplo, los canales de participación de la sociedad civil en una política que históricamente ha sido vertical y estatocentrista como es la política exterior. De alguna manera, esta colaboración más cercana entre la sociedad civil organizada y la SRE ha tenido buenos resultados en mecanismos conjuntos de participación en el marco de foros multilaterales tan importantes como la COP 16, de hecho, es factible afirmar que hasta ahora se han dado pasos más consolidados en los mecanismos y las formas como ha operado la vinculación y la colaboración entre la Cancillería y las organizaciones no gubernamentales que con los estados y municipios del país, con los que necesariamente dicha colaboración debe ampliarse principalmente en temas con incidencia directa en ellos, debieran ser agentes dinámicos en la construcción de la acción gubernamental de la política exterior, como es el tema de la migración, la seguridad ligada a problemas de narcotráfico y otros delitos con un componente territorial fuerte.

En ese sentido se requiere de un cambio en el enfoque de formulación e implementación de la política exterior del estado mexicano y, en específico en uno de sus siete principios, como es el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, que permitan, por un lado, la aplicación del enfoque de políticas públicas en la concepción, diseño, instrumentación y evaluación.

4 Esta Conferencia tiene sus orígenes en 1999, con la fundación de la Asociación Nacional de Gobernadores por los partidos de oposición al PRI, cuyo propósito original fue avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la federación nuevos esquemas de interrelación entre el gobierno federal y los ejecutivos estatales. Asimismo, con la posterior reforma al artículo 115 que fortalecía la autonomía municipal, esta Conferencia se convirtió también en un instrumento de los gobiernos estatales para obtener mayores recursos fiscales. Merino, Mauricio, "Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo", en Gómez, David, Cámara de Diputados-Políticas públicas serie, Ciudad de México, 2010, pp. 24-25.

Esto tanto para la política exterior que es responsabilidad de la Cancillería como de la política que a nivel exterior estén llevando a cabo los estados y municipios del país.

En esta misma línea, se requiere del análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) ligado a la materialización y ajuste de políticas públicas en este sector, que tome en cuenta las particularidades que adquieren las relaciones verticales y horizontales entre niveles o esferas de gobierno y entre sus instituciones, de manera que se muestre la interacción y la participación que en la misma tienen los diversos actores inmersos en la acción intergubernamental y que permite identificar los espacios de concurrencia y competencia en un tema que en la praxis, era hasta hace no mucho competencia exclusiva del gobierno federal y, en este caso, de la SRE, pero cuyas tendencias y prácticas obligan a la construcción de la cooperación internacional como una acción de gobierno a nivel gubernamental, intergubernamental y colectivo. En específico, se propone la construcción de la cooperación internacional para el desarrollo local con un enfoque de acción pública local que va más allá de las políticas públicas al plantearse la relación existente entre la acción gubernamental local, la intergubernamental que se refiere a las relaciones verticales y horizontales entre las diversas instancias municipales, estatales y federales de gobierno en un espacio social y territorial específico y la acción colectiva (ciudadana) que habla de los diversos actores sociales locales y los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses⁵ Pero a nivel de los gobiernos estatales y municipales, también se requiere que la cooperación internacional que ellos diseñan, gestionan e instrumentan parta también desde un enfoque de la acción pública local, pues cada vez con mayor frecuencia, es posible observar en México intervenciones exitosas de cooperación internacional a nivel local, que involucran a un sinnúmero de actores políticos y sociales, como autoridades gubernamentales en los tres niveles (municipal, estatal y federal), cuerpos legislativos, organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado, entre otros que obligan necesariamente en pensar en procesos o políticas de gobernanza multinivel.

En tal caso, como ejemplo de la evidencia de participación de esta multiplicidad de actores y de instancias de los tres niveles de gobierno en un proyecto de cooperación, véase el esquema 2 donde se expone el mapeo de actores que participaron y participan en el marco del Proyecto Prodesis en Chiapas.

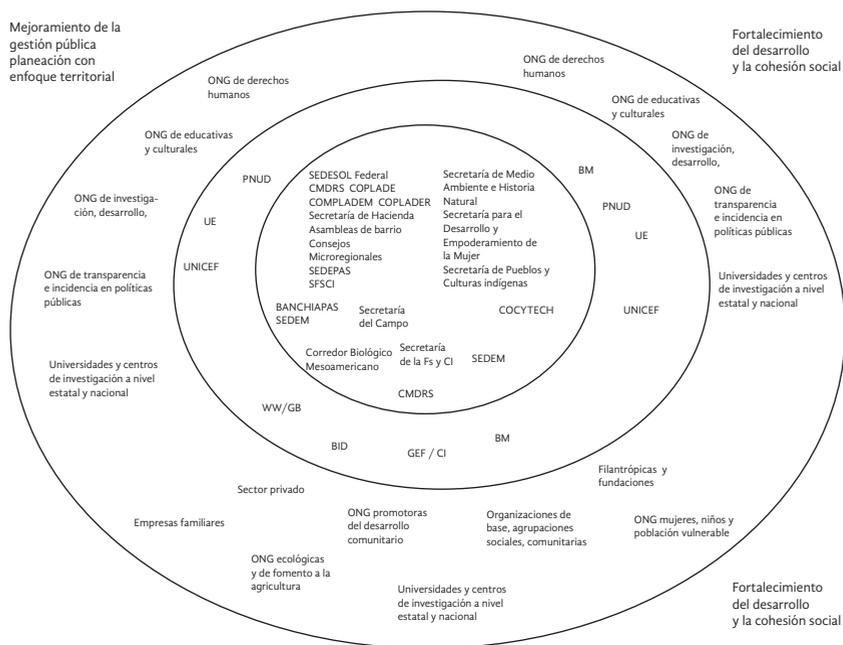
Una de las características de este tipo de procesos es que permite aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno y de cada actor en una dinámica de alta cooperación y coordinación, no de subordinación.

5 Cabrero, Enrique, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2005.

La gobernanza hace explícitas dos lógicas en la construcción de la acción pública: en primer lugar hace posible identificar qué actores participan y cómo emergieron y, en segundo término da la oportunidad de entender cuál es la lógica de articulación de esos actores para producir una acción eficaz. Es decir, la legitimidad que les permite estar presente y el poder que les permite actuar.

Como observamos en el caso de Chiapas, la confluencia de estos actores y la necesidad de hacer cada vez más efectiva la cooperación obliga, por una parte, que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias para la articulación y participación de dichos actores, pero también requiere del trabajo de coordinación con los otros niveles de gobierno que tienen una influencia directa en su territorio.

Esquema 2



Fuente: Propuesta para Asistencia técnica y servicios para el Proyecto Programa integrado de Cohesión Social México-Unión Europea – México, Lote 2 Asistencia técnica y servicios para la formulación y puesta en marcha de un modelo integrado participativo de desarrollo local sostenible en la región de la Selva y Sierra del Estado de Chiapas. EuropeAid/130867/C/SER/MX – Lote 2. Presentado por GFA, ACE e INAP.

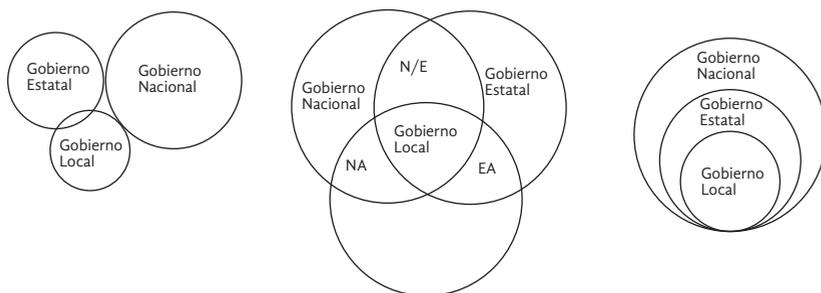
Sobre el particular, es un hecho que cada vez más las políticas a nivel nacional, estadual y municipal demandan de estrategias que permitan la articulación de diversos actores y niveles de gobierno, desde la etapa de construcción de la

agenda pública hasta la instrumentación de cada una de las fases de las políticas públicas.

Esto forzosamente nos lleva a uno de los problemas centrales de nuestro sistema federal, el déficit a un muy fuerte que tenemos en esquemas de colaboración en las relaciones intergubernamentales. Problema que requiere de mayor atención frente a los cambios políticos, sociales e institucionales que México ha vivido en los últimos años y que ha permitido el fortalecimiento de los gobiernos estatales y de ciertas ciudades.

Un fortalecimiento que, como señala Rojo⁶ han cambiado la lógica de la subordinación de las relaciones intergubernamentales que prevaleció durante casi todo el siglo XX y que se muestra en el esquema de Wright (esquema 3) donde vemos una federación grande dentro de la cual se incluye a los gobiernos estatales, que a su vez tienen dentro de su estructura a los gobiernos municipales.

Esquema 3. Modelos de relación entre niveles de gobierno



Fuente: Wright Deil, Spencer, *Understanding Intergovernmental relations*, 2ª ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA, USA, 1988, en Pablo Rojo.

Las gubernaturas ganadas por la oposición y, sobre todo, la alternancia en la presidencia de la república el año 2000, contribuyeron a la mayor independencia de estados y municipios que a decir de Rojo⁷ no ha conducido a un mejoramiento notable del desempeño de nuestro federalismo y, en tal caso, como diría Mauricio Merino, donde más poder han ganado los gobernadores mayores disputas se han desatado con el gobierno federal. Gráficamente, esto podría representarse como un tránsito del tercer diagrama de Wright al primero de su gráfica (esquema 3), donde estamos pasando de un esquema

⁶ Rojo, Pablo (2012), "Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto", Ponencia del XVII Congreso del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.

⁷ *Ibíd.*

de total subordinación de los municipios al estado y de los estados a la federación a un esquema de alta desconexión⁸. En materia de política exterior, ello es factible si crece el poder de los gobernadores y la importancia en este contexto de su acción exterior y, si estos hacen valer su relativa independencia en su cooperación internacional al aplicar la omisión de estados y municipios como sujetos de la Ley federal de cooperación internacional para el desarrollo.

Por otra parte, esta desconexión también es posible si el gobierno federal se empeña en ver la política exterior como un área exclusiva de su competencia y no la de privilegiar la colaboración con los otros ámbitos de gobierno para potenciar sus acciones en la materia.

Los retos son aún muy grandes pues se requiere de enfrentar cuestiones estructurales como nuestro Sistema de Planeación Democrática que —no es otra cosa que los procedimientos y las reglas mediante las cuales los tres niveles de gobierno llevan a cabo el diseño, instrumentación y gestión del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones— no necesariamente permite la concurrencia de niveles y planeación multinivel bajo un principio que podría denominar de en el sentido que los gobiernos locales puedan ser capaces de conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de diversos niveles de gobierno para el desarrollo de su territorio.

En ese sentido, el desarrollo territorial en el ámbito local o regional se entiende no solo como microiniciativas o iniciativas que buscan explotar los recursos endógenos, sino como un medio para integrar diferentes políticas y programas en el territorio local o regional del cual se trate, esto mediante sinergias y estrategias de coordinación, en tal caso, como un medio para mejorar la acción de gobierno al involucrar a la gente y a las redes de lugar en la formación y ejecución de políticas, esto que se ha dado en llamar gobernanza territorial, en la cual el territorio es el vínculo mediador entre los distintos sectores y niveles de gobierno y el espacio común donde tienen representación las diversas instancias públicas (federales, estatales y municipales).

Es un hecho que para alcanzar mejores impactos en el desarrollo de los diversos territorios de México, se hace mayormente indispensable conformar acciones públicas de gobernanza multinivel mediante la generación o el fortalecimiento de la capacidad colectiva para construir la acción de gobierno indispensable para la generación de procesos de desarrollo⁹.

8 Ibid.

9 Subirats, Joan, "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta", Conferencia magistral, XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Cartagena de Indias, 1 de noviembre de 2012.

En el presente, en México, son pocas las instancias de gobierno multinivel para la ejecución de acciones, algunas de ellas deben esta naturaleza al enfoque territorial que desde hace poco más de una década incorporan como es el caso del programa de cooperación multilateral: Corredor Biológico Mesoamericano en el marco del cual se realizan acciones intergubernamentales a nivel horizontal y vertical en los territorios locales donde inciden.

Asimismo, tenemos algunos ejemplos donde los gobiernos locales han sido capaces de conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de diversos niveles de gobierno para el desarrollo de su territorio, por ejemplo, en el marco del programa Cruzada por Nogales, el gobierno de esta ciudad fronteriza diseñó, gestionó, instrumentó y evaluó su estrategia de seguridad pública, mediante una política social diseñada de forma integral que requirió de la gestión de recursos y apoyos de los tres niveles de gobierno y de la acción de diversos grupos de la sociedad civil. Otro ejemplo podría ser el de Chiapas, donde con el objetivo de lograr avances en los ODM se vinculó a una serie de actores en dicha estrategia, incluyendo por supuesto, recursos federales, esto no resta lo que señalamos párrafos anteriores sobre el carácter asistencial de dicha estrategia y su deuda en la conformación efectiva de ciudadanía y, por tanto, de procesos que hicieran posible un desarrollo autosostenible.

Ahora bien hay que decir que la falta de coordinación y concertación intergubernamental de las actividades asociadas a la Cooperación internacional para el Desarrollo (CID) ha sido la constante, más aún cuando esta, al ser uno de los siete principios constitucionales de la política exterior del estado mexicano, continúa viéndose como una política de exclusiva responsabilidad de la SRE, sin mecanismos reales de participación para los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo en aquellos temas que por sus implicaciones urbanas, regionales, territoriales, debían involucrar a estos niveles de gobierno.

Al tiempo que los mismos gobiernos subnacionales muestran en muchos casos un desinterés para generar esquemas de colaboración en esta materia, en parte nuevamente por los vicios estructurales de nuestro sistema de planeación que parte de sectores y no de territorios, y en el cual, como señala Saldívar¹⁰, no existe un proceso estructurado y sistemático de planeación sino únicamente diferentes mecanismos para la captación de las demandas y para la asignación de recurso bajo distintos marcos normativos y reglas de operación.

¹⁰ Saldívar, Antonio, estudio elaborado para Prodesis, 2005, p. 6 (en mimeo).

Asimismo, las diferencias en los marcos normativos para la operación de los programas y proyectos y la falta de espacios de vinculación y cooperación institucional, terminan también permeando la forma como se instrumentan los proyectos y acciones de cooperación conllevando acciones aisladas o sin impactos a largo plazo en las cuales los diversos actores involucrados en la cooperación, procuren alcanzar intereses sectoriales propios, ajenos a un patrón estratégico determinado que deba, en primera instancia, partir de las necesidades de los espacios territoriales. Bajo un esquema de este tipo las comunidades y las organizaciones sociales y los propios gobiernos locales obtienen recursos por vías distintas y bajo criterios diferenciados sin una visión estratégica que implique trabajar para el corto, mediano y largo plazo y, por consiguiente, sin un objetivo claro para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Algunas recomendaciones

Como hemos señalado arriba, si bien se han dado pasos importantes de vinculación entre la SRE y los gobiernos subnacionales, es necesario avanzar hacia la generación de políticas que permitan fortalecer, desde una entre los tres niveles de gobierno, aquellas acciones y políticas de cooperación que impulsa la SRE y las que hace un par de años protagonizan estados y municipios del país y cuyas características requieren de esta coparticipación.

Es por ello que en este artículo planteo la necesidad de identificar o, más bien sugerir una propuesta para que desde un enfoque territorial la SRE —en su calidad de instancia responsable de la conducción de la política exterior— y las instancias correspondientes en los estados y municipios mejoren la articulación, coordinación y el trabajo multinivel en aquellas áreas de cooperación que tienen una incidencia directa en el desarrollo de los territorios locales y en aquellos ámbitos de trabajo en los que existan potenciales complementariedades.

Ello requiere de fortalecer capacidades en los tres niveles de gobierno para que se mejoren sus procesos de coordinación en materia de cooperación internacional para el desarrollo que implica diversas acciones a implementar.

En ese sentido, requerimos de un esquema de cooperación en estricto apego a las facultades y atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno. Es decir, sería importante avanzar hacia un esquema 3 como el que se presenta nuevamente en la gráfica de Wright y en el cual están representados los tres niveles de gobierno con círculos de igual tamaño que tienen distintas intersecciones entre ellos.

Como señala Rojo¹¹, dichas intersecciones son los espacios concurrentes o coincidentes que permiten un adecuado funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en el sistema federal. En otras palabras, se da la presencia de un gobierno multinivel que tiene la característica de aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno en una dinámica de alta cooperación pero, nunca, de subordinación. En este esquema, cada nivel de gobierno planea, analiza, decide, ejecuta y evalúa programas de gobierno dentro de su ámbito de competencia. La interacción de los tres niveles permite hacer un uso racional de los recursos y capacidades disponibles.

Es por ello que el mejoramiento de la coordinación y articulación entre municipios, estados y federación, también contribuye a optimizar la eficacia en la cooperación de México —como receptor, oferente y en la Sur-Sur— al incorporar al conjunto de actores que tienen responsabilidades en los procesos de desarrollo local y evita que se diseñen de forma aislada políticas para la persecución de intereses particulares.

En tal sentido planteo la necesidad de generar una estrategia de gestión asociativa (gobernanza multinivel y de subsidiariedad territorial) de la cooperación internacional para el desarrollo local en aquellas áreas, sectores, temas y ámbitos geográfico-territoriales que permitan esta concurrencia. Con ello, se pretende dar respuesta a una planeación no articulada con el desarrollo de los territorios a intervenir y no sujeta a las necesidades y a la participación de los diversos actores locales. Esta estrategia a la que he denominado gestión asociativa (asociada) de la cooperación se basa en el enfoque de gobernanza territorial, entendido como el proceso mediante el que se organizan y coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio y pueden influir en la trayectoria y en la capacidad competitiva del mismo actuando de una manera cooperativa y coordinada¹².

Dicha fórmula procura generar el marco apropiado para lograr una mayor armonización, eficacia y apropiación de la cooperación internacional en los espacios locales, al superar la tradicional división administrativa en la que cada nivel de decisión funciona a partir de una lógica de compartimientos cerrados y especializados con competencias exclusivas y con formas de actuación muchas veces basados en intereses particulares (IV Conferencia anual del observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina).

¹¹ Rojo, Pablo, “Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto”, Ponencia del XVII Congreso del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia, 2 de noviembre de 2012.

¹² Abad Aragón, Luis, Madrid, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano (documento de trabajo n° 10), 2010, p. 14.

De acuerdo a la experiencia, ha resultado factible identificar en el espacio local-territorial, necesidades y prioridades estratégicas para el desarrollo. En este contexto, el papel que puede jugar la cooperación internacional es facilitar el desarrollo de esas capacidades o potencializarlas a través de una serie de modalidades e instrumentos. En el esquema de gobernanza actual, las capacidades están enmarcadas en la necesidad de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los actores (agentes del desarrollo) para responder a los nuevos problemas que plantea la gobernanza en un contexto institucional amplio de relaciones entre diversos actores.

Esto pone de relieve la importancia del fortalecimiento de capacidades para el correcto funcionamiento de la cooperación, donde la confianza juega un papel importante. Por ello la necesidad de la construcción de la confianza, pues esta actúa como el elemento que unifica a los distintos integrantes del proceso de toma de decisiones, y aunque su generación puede presentar dificultades y su consolidación es lenta, cuando se produce facilita la comprensión mutua, así como la identificación de todos los agentes con y alrededor de un proyecto¹³. Por su parte, la coordinación hace referencia a la capacidad para unificar a actores diversos, con la intención de que trabajen de manera conjunta en la definición y en la aplicación de objetivos comunes. En ese sentido, es importante identificar también cómo se encuentra la coordinación en la materia y, en tal caso, orientar las posibles acciones a ejecutar en el futuro para fortalecerla o desarrollarla. Pero para que ello ocurra, se requiere no solo contar con mejores mecanismos de información y comunicación entre los actores que confluyen en un mismo terreno, sino también con el reconocimiento mutuo sobre sus especificidades y el valor añadido que cada uno de los tres niveles puede aportar para fortalecer el papel de México en el sistema de cooperación internacional, tanto en su calidad de oferente, receptor, cooperante simultáneo (Cooperación Sur-Sur).

Como país oferente, se busca una estrategia que permita identificar exactamente cuáles son las capacidades que en materia de desarrollo tecnológico, institucional, educativo, de políticas públicas, etc., tienen los estados del país y los municipios y que pudieran ser de interés para la cooperación que tiene México con terceros países en cualquiera de sus modalidades y vertientes.

Para la modalidad de país receptor, es necesario identificar cuáles son las principales deficiencias a nivel estatal y municipal para lograr mejores niveles de desarrollo humano integral y el crecimiento económico sustentable.

Mientras, en el marco de la Cooperación Sur-Sur, es recomendable recuperar la experiencia de la cooperación descentralizada de México y la que se ha dado a

¹³ *Ibíd.*, p. 14.

nivel internacional, pues esta cooperación ha sido precursora en esquemas de costos y beneficios compartidos con el impulso a mecanismos interesantes por ejemplo en la Sur-Sur en temas como seguridad, transparencia, participación ciudadana, desarrollo urbano, etc.

En esta función de dualidad y cooperación Sur-Sur, y también como parte de mejorar la eficacia y el impacto de la cooperación mexicana, tanto con terceros países y en foros internacionales, como con respecto a los resultados del desarrollo local a nivel nacional, es importante se identifiquen aquellos temas, sectores y regiones geográficas prioritarias o de interés para los estados y los municipios y, en tal caso, cuál ha sido hasta ahora la estrategia política o de movilización de recursos en su consecución. Sobre el particular habrá que hacer los cruces necesario con los temas y las regiones de interés de la Cancillería, en aras de identificar los puntos de acuerdo para alcanzar conjuntamente objetivos comunes en la esfera internacional y los posibles puntos de desacuerdo que requieran de algún tipo de negociación o, en su caso, de respeto mutuo a la autonomía de cada nivel de gobierno y sus atribuciones para que en función de ello, actúen de forma independiente.

Se requiere conocer cuáles son las ventajas comparativas de cada uno de los actores estatales y municipales y de la propia federación, para vigorizar el papel de México en el sistema internacional de la cooperación, tanto en su calidad de oferente como de receptor.

En ese sentido se requiere asociar esfuerzos, capacidades y recursos a nivel nacional para impulsar la cooperación con terceros países. Con ello será factible mejorar la eficacia de la cooperación al identificar en el terreno necesidades y potencialidades y, en tal orden de cosas, lograr mejores impactos de las intervenciones contando con información oportuna y confiable en la materia que oriente mejor la toma de decisiones.

Bibliografía

- ABAD, Luis: *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*, Madrid, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano (documento de trabajo no. 10), 2010.
- Ballón Eduardo, Jorge Rodríguez y Molvina Zeballos, *Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial*, Documento de trabajo no. 53, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago de Chile, 2009.
- CABRERO, Enrique: *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2005.
- DE ALBA GONZÁLEZ, Ana Cecilia y GÓMEZ, David: "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo", en David Gómez Álvarez (coord.), *Capacidades*

- institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México, Cámara de Diputados/PNUD/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-81, 2010.
- DOMÍNGUEZ, Malinali: *La cooperación internacional en la gestión integral de Residuos sólidos urbanos: La actuación de la GTZ en municipios del Estado de México* en Ponce Adame Esther *Cooperación internacional para el desarrollo local en México: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, co-editado por el Instituto Mora, la UAM-Unidad Azcapotzalco y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, por sus siglas en alemán), antes InW GTZ, 2010.
- GFA, ACE e INAP: *Asistencia técnica y servicios para el Proyecto Programa integrado de Cohesión Social México-Unión Europea – México, Lote 2 Asistencia técnica y servicios para la formulación y puesta en marcha de un modelo integrado participativo de desarrollo local sostenible en la región de la Selva y Sierra del Estado de Chiapas*. EuropeAid/130867/C/SER/MX –2011.
- LUGONES, Gustavo et al.: *Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina*, México, CEPAL.
- MACHT, Axel: *La gestión de la GTZ (Cooperación técnica alemana) para el desarrollo local sustentable en el marco de la descentralización en México* en Ponce Adame Esther (2010) *Cooperación internacional para el desarrollo local en México: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, co-editado por el Instituto Mora, la UAM-Unidad Azcapotzalco y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, por sus siglas en alemán), antes InW GTZ, 2007.
- MERINO, Mauricio: “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo” en GÓMEZ, David, *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano*, Cámara de Diputados- Políticas públicas serie, Ciudad de México, 2010.
- PONCE, Esther: *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Granada, España (premio Ángel Ballesteros. I Premio en la modalidad “Ensayos sobre gobiernos locales latinoamericanos”, 2008.
- “Cooperación descentralizada y desarrollo local”, en Ayala, Citlali; Sánchez Gabriela, Schmukler Beatriz, *Cooperación internacional para el desarrollo en México: Hacia una agenda participativa*. Instituto Mora/CONACYT/Porrúa, 2008.
- ROJO, Pablo: *Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto* Ponencia del XVII Congreso del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia, 2012.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel: *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, octubre, 2002.
- SALDÍVAR, Antonio: *Diagnóstico del marco normativo y de las prácticas de planeación institucional para la reorganización de los procesos institucionales de la planeación del Desarrollo microrregional en la región Selva*, estudio elaborado para Prodesis, 2005, (en mimeo).

SUBIRATS, Joan: “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, Conferencia magistral, XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Cartagena de Indias, 1 de noviembre de 2012.

WONG, Pablo: “La emergencia de regiones asociativas fronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona”, *Frontera Norte*, 17 (33), pp. 77-106, 2005.

5

Cooperación universitaria y desarrollo local. La experiencia del municipio de Soacha, Colombia*

ANA GAMBA, JORGE GARCÍA BURGOS, JESÚS
MARÍA MOLINA Y SONIA MIREYA TORRES**



PALABRAS CLAVE

Universidad; Cooperación internacional; Cooperación descentralizada; Desarrollo local; Colombia.

RESUMEN Este artículo recoge algunas de las experiencias y conclusiones extraídas del proyecto desarrollado en el municipio de Soacha, Colombia en 2012, integrando universidades y entidades municipales tanto españolas como colombianas. Se pretende resaltar el papel de la Cooperación Universitaria en procesos de fortalecimiento institucional y alianzas con actores de la cooperación local, aportando iniciativas claras, innovadoras y sustentables sobre acciones de cooperación técnica en el municipio que reflejen correctamente el pensamiento de la administración pública local, y que visibilicen el potencial de las universidades públicas locales como socios en el desarrollo y la cooperación.

* En este capítulo se presentan algunas de las conclusiones y propuestas extraídas del proyecto de investigación Estrategias e iniciativas de cooperación institucional para la resolución de problemas específicos del desarrollo local en el municipio de Soacha en Colombia, realizada en el marco de la V Convocatoria de Proyectos de Investigación de la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid. Puede consultarse una versión más extensa en Martínez Lillo, P. y Sotillo, J. A. (coords.) (2012): Cooperación institucional y desarrollo local, Los Libros de la Catarata, Madrid.

** **Ana Gamba** es doctoranda en el departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

Jorge García Burgos es investigador y docente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

Jesús María Molina es investigador y docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.

Sonia Mireya Torres es docente de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Bogotá.

KEYWORDS

University; International Cooperation; Decentralized Cooperation; Local development; Colombia.

ABSTRACT This article describes some of the experiences and lessons learned from the project in the municipality of Soacha, Colombia in 2012, integrating universities and local authorities from Spain and Colombia. It aims to highlight the role of university cooperation and institution building alliances with local cooperation, providing clear innovative and sustainable initiatives on technical cooperation activities in the municipality to properly reflect the thinking of the local public administration, and to illustrate the potential of local public universities as partners in development and cooperation.

MOTS CLÉS

Université; Coopération Internationale; Coopération Décentralise; Développement local; Colombie.

RÉSUMÉ

Cet article décrit certaines des expériences et des leçons tirées du projet mis au point dans la municipalité de Soacha, Colombie, en 2012, intégrant des universités et des entités municipales espagnoles et colombiennes. Il vise à souligner le rôle de la coopération universitaire en processus de renforcement institutionnel et des alliances avec les acteurs de la coopération locale, fournissant des initiatives claires, innovantes et durables sur les activités de coopération technique de la municipalité afin de bien refléter la pensée de l'administration publique locale, et qui illustrent le potentiel des universités publiques locales comme partenaires dans le développement et la coopération.

En los últimos años ha ido cobrando forma un interesante debate sobre el papel de la universidad en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Habitualmente integrada en el grupo genérico de *nuevos actores*, la universidad comparte categoría con otras entidades como los gobiernos locales, con los que en habitualmente guardan una estrecha relación institucional. Es preciso señalar que el calificativo de *nuevos* puede dar lugar a equívocos, habida cuenta de que se trata de actores que llevan largo tiempo realizando diversas funciones tanto en la promoción del desarrollo como en la reducción de la pobreza y las desigualdades, tanto en el ámbito local como en contextos internacionales.

Según el *Código de Conducta de las Universidades en Materia de Cooperación al Desarrollo*¹ (2006), se entiende la Cooperación Universitaria para el Desarrollo (CUD) como “el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social y el fortalecimiento académico en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel” (artículo 9 del Código de Conducta).

En este sentido, los aportes que la universidad brinda a la cooperación y a las políticas de desarrollo se orientan hacia los ámbitos de la formación, la investigación, la educación y sensibilización para el desarrollo y otras asistencias de tipo integral. En su rol de actor de la cooperación, la universidad debe buscar fórmulas que permitan poner sus conocimientos y capacidades al servicio de las estrategias generales de cooperación y de las necesidades de los proyectos y programas impulsados por otros agentes sociales (artículo 27 del Código de Conducta).

De forma específica, la cooperación que la universidad establece con las administraciones públicas locales, contribuye al fortalecimiento institucional, mediante acciones que incluyen el intercambio de experiencias de organización, el diseño y programación de estrategias de cambio administrativo y el desarrollo de capacidades para formular políticas eficaces, incluido el apoyo que se brinda en las tareas de evaluación y elaboración de instrumentos. Se trata, como no, de una cooperación comprometida con el desarrollo democrático y la sostenibilidad institucional. Algunos autores apuntan al papel crucial de la universidad en este ámbito ya que atesora una dotación espléndida en capital humano y en una variedad de especializaciones que pueden ser de interés para las intervenciones de desarrollo (Alonso, 2006). Los equipos universitarios pueden colaborar en la identificación, diagnóstico, formulación y evaluación de las intervenciones ayudando a definir políticas y acciones de desarrollo.

La convivencia entre el mundo de lo técnico-administrativo que representan las municipalidades por un lado, y el conocimiento científico que expone la universidad por el otro, supone para esta última superar el aislamiento técnico y conceptual a la hora de afrontar la puesta en marcha del proceso de cooperación al desarrollo. También logra conectar a la municipalidad con otros actores de la cooperación internacional y reforzar desde la CUD el papel de las propias universidades locales como garantes de los procesos de democratización

¹ El Código expone una serie de objetivos y métodos que las universidades se comprometen unilateralmente a seguir en materia de cooperación al desarrollo. Hasta la fecha 51 universidades se han adherido.

y promotoras de procesos de dinamización del desarrollo local, regional o nacional. La especialidad de las universidades locales garantizará un adecuado conocimiento del contexto, el respeto a las pautas culturales, la implicación de profesionales locales en acciones de desarrollo y el establecimiento de redes entre universidades locales y el municipio que harán más perdurables y sostenibles las acciones.

En definitiva, los aportes que la CUD brinda para el fortalecimiento institucional de municipios locales deben, sobretodo, contribuir a la formulación y aplicación de políticas públicas para el desarrollo de las áreas más necesitadas y garantizar desde la producción y la transferencia de conocimiento transformaciones sociales que incidan positivamente en la realidad local, promuevan la participación ciudadana y garanticen acciones estratégicas que contribuyan en el desarrollo local.

En este contexto se desarrolló el estudio de caso que sigue, realizado en el marco del proyecto *Elaboración de Estrategias e Iniciativas de Cooperación Institucional para la resolución de los problemas específicos de desarrollo local en el municipio de Soacha en Colombia*. La propuesta, auspiciada por la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid, fue liderada por la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid, incorporando a dos universidades colombianas, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), así como al Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha (IMRDS).

Además de generar estrategias e iniciativas para el fortalecimiento municipal de Soacha, el trabajo conjunto entre la municipalidad, las universidades españolas y las universidades locales pretende contribuir con el desarrollo de los objetivos de asistencia y fortalecimiento institucional de la Cooperación Universitaria al Desarrollo y explorar los desafíos que estas alianzas plantean hacia el futuro de la cooperación.

El municipio de Soacha

El municipio de Soacha se ubica en la zona sur de la Sabana de Bogotá, a 18 km al sur occidente del Distrito Capital en el departamento de Cundinamarca. El territorio municipal tiene una superficie total de 187 km², con una extensión urbana de 27 km y una zona rural de 160 km². La división político-administrativa del municipio contempla el establecimiento de seis comunas en la zona urbana (Comuna 1 Compartir, Comuna 2 Centro, Comuna 3 Despensa, Comuna 4 Cazucá, Comuna 5 San Mateo y Comuna 6 San Humberto) dos corregimientos rurales, y cuenta con más de 300 barrios, muchos de ellos con

2 Datos tomados del *Plan de Ordenamiento Territorial* realizado en 2007.

altos niveles de pobreza y exclusión social, como Altos de la Florida, Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre. Pese a tratarse de un municipio industrializado, con una importante fuente de recursos mineros, el manejo poco regulado de su explotación ha generado una crisis en la oferta ambiental e hídrica, afectando a la producción agrícola local.

Soacha se ha convertido en uno de los municipios con mayores niveles de expansión y crecimiento urbano de la región, especialmente en las últimas décadas, debido principalmente a que constituye la puerta de entrada y conexión de la ciudad capital con el sur del país³. Por otra parte, la existencia de una amplia oferta de bienes y servicios convierten al municipio en uno de los principales mercados de la región, haciéndolo atractivo para los migrantes que buscan mejores condiciones de vida, o para las numerosas familias desplazadas a causa del conflicto armado interno⁴.

Al acelerado crecimiento demográfico se le deben sumar otros problemas como la falta de una planificación urbana ordenada (en un municipio en el que el sector rural ocupa el 85% del territorio), produciendo aglomeraciones de población e incrementándose los índices de desempleo, la falta de oportunidades y la pobreza. Se puede hablar por tanto de un territorio que, pese a acoger a un elevado número de habitantes, no termina de consolidarse como una verdadera ciudad, inclusiva con sus ciudadanos.

Una valoración realizada en junio de 2011 por el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, muestra con crudeza y contundencia los elementos centrales de la situación del municipio: “*Soacha* representa todos los problemas de Colombia, enfocados en violencia, desigualdad, corrupción y falta de presencia del gobierno”⁵. Se estima que la pobreza alcanza a un 80% de sus habitantes. Se considera que unas 300.000 personas están asentadas en barrios subnormales e ilegales con precarias condiciones de saneamiento básico⁶. Hay unas 35.000 familias

3 Según el Plan de Desarrollo *Soacha para vivir mejor* (2008-2011) elaborado por la Alcaldía Municipal, Soacha se ha convertido en el municipio con mayor densidad poblacional del departamento de Cundinamarca con una población censada en 2009 de 444.612 personas. No obstante, según estimaciones manejadas por distintas entidades municipales, este número podría llegar a duplicarse, considerando que las cifras censales no siempre recogen a la totalidad de las poblaciones residentes en el municipio, incluyendo un gran número de personas desplazadas.

4 Según las estadísticas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de Colombia la población en situación de desplazamiento del municipio se cifra en 24.311 personas, en agosto del 2008. En enero de 2009, esta cifra ascendía a 26.662. Datos disponibles en www.accionsocial.gov.co

5 Máster en corrupción y politiquería. <http://realidades.lacoctelera.net/post/2011/06/14/master-corrupcion-y-politiqueria> [Acceso el 14 de mayo de 2012].

6 Miseria y desplazamiento en Soacha: una bomba de tiempo. <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/miseria-y-desplazamiento-en-soacha-una-bomba-de-tiempo/20100711/nota/1325345.aspx> [Acceso el 16 de mayo de 2012].

desplazadas con un estimado de recepción de 10 a 15 familias diarias⁷. Acorde a estudios económicos, el desempleo llega al 15,6% mientras existe una informalidad en el trabajo de más del 50%⁸. Encuestas de percepción de seguridad en el 2010, indican que un 71% de los encuestados consideraban que el municipio era inseguro, y más de un 50% reportaban que habían sido víctimas de algún tipo de delito⁹.

Otros problemas representativos de Soacha, son las continuas inundaciones que viven vastos sectores del municipio por la falta de canalización y manejo de quebradas y humedales¹⁰. Muchos barrios están asentados en zonas de riesgo, en parte, por efecto de estar construidas en zonas aledañas a la explotación de minería extensiva¹¹. Los habitantes viven problemas de acueducto y alcantarillado, que lleva a que en diversas zonas haya periódicamente racionamientos de agua e inundaciones¹². Existe un problema crítico en infraestructura vial, representado por que el mayor número de sus vías internas están sin pavimentar, y su obra insigne, la construcción y operación de Transmilenio mediante la cual se conectaría con Bogotá descongestionando las vías, lleva más de 7 años en construcción sin aún saberse cuando podría concluirse¹³. Fenómenos exacerbados de pandillas juveniles, delincuencia común, microtráfico de estupefacientes y actores armados, mantienen atemorizados al conjunto de la población¹⁴. Y, cómo si esto fuera poco, en la percepción e imaginario de la población y del país en general, Soacha históricamente es vista como un municipio con serios problemas de corrupción y clientelismo por parte de su clase dirigente y de sus funcionarios¹⁵.

7 Diagnóstico descarnado Soacha 2011: Diagnóstico descarnado y retos ineludibles. <http://www.periodismopublico.com/> [Acceso el 17 de mayo de 2012].

8 Plan Económico para la Competitividad del Municipio de Soacha 2009–2019. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia cid. 2010. p. 34.

9 71% de los ciudadanos dicen que Soacha es insegura. <http://www.periodismopublico.com/Resultados-encuesta-percepcion-de> [Acceso el 16 de mayo de 2012].

10 Se declaró la emergencia en Soacha a raíz de inundaciones. <http://www.periodismopublico.com/e-declaro-la-emergencia-en-Soacha> [Acceso el 12 de mayo de 2012].

11 Personero de Soacha advierte sobre construcción de nuevas urbanizaciones en Zonas de Alto Riesgo en el Municipio. <http://www.periodismopublico.com/Personero-de-Soacha-advierte-sobre> [Acceso el 17 de mayo de 2012].

12 Se declaró la emergencia en Soacha a raíz de inundaciones. <http://www.periodismopublico.com/e-declaro-la-emergencia-en-Soacha> [Acceso el 12 de mayo de 2012].

13 Transmilenio Soacha es un ejemplo a la desidia www.periodismopublico.com/Transmilenio-Soacha-es-un-ejemplo. <http://www.periodismopublico.com/Transmilenio-Soacha-es-un-ejemplo> [Acceso el 18 de mayo de 2012].

14 Microtráfico, pandillas juveniles, atracos y vandalismo: Común denominador de la inseguridad en Soacha. <http://www.periodismopublico.com/Microtrafico-pandillas-juveniles> [Acceso el 19 de mayo de 2012].

15 El alcalde en detención domiciliaria. <http://www.periodismopublico.com/El-alcalde-en-detencion>; Corrupción en educación enfrenta a Gobierno con funcionarios públicos. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/corrupcion-en-educacion-enfrenta-gobierno-con-funcionarios-publicos-34298> [Acceso el 17 de mayo de 2012].

Aunque esta difícil situación se presenta en la totalidad de las comunas, la mayoría de informes locales, nacionales e internacionales ubican la Comuna 4: Cazuca, como el escenario de mayor prioridad en términos de la vulnerabilidad social de la población. Sin embargo, esta mirada parcializada contribuye a desconocer las precarias condiciones de vida en cada una de las comunas y corregimientos, impidiendo así lecturas más próximas a la realidad de manera particular y diferenciada; además fortalece la estigmatización social de las personas que habitan estos territorios, especialmente el de Cazuca, pues ya sus pobladores han sido víctimas de la política de criminalización de la pobreza y de la juventud, como se denunció recientemente con el caso de los mal llamados *falsos positivos*¹⁶, en el marco de la implementación de la Política de Seguridad Nacional del gobierno de Uribe Vélez 2002-2010, cuando el actual presidente Santos era su ministro de Defensa.

No significa lo anterior, que hayan sido inexistentes los esfuerzos por parte de las distintas administraciones de turno por solucionar o manejar la crisis del municipio. Medidas como los Consejos de Seguridad, brigadas de descontaminación de quebradas, construcción de planes para la competitividad, escuelas de control social, inversión en saneamiento básico, salud y educación, llamados al gobierno nacional, reformas administrativas, se han venido realizando y ensayando para responder a los problemática social.

Sin embargo, la compleja realidad local sobrepasa en ocasiones los esfuerzos puestos en marcha por los distintos actores, y la estructura política y administrativa del municipio parece incapaz de responder adecuadamente a la multitud de problemas que se dan cita en Soacha. En términos generales, se habla de carencia de determinados servicios sociales, así como de una falta de continuidad en la prestación de algunos de estos, en ocasiones por la excesiva dependencia de la financiación. Igualmente, se acusa una falta de profesionalización en ciertos programas, que abusan de la participación de personal voluntario, así como la ausencia de programas de empoderamiento comunitario. Por otra parte, parece existir un cierto alejamiento o falta de entendimiento entre la Alcaldía Municipal y ciertos actores de la cooperación internacional, ya que al plantear buena parte de sus acciones en lugares considerados como territorios ilegales por los entes gubernamentales, sus resultados no son legitimados ni apropiados por la municipalidad. Igualmente, aunque se constata una alta participación en el municipio por parte de distintas organizaciones, muchas de ellas reconocen una falta de coordinación entre sí.

16 Los *falsos positivos* son conocidos técnicamente como ejecuciones extrajudiciales de personas civiles, no combatientes, de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad colombiana, por parte de agentes de la fuerza pública y/o el Ejército Nacional, para mostrar resultados en la lucha contra la insurgencia. A finales del año 2008 se involucró a miembros del Ejército de Colombia con el asesinato de 19 jóvenes del municipio de Soacha para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate dentro del marco del conflicto armado que vive el país.

En 2008 se realizó un diagnóstico comunitario en el que se señalaron algunos de los problemas más recurrentes identificados por los ciudadanos y ciudadanas de Soacha¹⁷. El diagnóstico estructura estos problemas en torno a tres ejes: poblacional, sectorial e institucional, dando lugar al *Plan de Desarrollo Municipal Soacha para vivir mejor* (2008-2011), cuya implementación finalizó poco antes de comenzar la presente investigación. Su sucesor, el *Plan de Desarrollo Municipal A Soacha la construimos todos* (2012-2016), se encontraba en fase de preparación en el momento de la realización del presente trabajo, pese a lo cual es preciso señalar la absoluta predisposición de la Alcaldía Municipal para colaborar con el proyecto, ofreciendo la posibilidad de acceder a los borradores del nuevo Plan de Desarrollo y de participar de algunas sesiones donde se presentaban los nuevos lineamientos de desarrollo del municipio. El Plan de desarrollo del actual gobierno se fundamenta en cinco ejes fundamentales y transversales a toda la política municipal y siete pilares o metas que se desean consolidar y fortalecer entre los años 2012 y 2016. Los siete pilares son: Pilar 1: Soacha Educada, Cultural y Deportiva; Pilar 2: Soacha Humana; Pilar 3: Soacha Emprendedora y Empresarial; Pilar 4: Con Buen Gobierno y transparencia Hacemos la Diferencia; Pilar 5: Soacha Justa, Segura y Confiable; Pilar 6: Soacha en Movimiento; Pilar 7: Soacha con Alianzas para la Competitividad. Y los cinco ejes fundamentales: Eje 1: Soacha Cultural, Educada y deportiva; Eje 2: Soacha Emprendedora y Empresarial; Eje 3: Soacha Justa, Segura y Confiable; Eje 4: Soacha en movimiento y amigable con el medio ambiente; Eje 5: Derechos Humanos, Gestión y Cooperación.

Dada la complejidad de la problemática socioeconómica que afecta al municipio de Soacha, no es de extrañar que las administraciones locales se encuentren con grandes limitaciones en términos de recursos humanos, financieros y técnicos a la hora de realizar su trabajo. A esto deben añadirse otros problemas derivados de la debilidad institucional del municipio, como los relacionados con el desorden en la planificación urbana y rural o la inestabilidad en la alcaldía (concretamente los frecuentes cambios de alcalde), que ralentizan la administración y obstruyen la prestación de ciertos servicios.

Es preciso notar el esfuerzo extraordinario que se debe realizar en términos de coordinación entre las distintas entidades, públicas y privadas que trabajan en el municipio. A pesar de la multiplicidad de organizaciones que se dan cita en Soacha, la eficacia de los proyectos y programas implementados por los mismos

¹⁷ El *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Soacha para Vivir Mejor*, elaborado por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, se realizó con información suministrada por las diferentes dependencias de la Administración Municipal, información compilada de fuentes oficiales, regionales y nacionales y sobre los resultados del diagnóstico comunitario de las comunas y corregimientos bajo el lema "Alcaldía en su Comuna". Levantado entre enero y febrero de 2008, el diagnóstico se llevó a cabo mediante catorce mesas de trabajo en cada una de las comunas y corregimientos. En estos talleres participaron más de 2.000 personas.

ha sido frecuentemente puesta en tela de juicio. La fragmentación entre organizaciones, la duplicidad de acciones, el desgaste humano y financiero, el agotamiento de la población, y la poca credibilidad entre las mismas instituciones y la comunidad en general, son algunas de las causas recogidas en el Plan *Soacha para vivir mejor*. Igualmente, se señala una concentración de los proyectos en ciertos barrios o entre determinados sectores poblacionales, estimándose que un 35% de los hogares son beneficiarios de tres proyectos simultáneamente. Esto se acentúa en el caso de la cooperación internacional al desarrollo, que reproduce los mismos problemas de coordinación y articulación sin obtener resultados satisfactorios a mediano ni largo plazo. Aunque el volumen de ayuda que llega al municipio es muy alto, no se ha canalizado bien, por lo que no se ha traducido en una mejora visible de las condiciones de vida.

El papel de la universidad

De lograr cumplir lo presupuestado en el Plan, existe una oportunidad que nace del llamado que hace la municipalidad a las universidades para entrar a interlocutar con las necesidades y apuestas del municipio de Soacha. Tal y como se detalla en el mismo: *“Avanzaremos también en la llegada de Centros de Educación Superior y Universitario con carreras enfocadas a la resolución de las necesidades de los habitantes del municipio, relacionando también la investigación, ciencia, tecnología e innovación al servicio de la formación de grandes talentos y la transformación hacia un Bienestar Social”*¹⁸. En este sentido, son las universidades quienes tienen la palabra para definir cuál es su compromiso en la construcción de una sociedad diferente.

En Soacha la oferta de educación superior es bastante limitada, pero existen algunos escenarios de oportunidad, para que dentro del debate sobre el desarrollo, se pueda vincular a las universidades como un actor de primer orden. Algunas instituciones de educación superior tienen presencia en el territorio municipal a través del establecimiento de sedes educativas con la oferta de carreras técnicas y profesionales, con modalidad presencial, virtual y a distancia. Algunas de ellas privadas como la Corporación Universitaria Minuto de Dios (UNIMINUTO) y pública como la Universidad de Cundinamarca (UDEC). Así como una amplia gama de instituciones que ofrecen programa de formación para el trabajo, que no necesariamente son instituciones de educación superior.

En una situación crítica como la señalada, queda por preguntar cuál podría ser el apoyo y cooperación que estratégicamente puede y debe prestar la universidad. Sin duda alguna, puede comenzar por apoyar aquellos problemas de gestión y administración identificados directamente por la administración, expresados

¹⁸ Plan De Desarrollo Municipal (2012-2016) A Soacha La Construimos Todos, p. 29.

estos en las matrices diagnósticas elaboradas por la Alcaldía para la construcción del Plan de Desarrollo Municipal.

Así, lo que debe de coadyuvar la universidad y la cooperación internacional, es generar una red interinstitucional para pensar, deliberar y concertar el desarrollo local de Soacha bajo el horizonte de hacerlo un municipio sostenible y viable. En primer lugar, como lo plantea Jürgen Habermas, se requiere que dicha red propicie una esfera pública política y comunicativa que trascendiendo la escala local y concitando el interés de la opinión pública nacional e internacional, permita a sus actores detectar, identificar, tematizar y subirle el volumen a las problemáticas del municipio (Habermas, 1998: 441). Igualmente que conecte no solo a las periferias olvidadas de las diferentes comunas con el centro del municipio, sino que vincule a este con los centros del poder distrital (Bogotá), nacional e internacional. Esfera que en último lugar, se busca, ponga en relación los distintos públicos y contrapúblicos ciudadanos con otros de tipo académico institucional e internacional, convirtiéndolos en públicos fuertes con capacidad de deliberación, influencia y decisión en la definición de los asuntos públicos (Fraser, 1997: 115).

Su efecto, es prender las alarmas para romper las rutinas administrativas y los esquemas mentales convencionales que lleven a pasar de una gestión que administra la crisis a otra que la transforma. El soporte de dicha red y esfera puede estar dado por la confluencia de universidades de tipo nacional, de presencia local y extranjeras, así como agencias y ONGD nacionales e internacionales, y autoridades y entidades locales, tanto colombianas como de países socios en términos de cooperación internacional.

El esfuerzo de cooperación busca entonces generar una red que propiciando una esfera pública política y comunicativa, convoque y articule actores públicos, sociales, académicos y de cooperación internacional, para situar y pensar la crisis del desarrollo local de Soacha como una prioridad del concierto nacional, distrital y local. Lo anterior, en tanto su crisis no solo le atañe a ella, sino pone de presente la del resto de los municipios colombianos. Crisis, en relación al modelo restrictivo de descentralización y de relaciones intergubernamentales propuesto por el gobierno nacional; en los costos que suelen correr las administraciones locales por efecto de las problemáticas dinamizadas por lógicas de resorte nacional (desplazamiento forzado, conflicto armado, desempleo, pobreza y desigualdad, delincuencia, etc.); porque como municipio metropolitano o de conurbación con Bogotá expresa los efectos y desafíos del desarrollo de las grandes ciudades del país y sus municipios circunvecinos.

Pero la problemática de Soacha puede concitar más que un interés nacional. Es un municipio/ciudad que expresa muchos de los problemas de los países subdesarrollados, en particular de América Latina y África (habría que

preguntarse, si lo es también en la actualidad lo acontecido en algunos países periféricos de la Comunidad Económica Europea). Sin duda alguna, en Soacha, se ven expresadas muchas de las problemáticas de emplazamientos urbanos de Brasil, Argentina, Perú, México, Venezuela, El Salvador, Perú, etc.¹⁹, pero también, de Sierra Leona, Congo, Kenia, Guinea, Costa de Marfil, Ruanda. A lo que invita el municipio de Soacha en el escenario internacional es entonces a inaugurar una reflexión sobre los impactos que en las localidades y ciudades viene teniendo el actual modelo de desarrollo global. Asimismo, a propiciar un debate sobre las estrategias de cooperación que deben de inaugurarse para crear y negociar las posibles salidas.

La concertación entre universidades locales y extranjeras y autoridades municipales, en el marco de su proceso de cooperación, podría desencadenar la generación de esferas públicas políticas y comunicativas que lleven a construir un debate y una concertación nacional e internacional. En ellas, no solo se van a buscar salidas viables a la crisis de municipios como Soacha, sino también, a avanzar en la construcción de nuevos modelos de relaciones intergubernamentales y de gestión del desarrollo, al igual que, salidas a los problemas que los entes territoriales tienen que construir para insertarse y negociar en un mundo global.

A modo de conclusión

El caso de Soacha evidencia la necesidad de que universidades, agencias de cooperación, ONGD, ayuntamientos y municipios, discutan y piensen el desarrollo local en el marco de sus dependencias con los estados nacionales y con el mundo global. Las situaciones de crisis imponen, que no basta que las instituciones políticas, administrativas, científicas hagan cosas e inviertan recursos en sus sociedades, sino que ellas contribuyan a salidas efectivas para superarlas. Ni las administraciones, ni las universidades, ni los entes de cooperación pueden quedar inertes ante la situaciones de crisis de sus sociedades o de los contextos en los que interviene.

Aunque universidades, administraciones y agencias de cooperación, como todos los sistemas, requieren procesos autorreferentes y autorreproductivos para mantenerse y reproducirse (*autopohieticos*) (Luhman, 1994: 58), el peligro que corren, es que se aislen y se vuelvan ajenos las demandas y exigencias de su entorno. Aunque es lógico que asuman un cierre frente a su exterior y generen rutinas e inercias que les permiten procesar de manera permanente cierto tipo de

¹⁹ Al respecto véase: Weffort, F. (1991): "La América Equivocada. Apuntes sobre la democracia y la Modernidad en la crisis de América Latina". En Reyna, J. L. (comp.): *América Latina a fines del Siglo*. José Luis Reyna (comp.), FCE, México, pp. 399-431.

demandas, deben someterse a continuas revisiones periódicas que aseguren el adecuado funcionamiento de sus procesos internos, sus correas de transmisión con la sociedad y sus sensores de detección de problemas de sus entornos y periferias. Así, en municipios en crisis, las administraciones, las universidades y la cooperación internacional deben de asumir una revisión y/o replanteamiento profundo de sí. No hacerlo es correr el riesgo de que en el mediano y largo plazo terminen por colapsar y ser inviables, al serles retirados los apoyos políticos, sociales y económicos que les sostienen.

En el caso de la universidad, la crisis de desarrollo local de Soacha, así como de otros municipios y ciudades de América Latina, abren la oportunidad y el deber de revisar sus procesos, estrategias, productos y visiones. De analizar la formación, la capacitación, la asesoría y consultoría y la investigación. Preguntarse si ¿están dichos procesos dando respuestas de impacto a los problemas y contextos municipales? ¿Ellos se limitan a socializar las directrices normativas del nivel central o las derivadas modas administrativas sin innovar? ¿Están articulados los procesos de tal manera que generan sinergias e impactos relevantes? ¿Son sistemáticas y con visión sus intervenciones, o se conforman con acciones aisladas y sin propósito definido? ¿Se orienten y se conducen los procesos conforme a determinados modelos y visiones de gestión diseñados acorde al acervo investigativo?

La compleja problemática que afecta a Soacha hace que resulte ingenuo pensar en soluciones cortoplacistas que acerquen al municipio hacia un modelo de desarrollo humano que garantice el acceso de todos sus habitantes a una serie de servicios básicos y a unas condiciones de vida dignas. Sin embargo, también es fácil identificar las muchas posibilidades que ofrece el municipio en términos de desarrollo: los esfuerzos realizados desde el gobierno municipal, o la multiplicidad de actores de desarrollo (locales, nacionales e internacionales) con presencia en el municipio evidencian que no son voluntades de lo que se carece.

Claramente la falta de organización y control de la cooperación internacional que recibe Soacha impide hacer un balance sobre cuál es el impacto de esta ayuda en el desarrollo de la población, sin embargo, también es claro el gran porcentaje de los habitantes del municipio que participan en proyectos de desarrollo coordinados por ONGD internacionales generalmente con fines sociales más inmediatos que estratégicos.

Soacha tiene una institucionalidad pobre que no es capaz de soportar el reto del crecimiento económico y social de la ciudad. La institucionalidad no es solamente la correspondiente a la administración pública en cualquiera de sus niveles, sino además la institucionalidad del sector privado y el sector social que tiene una presencia incipiente en la vida de la ciudad. Una urbe de este tamaño, genera una fuerte presencia de actores privados y de otras formas

institucionales que, por medio de gremios de la producción, asociaciones profesionales y de asociaciones empresariales, se convierten en voceros de la sociedad civil obligando a la Administración Pública a actuar en función no solo de mezquinos intereses políticos sino en función de los altos intereses de la sociedad, de su desarrollo económico y social y de la consecución de metas de convivencia, seguridad, eficiencia y eficacia en la Administración Pública.

El futuro del municipio depende de la conjugación de diferentes variables, sobretudo de la formulación y aplicación de políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los y las ciudadanas de Soacha, a través del fortalecimiento de los procesos de desarrollo económico local y la inclusión de la población vulnerable a estos procesos de manera participativa y equitativa logrando así minimizar las condiciones de pobreza extrema del municipio.

Cobra por tanto importancia retomar la reflexión sobre la necesidad de construir nuevos referentes en el ámbito del desarrollo, que compete no solo a los Estados o a la cooperación internacional, sino que ahora con mayor fuerza vincula las universidades públicas y privadas, bajo su corresponsabilidad social.

La concertación entre la universidad y los municipios locales para abordar la democratización y la participación social en los procesos de institucionalización municipal y territorial, debe superar las intervenciones basadas en proyectos puntuales, apoyar las iniciativas específicas para elevar el protagonismo y las capacidades efectivas de la institucionalidad municipal local y potenciar los espacios e instrumentos de participación e implicación de la ciudadanía y de la sociedad en la aplicación de las diversas políticas públicas.

Queda en evidencia que la discusión frente al desarrollo es un debate vigente que debe emanciparse de los ámbitos netamente académicos y debe ponerse sobre la mesa en los ámbitos políticos y de toma de decisiones. Solo de esta manera, podremos contribuir a transformar lecturas colonialistas, asistencialistas y paternalistas, de las acciones que en nombre del desarrollo, los derechos humanos, el bienestar se adelanten en cualquier territorio. Frente a la situación de crisis humanitaria, la descomposición social, incremento de la violencia que vive el municipio de Soacha, se hace necesario una articulación de las autoridades locales, nacionales y los diferentes actores de cooperación internacional que hacen presencia en el municipio.

Bibliografía

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA (2012): *Plan De Desarrollo Municipal (2012-2016) A Soacha La Construimos Todos*. Concejo Municipal de Soacha.

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2008): *Plan de Desarrollo Municipal de Soacha (2008-2011) Soacha para vivir mejor*. Concejo Municipal de Soacha.
- ALONSO, J. A. (2006): “La Universidad como agente de Cooperación al desarrollo: algunas consideraciones generales”, en ARIAS, S y MOLINA, E (coords.): *Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Colección Cuadernos Solidarios, pág. 29-35 UAM Ediciones, Madrid/ España.
- FRASER, N. (1997): “Pensando en una nueva Esfera Pública”. En: *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición Postsocialista* (pp. 95-133). Siglo del Hombre Editores- Universidad de los Andes, Bogotá.
- HABERMAS, J. (1998): *Facticidad y Validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, Madrid.
- LUHMANN, N. (1994): *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.
- MARTÍNEZ LILLO, P. y SOTILLO, J. A. (coords.) (2012): *Cooperación institucional y desarrollo local*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- TORRES, P. y VEGA Y. (2010): *Sistematización de las prácticas educativas del proyecto curricular de Educación Infantil Convenio Universidad Pedagógica Nacional-Centro Bolivariano de Educación Superior años 2004-2006 en el corregimiento El Charquito y la Ciudadela Sucre del municipio de Soacha*. Tesis de Maestría en Educación. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

otros temas



6

¿Qué conocimiento para qué desarrollo? Reflexiones desde la investigación universitaria

ALEJANDRA BONI, M^a DE LOS LLANOS
GÓMEZ-TORRES, ROSE MARY MCGEE
Y JORDI PERIS*



PALABRAS CLAVE

Investigación; Estudios en Desarrollo; Universidad; Conocimiento transformador.

RESUMEN El artículo aborda distintas cuestiones relativas a los Estudios en Desarrollo. Intenta responder a qué significa un conocimiento transformador que busque un cambio social, cuáles han de ser los procesos de creación y difusión de este conocimiento y bajo qué circunstancias se producen. Además se identifican las barreras y las potencialidades de la universidad para un conocimiento de estas características así como las que ofrece la política de cooperación en el momento actual.

KEYWORDS

Research; Development Studies; University; Transformative knowledge.

ABSTRACT This paper raises various questions related to Development Studies. It addresses what transformative knowledge for social change means, how it is being created and spread, and under which circumstances this takes place. Additionally, the paper identifies the barriers and potential in respect of knowledge of this kind, that are offered by the contemporary Spanish University system and Development Aid system.

MOTS CLÉS

Recherche; Etudes de Développement; Université; Connaissance transformatives.

RÉSUMÉ Ce document soulève diverses questions relatives aux études de développement. Il aborde les connaissances transformatives en tant que moyens de changement

* Alejandra Boni y Jordi Peris pertenecen al Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia. M^a de los Llanos Gómez-Torres pertenece al Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de Valencia, España. Rose Mary McGee es miembro del Participation, Power and Social Change Team, Institute of Development Studies.

social, comment sont créés et la propagation des memes, et dans quelles circonstances cela se produit. D'une autre part, le document identifie les obstacles et les possibilités en cette matière, qui sont offerts par le système universitaire espagnol contemporain et par le système d'aide au développement.

Introducción

El conocimiento y el uso que de él se hace son piezas fundamentales para el cambio social. Las universidades están en una posición privilegiada para contribuir a la creación de este tipo de conocimiento pero esta tarea no puede ser hecha de manera aislada, dando la espalda a otras personas y colectivos. En nuestra opinión, el conocimiento realmente transformador ha de ser generado con la participación de diferentes actores, procurando dar voz a las personas marginadas en la sociedad. En este artículo queremos abordar distintas cuestiones relativas a lo que significa un conocimiento transformador que busque un cambio social, cuáles han de ser los procesos de creación y difusión de este conocimiento y bajo qué circunstancias se producen estos procesos.

Estas reflexiones las haremos al hilo de un debate actual en el campo de los Estudios sobre Desarrollo (ED) y que nos interesa particularmente introducir en el contexto universitario español. Los ED son un campo relativamente reciente de los estudios académicos; la primera vez que se empleó el término fue tras la Segunda Guerra Mundial y muchas de las revistas en este campo fueron fundadas entre los cincuenta y los setenta. Björn Hettne, en su *Development Theory and the Three Worlds*, define los ED como un campo interdisciplinario, orientado a la resolución de problemas, que analiza el cambio social en un contexto mundial de desigualdades materiales, pero teniendo en consideración la especificidad de diferentes sociedades en términos de historia, ecología, cultura, etc. (1990: 4); están típicamente caracterizados por un interés normativo y por la influencia en las políticas (1995: 12).

Para guiar nuestras reflexiones hemos partido de las discusiones que tuvieron lugar en 2006, en el Institute of Development Studies (IDS) de Sussex, Reino Unido, una de las instituciones más decanas en ED en el mundo. El IDS, para *reinventar* la investigación en desarrollo (como ellos mismos lo definieron) planteó un proceso de reflexión con sus contrapartes a lo largo de todo el mundo, denominado IDS40, indicando el número 40 los años de existencia de esta institución. Durante el 2006 se realizaron 46 mesas redondas en las que se plantearon los temas clave de la agenda futura de

la investigación en desarrollo (Haddad y Knowles, 2007). También hemos incorporado algunas de las reflexiones que se han producido en el recientemente celebrado I Congreso Internacional de los Estudios en Desarrollo organizado por la Red Española de Estudios en Desarrollo y dedicado a los desafíos de los ED¹.

Las cuestiones clave: qué, para qué, cómo y dónde se produce un conocimiento transformador

Qué conocimiento y para qué son dos preguntas imposibles de desligar ya que, si asumimos que el conocimiento que se quiere generar ha de contribuir a la transformación social, no podemos hablar de cualquier tipo de conocimiento, sino de uno muy determinado que ha de ser generador de cambios y transformaciones. Como señala Fitzgerald (2012), los ED son en esencia estudios críticos, que buscan trasladar las teorías de las ciencias sociales a la comprensión práctica y que proporcionan evidencias empíricas para el cambio. Este cambio no viene definido por criterios geopolíticos sino, sobre todo, por los intereses de las personas más pobres y en desventaja.

En la misma línea, Taylor *et al.* (2006) acentúan cuáles han de ser los objetivos del conocimiento y subrayan que este ha de perseguir el cambio social definido como: proceso de diálogo, debate y acción; que provoca grandes cambios en las normas sociales y se caracteriza generalmente por poner de manifiesto y legitimar voces discordantes, particularmente aquellas de los más marginados en la sociedad; y conlleva mejoras en sus derechos, titularidades y condiciones de vida.

Queremos proponer dos temas para la discusión que nos parecen especialmente relevantes para nuestro análisis posterior sobre la universidad: el primero hace referencia al conocimiento de *carácter interdisciplinar*, que consideramos una condición básica en los ED, y el segundo se refiere *al tipo de investigación* que se suele desarrollar en los mismos.

Tradicionalmente, la investigación en este campo ha estado dominada por la disciplina económica, aunque reconociendo las importantes contribuciones que otras disciplinas, (Harris, 2002; Williams, 2003). La perspectiva que aquí defendemos no es la de un enfoque pluridisciplinar, sino el enfoque interdisciplinar crítico que no solo requiere *colaboración* entre las disciplinas, sino que nos obliga a interaccionar, interrogándonos sobre los porqués de los marcos teóricos que han servido para legitimar los discursos sobre el desarrollo, sobre

¹ Para ampliar la información sobre este Congreso, puede consultarse <http://congresoreedes.unican.es/> [fecha de consulta 3 de diciembre de 2012].

las metodologías utilizadas y también sobre las necesidades e intereses de aquellos que no han tenido oportunidad de ser oídos (Torres, 1994). Como apunta Domínguez (2012), la interdisciplinariedad es un modo de practicar la investigación, no se aprende, se practica. Como sostiene Michaud (1972: 285, citado en Domínguez, 2012): la interdisciplinariedad es “una perspectiva mental que combina la curiosidad con la apertura mental y el espíritu de aventura y descubrimiento”, por lo que se trataría de un verdadero “modo de vida”.

La segunda cuestión que queremos plantear es la de las características de los ED como un tipo de *investigación social aplicada*, diferenciándolos de la investigación básica. Vamos a seguir la propuesta de Patton (1990) recogida y ampliada en Mikkelsen (2005) para caracterizar estos dos tipos, a los que vamos a añadir la investigación-acción, que es un tipo de investigación que encaja en gran medida con la discusión sobre qué tipo de conocimiento y para qué. Somos conscientes de que vamos a categorizar de manera simple estos tipos de investigación, pero nos parece pertinente realizar esta distinción para ilustrar, posteriormente, los límites que la universidad pone a determinadas investigaciones que pueden ser más útiles para el cambio social.

Los tipos de investigación que se adaptan mayormente a la producción del cambio social son los de la investigación-acción (centrada en los problemas de la gente) y, de manera más indirecta, los producidos por la investigación social aplicada (orientada al entendimiento y la solución de problemas claves para el desarrollo humano de las personas, etc.). A la investigación básica le faltaría la característica de la interdisciplinariedad y aplicabilidad, que son condiciones inherentes para la transformación social (Mikkelsen, 2005).

¿A través de qué procesos?

La siguiente pregunta nos remite a cómo ha de ser generado, gestionado, evaluado y difundido ese conocimiento transformador.

Aún siendo conscientes de que existen importantes barreras en las instituciones universitarias, queremos proponer la co-generación de conocimiento entre los múltiples actores que participan de la generación del mismo, pero prestando especial importancia a aquellas personas más marginadas por la sociedad. Es decir, sin perder de vista la pregunta de *quién es la realidad es la que cuenta* (Chambers, 1997).

No queremos minusvalorar la importancia de las instituciones de investigación del Norte pero sí mantenemos que estas instituciones, en el proceso de generar conocimiento, han de contar con la *participación de las personas, los protagonistas del desarrollo* y su *conocimiento* (Edwards, 2007). Este planteamiento se basa en la premisa de que la razón de la marginación y pobreza de dichos

protagonistas del desarrollo *no* es su ignorancia, sino un bagaje histórico y una serie de injusticias estructurales globales, regionales, nacionales y locales, así como su posición relativa en una constelación muy desequilibrada de relaciones de poder.

La idea de la cogeneración de conocimiento nos lleva a plantear dos cuestiones críticas.

¿Quién tiene que participar y cómo? y ¿cuál ha de ser la actitud y la ética del investigador?

Proponemos una participación real en el proceso de generación de conocimiento por parte de todos los actores que intervienen en el mismo. Eso significa preguntarse sobre cómo y por quién se deciden los problemas de investigación, las voces que tienen que ser oídas, quién controla el proceso, quién tiene la propiedad de los resultados y el beneficio de la investigación. Además de si es útil que un investigador en desarrollo se dedique a esclarecer preguntas que solo le interesan a él mismo y si es éticamente defendible que lo haga utilizando dineros destinados a la cooperación para el desarrollo, cuando la definición de su tema de investigación haya sido tan ajena a las injusticias experimentadas por gente en países del Sur global, y tan limitada a perseguir sus propios intereses intelectuales y el avance de su carrera profesional en la universidad.

Y esto nos lleva a preguntas como ¿quién decide la agenda de la investigación y cómo?; ¿cuáles son los medios de colaboración no jerárquicos?; ¿cómo pueden ser influidos los más poderosos?; ¿qué tipo de investigación reduce la pobreza? y ¿cuáles son los canales de transmisión entre el conocimiento y el cambio social?

¿Dónde se ha de generar el conocimiento en el desarrollo? ¿Bajo qué contextos?

Al igual que no podemos hablar de que el desarrollo es solo una cuestión del Sur, la investigación en el desarrollo tiene que ser realizadas en múltiples contextos, tanto en el Norte como en el Sur. Los temas están íntimamente ligados e interrelacionados a través de múltiples contextos geográficos, así como los contextos locales se ven influidos por las dinámicas globales y viceversa. Edwards (2007) propone huir de las etiquetas Norte y Sur y pensar más bien en cadenas de eventos coordinadas. Standing y Taylor (2007) sugieren prestar atención a la naturaleza globalmente integrada de los asuntos actuales del desarrollo, a las diferencias contextuales y geográficas y las soluciones locales que responden a esas diferencias.

Edwards (2007) y Brown y Gaventa (2008) proponen como una estrategia adecuada a este intercambio de conocimiento la construcción de redes conjuntas entre la academia y las ONG; Standing y Taylor (2007) apuntan que hay que cambiar de una investigación basada predominantemente en proyectos

individuales a programas mucho más largos de partenariado que incorporen un número mayor de organizaciones en diferentes regiones, algunas de las cuales pueden no ser centros de investigación sino entidades involucradas en la incidencia política y con los cuales hay que encontrar modelos de partenariado adecuado.

Las barreras de la universidad para un conocimiento transformador en el desarrollo

Queremos destacar algunas de las barreras que, en nuestra opinión, la institución universitaria pone para la generación de un conocimiento adecuado para los objetivos del desarrollo humano. Somos conscientes de que en el marco de este artículo no podemos entrar en profundidad en la discusión sobre estos asuntos. Asimismo, también que, aunque suscribimos que la tendencia mayoritaria apunta hacia las barreras que vamos a plantear, dentro de las universidades existe una gran diversidad.

La disciplinariedad del conocimiento universitario

La primera barrera que queremos destacar es la tradicional compartimentación del conocimiento universitario en disciplinas, lo cual es uno de los obstáculos relevantes para las aproximaciones interdisciplinares. Como destaca Domínguez (2012: 9) citando el informe de 1982 del CERI (Centro de Investigación Educativa e Innovación de la OCDE), “las comunidades tienen problemas. Las universidades departamentos”. Esta manera de entender el conocimiento, según De Sousa (2005), provoca que sean los y las investigadores quienes determinan los problemas científicos que se han de resolver, definen las soluciones y establecen las metodologías y los ritmos de investigación. Asimismo, genera un “conocimiento homogéneo y organizativamente jerárquico en la medida en que los agentes que participan en su producción comparten los mismos objetivos de producción del conocimiento, tienen la misma formación, la misma cultura científica y lo hacen según jerarquías organizacionales bien definidas” (De Sousa, 2005: 44).

La medición de la calidad de la investigación, el lenguaje y la fuga de cerebros

Está en las manos del investigador superar las barreras de la disciplinariedad, pero hemos de reconocer que el sistema de medición de la calidad de la investigación no incentiva precisamente este salto. Como señala acertadamente Ordorika (2008), la globalización ha producido un aumento de la competencia entre las universidades por el acceso a los recursos públicos y privados. Se manejan conceptos como la excelencia, las universidades emprendedoras, productividad y eficiencia, pero basadas en estándares internacionales que lo que miden es la productividad investigadora (como por ejemplo, Índice de Shangai o

el Suplemento de Educación de *The Times*). ¿Dónde están las “mejores” universidades? En EE UU, fundamentalmente, y algunas en el Reino Unido. Además, la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO asesoran a los responsables políticos en esta línea y condicionan sus préstamos para la inversión en educación terciaria. Ordorika denomina este proceso como de homogenización y adaptación y estratificación jerárquica (jerarquía de instituciones basadas en el estatus internacional). Estas presiones no las tienen solo los académicos del Norte sino también los del Sur, los cuales añaden a estas exigencias la mayor dificultad de encontrar fondos para realizar sus investigaciones (Standing y Taylor, 2007). En estos procesos de producción de conocimiento se impone el inglés como lengua hegemónica en detrimento de otras lenguas como el español, árabe o francés, habladas por una gran cantidad de población.

A esto hay que añadir la fuga de cerebros. Se estima que un tercio de los extranjeros que estudian en los EE UU no regresan a sus países de origen, y los que lo hacen vuelven con una cantidad considerable de conocimiento y habilidades especializadas que los impulsan a un tipo de investigación más útil para los países industrializados que para sus propios países (Task Force on Higher Education and Society, 2000).

Los temas de la investigación

¿Quién define la agenda de la investigación? La respuesta la tenemos, en parte, en los temas que hemos planteado en el anterior epígrafe. Investigar con las personas, con diferentes tipos de conocimiento, con procesos largos e imprevisible, no encaja especialmente con los estándares de la comunidad científica internacional. Se trata de temas que no prioritarios para el mercado, que mide la utilidad de la investigación en el desarrollo de productos y procesos pensados específicamente para el intercambio en el mercado (Naidoo, 2005). Esto es especialmente evidente en las llamadas tecnociencias (Slaughter y Leslie, 1997), incluyendo el tipo de investigación post-industrial en campos altamente tecnificados como la medicina, la farmacología, la biotecnología, la biología y las tecnologías de la información y la comunicación (Neave, 2002). Este tipo de investigación produce bienes que son altamente competitivos en los mercados globales a través de partenariados entre la industria y la universidad. Otros autores (Etzkowitz y Leydesdorff, 1997) añaden otro socio a esta relación, el Estado, y lo llaman la “triple hélice” de la industria, los gobiernos y las universidades.

Las dificultades para la colaboración con actores sociales

En nuestra reflexión sobre lo que implica un conocimiento transformador hemos mantenido como una característica fundamental la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, entendiendo como actores sociales a un colectivo amplísimo de entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro que tienen distintos fines

de carácter social. Somos conscientes de que no se trata de algo sencillo ya que la lógica de funcionamiento de la universidad y la de estos actores es bien diferente. Sin embargo, sí que creemos que existe un gran potencial en esa relación.

Roper (2002) subraya que las raíces de algunos problemas entre la universidad y las ONG pueden derivarse de diferentes aproximaciones intelectuales que, combinadas con estilos de discursos diferentes y maneras distintas de involucrarse, pueden llevar a malentendidos y oportunidades perdidas para que se produzcan aprendizajes conjuntos.

Pueden encontrarse diferencias en las maneras de concebir la investigación, más teórica para la academia y más pensada para la acción en las ONG; actitudes diferentes en el trabajo entre los “teóricos” y los “activistas” que pueden generar desconfianza entre ambos; la escasa prioridad que las ONG dan a la investigación en relación con el tiempo que invierten en la realización de las intervenciones y la poca cultura de aprendizaje que existe en estos colectivos, tendencia que, sin embargo, está cambiando en el panorama internacional (Roper, Pettit y Eade, 2003).

Bawden (2008) apunta una razón más para explicar la baja participación de los académicos en investigaciones de este tipo y es la incomodidad de muchos de ellos de ser agentes de cambio y desarrollo. Si a esto añadimos el escaso espíritu crítico que predomina en la academia impregnada, como añade Bawden, de una lógica racional-instrumentalista que impide alternativas formas de concebir la universidad y por ende el conocimiento universitario, podemos concluir que el camino no es realmente fácil.

Roper (2002) insiste en la importancia de la clarificación de los objetivos y los recursos que tendrán que ser empleados en la investigación, así como la necesidad de calibrar la participación del socio no gubernamental tomando en cuenta las necesidades, capacidades e intereses de la ONG.

Reflexiones sobre el caso español

Creemos particularmente interesante introducir este debate en el contexto universitario español, en un momento en el que, debido a los actuales cambios que está experimentando el sector de la cooperación internacional y a pesar de los recortes presupuestarios en el campo de la investigación y la cooperación internacional, consideremos que se abren nuevos espacios para la investigación en el ámbito del desarrollo y la cooperación.

Sin embargo, los ED representan solamente algo marginal en las universidades españolas. Es mucho más común encontrar centros de investigación, cursos y

másteres de estudios sobre instrumentos y estrategias de cooperación al desarrollo que estudios en desarrollo propiamente dichos. En nuestra opinión, y aún a riesgo de generalizar, apuntamos una de las debilidades mayores del caso español: el hecho de que en la universidad española no se estudian los problemas del desarrollo, sino una de las supuestas soluciones e instrumentos, la cooperación. Creemos que esto supone una barrera importante para que en España haya una seria *problematización del mundo de la cooperación* puesto que en la academia ese mundo es algo dado, definido ex ante (y estudiado) como solución, algo que hay que aprender a hacer, sin que se pase por un escrutinio serio y pluralista de la naturaleza de los problemas cuyo enfrentamiento motivó la invención del propio sistema de cooperación.

En relación con la disciplinariedad del conocimiento universitario

La fragmentación en disciplinas del conocimiento universitario viene determinado por la ANECA que define cinco comisiones: Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, Ingeniería y Arquitectura y Arte y Humanidades. Cada una ellas engloba a su vez una serie de campos que aglutinan un número elevado de áreas de conocimiento.

Ninguna de ellas se corresponde unívocamente con los ED². Así, podemos encontrar áreas de conocimiento del campo de la economía que podrían reivindicar a los estudios en desarrollo como una subdisciplina, pero a su vez los estudios en desarrollo beben de muchas otras áreas de conocimiento como la antropología social, le ciencia política o la geografía humana, entre otras.

Esta fragmentación en disciplinas ha generado que el desarrollo, como temática de investigación, haya sido abordado desde enfoques, métodos y problemáticas muy diferenciadas. Por ello, frente a la deseable interdisciplinariedad de los conocimientos en desarrollo, lo que encontramos es en panorama de estudios muy fragmentado en el que los investigadores que trabajan la cuestión “desde” una determinada disciplina ignoran una parte importante de las propuestas que se hacen “desde” otras.

De hecho, las disciplinas se reconocen e identifican por las publicaciones académicas donde se exponen los resultados de los procesos de investigación, y por los ámbitos académicos, intelectuales o científicos a los cuales pertenecen los investigadores. Así, la fragmentación se manifiesta en la existencia de publicaciones en congresos y foros que son totalmente desconocidos para otros investigadores de materias similares. Como noticia positiva en el panorama español y precisamente

² Domínguez (2012) señala que en el caso inglés, en el año 2008, los ED se reconocieron como área de conocimiento dentro de un gran panel en el que están diversas áreas propias de las ciencias sociales.

para agrupar investigadores e investigadoras especializados en los ED, cabe destacar la formación de REEDES, a la que nos referíamos al inicio de este artículo.

En relación con la medición de la calidad de la investigación y el lenguaje científico

En el contexto de la universidad española, la ANECA (2008) mide la investigación por “la calidad internacional en su especialidad y que haya dado lugar a resultados reflejados en publicaciones, patentes, actividades de transferencia tecnológica o a trabajos que representen una innovación y avance en su campo o que haya tenido un impacto económico-social significativo”. Al hablar de publicaciones se refiere, básicamente, a publicaciones científicas en revistas indexadas de reconocido prestigio u otros artículos difundidos en ámbitos académicos. Esto da una idea clara de quién es considerado como el destinatario del conocimiento científico de calidad: los propios científicos.

Retomando la cuestiones antes planteadas sobre qué conocimiento y para qué, parece claro que la cuestión de la medición de la calidad investigadora promueve espacios de interacción y difusión entre científicos y académicos, y no espacios de interacción entre científicos y otros actores sociales. Así, el conocimiento científico lo es porque interesa a los científicos.

Viendo por tanto qué tipo de procesos conducen a generar investigación de calidad, se aprecia que estos están muy alejados de la perspectiva de una investigación-acción participativa orientada a la transformación social. Esto es así porque para ella el interés del conocimiento generado no depende de que sea o no publicado en una revista científica, sino de que sea útil a determinados actores sociales para incidir y mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, el investigador que pretende trabajar bajo esta perspectiva es imposible que vea reconocido el “producto” principal de su trabajo, es decir, el conocimiento desarrollado conjuntamente con actores externos al ámbito científico-académico.

De este mismo modo, aunque esto no es algo distintivo de la investigación española, la calidad de las investigaciones se mide por el hecho de haber sido publicada en foros de lengua inglesa. Si asumimos que el conocimiento es transformador porque empodera a determinados actores sociales, estos no tienen porque ser capaces de desempeñarse en inglés ni de leer revistas académicas.

En ese sentido, los estudiosos del desarrollo que apuestan por un tipo de conocimiento transformador como el descrito en la presente comunicación, se ven en la tesitura de complementar las actividades propias de los procesos de investigación-acción participativa, con la necesidad de publicar sus resultados en foros científicos que no siempre reconocen el valor de este tipo de conocimientos y muchas veces ni saben situarlos disciplinariamente hablando.

En relación con los temas y la financiación pública de la investigación

El esquema de financiación pública español no prima las investigaciones orientadas hacia el cambio social. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 no existe referencia alguna a líneas de investigación concreta en estudios en desarrollo. Por ejemplo, no existen alusiones a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) lo cual, por un lado, certifica el desinterés de las instancias gubernamentales estatales del campo científico por vincular investigadores del estado español a la lucha contra la pobreza y la desigualdad y, por otro, el escaso impacto del debate abierto a propósito de los ODM en los últimos años en esas mismas instancias.

El mismo plan da a entender que los instrumentos propios para la investigación en desarrollo con las regiones de Latinoamérica y el Magreb, pasan por las actuaciones de la AECID que, en materia de cooperación interuniversitaria y científica con estas regiones, abarcan la cooperación al desarrollo y la cooperación internacional en I+D+I. Lo cual se traduce en definitiva en el programa de formación superior (becas) de recursos humanos para extranjeros en universidades y centros españoles del MAEC y en los Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI). En segundo lugar, los interlocutores pueden ser solo universidades del Norte y del Sur, excluyendo otro tipo de actores sociales. En tercer lugar, solo se cubren los gastos de movilidad de las investigaciones no permitiéndose gastos de personal investigador a cargo del proyecto lo que es habitual en otro tipo de convocatorias más “tradicionales” de investigación. Por último, la duración máxima de los proyectos es de un año prorrogable a dos, lo que imposibilita la realización de investigaciones en tiempos razonables y acordes con la dinámica investigadora.

Otras convocatorias son las que provienen de las entidades autonómicas con competencias en cooperación al desarrollo. En un primer momento, parecieron ilustrar un interés por potenciar la investigación en las universidades. Sin embargo estas convocatorias no han tenido la repercusión que se esperaba en el ámbito de la investigación. En su mayoría son convocatorias abiertas que incluyen temas de investigación y formación. Siendo muchas de ellas utilizadas para la financiación de Masters, cursos y jornadas o para el fortalecimiento de las estructuras de fomento de la cooperación en las universidades. También están abiertas a proyectos de cooperación que, aunque incorporando temas de investigación, salvo excepciones no dejan de ser proyectos de cooperación a corto plazo que no propician la investigación en desarrollo.

También se dan experiencias positivas como puede ser el caso de las líneas abiertas por la Fundación Carolina a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI). Sin embargo, se trata de convocatorias con escasos fondos y muy concurridas, lo que permite financiar un reducido número de proyectos por convocatoria.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 pareció que avanzaba en la defición de intrumentos propios para la investigación en ED así como un marco de colaboración con el Ministerio de Ciencia e Innovación. Llegó a haber una convocatoria específica para financiar acciones de investigación en el año 2011 que no ha vuelto a repetirse en 2012.

Por otro lado, y como nota positiva, se destaca que en el borrador del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 hay distintas referencias a la importancia de la investigación relacionada con tres elementos: 1) personal formado y con trayectoria investigadora; 2) recursos financieros, y 3) procedimientos convenidos de evaluación de la investigación y de atribución de méritos a sus autores. Sin embargo, y tal y como el borrador apunta (página 46), la escasa disponibilidad de recursos públicos compromete la financiación de estas acciones y, al igual que pasa con otros ámbitos de la cooperación, lo hace depender de la búsqueda de financiación privada.

En relación con las dificultades para la colaboración con la sociedad civil

Como veíamos en el apartado anterior dedicado a las barreras de la universidad, la relación entre universidad y sociedad civil no es sencilla. En el caso español, existen algunos elementos que dificultan el trabajo en común: la visión por parte de un sector de las ONGD que ven a las universidades como competidores por los fondos económicos; los instrumentos disponibles por parte del MAEC que tampoco facilitan que existan colaboraciones comunes. Por el lado de las universidades, estas están más volcadas en la producción científica homologable en círculos estrictamente académicos cuyas lógicas difícilmente encajan con las de las organizaciones de la sociedad civil; por otro lado, los centros de transferencia tecnológica y apoyo a la investigación de las universidades están más volcados en el tejido empresarial que en otros movimientos de la sociedad civil. Al medirse parte de la “excelencia” investigadora en la consecución de fondos para la investigación, esto penaliza la investigación en los ED financiada, en su mayoría, por fondos públicos cada vez más escasos.

Sin embargo, existen una serie de iniciativas que, aunque no mayoritarias, apuntan a un cambio en esta tendencia. Cada vez son más las ONGD que se acercan a la investigación y apuntan a ella como una actividad clave en su quehacer. Por ejemplo, en las aportaciones que la Coordinadora Estatal de ONGD realiza al borrador del IV Plan Director 2013-2016, la referencia a la investigación aparece en numerosas ocasiones, sobre todo en el ámbito de la Educación para el Desarrollo (CONGDE, 2012). Asimismo, han aparecido publicaciones de investigación impulsadas por las ONGD, como por ejemplo la revista *Education for Global Research* dedicada a las investigaciones sobre ciudadanía global³.

3 Puede ser consultada en <http://educacionglobalresearch.net/> [fecha de acceso 3 de diciembre de 2012].

Por el lado universitario, también se están dando algunas experiencias que tienen como fin conectar la universidad a la sociedad. Ejemplos como el del colectivo Universidad y Compromiso Social en la Universidad de Sevilla⁴, el grupo Utopika de la Universitat Politècnica de València⁵ o el Grupo Crea de la Universitat de Barcelona⁶, son muestras de cómo generar investigaciones de manera participativa y orientadas a la transformación social.

Conclusiones

Como hemos subrayado en la introducción de este artículo, nuestro propósito es acercar a España un debate que está ocurriendo en el ámbito de los ED. Consideramos que se trata de algo relevante si se quiere conseguir una investigación en el desarrollo de calidad y orientada a la transformación social y más cuando nuestro país cuenta con una corta tradición y una escasa presencia de este tipo de estudios.

Hemos señalado la necesidad de una aproximación interdisciplinar crítica, la importancia de la co-generación de conocimiento con otros actores del desarrollo, en particular los colectivos más desfavorecidos y la elección de temas relevantes para la superación de los problemas de estos colectivos.

También destacado la importancia de la ética en el proceso investigador. Cuestiones como el papel de los investigadores externos, la rendición de cuentas, el control de la agenda de la investigación, la relevancia para las políticas públicas dirigidas a la erradicación de la pobreza, nos parecen elementos clave en este debate.

También nos hemos referido a las barreras que la institución universitaria tiene, tanto a nivel general como en el caso español. Hemos destacado algunas de las dificultades existentes como la disciplinariedad del conocimiento universitario, la medición de la calidad de la investigación, la escasa financiación pública y la poca apertura de los investigadores hacia problemáticas sociales y a la colaboración con otros actores. Asimismo, hemos subrayado que también se encuentran dificultades en el ámbito no gubernamental, lo cual complica las relaciones de partenariado entre la universidad y la sociedad civil.

Pero también pensamos que el sistema de investigación español en el desarrollo tiene que cambiar y que eso es posible si todos y todas los que lo conformamos reconocemos con humildad nuestras carencias, compartimos los aprendizajes y el conocimiento, y estamos dispuestos y dispuestas a embarcarnos en proyectos

4 Véase <http://institucional.us.es/compromiso/> [fecha de acceso 3 de diciembre de 2012].

5 Véase <http://www.utopika.upv.es/> [fecha de acceso 3 de diciembre de 2012].

6 Véase <http://creaub.info/es/> [fecha de acceso 3 de diciembre de 2012].

compartidos, de resultados quizás dudosos en términos de rentabilidad investigadora pero que irán abriendo camino para la generación y posterior valorización de un conocimiento realmente transformador.

Bibliografía

- ANECA: *Programa Academia. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación*, 2008. [disponible en http://www.aneca.es/active/docs/academia_principios_y_orientaciones_080114.pdf, fecha de consulta 20 de febrero de 2009].
- BAWDEN, Richard: "El propósito de la educación superior para el desarrollo humano y social en el contexto de la globalización" en Guni (ed) *La educación superior en el mundo 3. Educación superior: nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social*, Madrid:Mundi Prensa, 65-72. 2008.
- BRADLEY, Megan: "On the agenda: North-South research partnership and agenda-setting processes, *Development in Practice*, 2008, 18, 6, 673-685.
- BROWN, L. David y GAVENTA, John: "Constructing transnational action research networks: observations and reflections from the case of Citizenship DRC", *IDS Working Paper* n° 302. 2008, Brighton: Institute of Development Studies.
- CERI: *Interdisciplinarity. Problems of Teaching and Research in the University*. OECD, París, 1972.
- CHAMBERS, Robert: *Whose reality counts*, London: ITDG. 1997.
- CONGDE: Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016, disponible en <http://www.congde.org/uploads/documentos/ca3c047dcd4c904b97d94e2e9a664448.pdf> [fecha de acceso 1 de diciembre de 2012].
- DE SOUSA, Boaventura: *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2005.
- DOMÍNGUEZ, Rafael: "Manifiesto interdisciplinario por los estudios en desarrollo" conferencia pronunciada en el I Congreso de REEDES, Santander, noviembre de 2012. Disponible en <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/Rafael%20Dom%C3%ADnguez%20Mart%C3%ADn.pdf> [fecha de acceso 1 de diciembre de 2012].
- EDWARDS, Michael: "Looking back from 2046: Thoughts on the Eightieth Anniversary of and Institute for Revolutionary Social Science", *IDS Bulletin*, 2007, 38, 2, pp. 40-46.
- ETZKOWITZ, Henry y LEYDESDORFF, Loet (eds.): *Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University, Industry, Government Relations*. London: Cassell Academic. 1997.
- FITGERALD, V.: "The development of development studies" conferencia pronunciada en el I Congreso de REEDES, Santander, noviembre de 2012. Disponible en <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/Valpy%20FitzGerald.pdf> [fecha de acceso 1 de diciembre de 2012].

- HADDAD, Lawrence y KNOWLES, Caroline (eds.): *Reinventing Development Research*, IDS Bulletin, 2007, 38, 2.
- HARRIS, John: "The case for cross-disciplinary approaches in international development", *World Development*, 2002, 30, 3, pp. 487-496.
- : "Great promise, hubris and recovery", en Uma Kothari (ed.) *A Radical History of Development Studies*, 2005, London: Zed Books.
- HETTNE, Bjorn: *Development Theory and the Three Worlds*, (2^a ed.) Harlow: Longman, 1995, (1990, 1^a ed.).
- MICHAUD, G.: "General conclusions", en CERI, *Interdisciplinarity. Problems of Teaching and Research in the University*. OECD, París, 1972, pp. 281-288.
- MIKKELSEN, Brette: *Methods for Development Work and Research. A New Guide for Practitioners*, 2nd Edition, New Delhi: Sage Publications. 2005.
- NAIDOO, Rajani: "University in the market place: the distortion of teaching and research" in Barnett (ed.) *Reshaping the university. New relationship between research, scholarship and teaching*, 27-36. 2005, Society for Research into Higher Education and Open University Press, Berkshire and Nueva York.
- NEAVE, Guy: "Research and research-training systems: Towards a typology", UNESCO Forum Occasional Paper Series n^o 1, UNESCO, París, 2002.
- ORDORIKA, Imanol: *La educación superior en el mundo 3. Educación superior: nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social*, GUNI-Mundi Prensa, 14-19, 2008.
- PATTON, Michael Quinn: *Qualitative evaluation and research methods*, Newbury Park, California: Sage, 1990.
- ROPER, Laura: "Achieving successful academic-practitioner research collaborations", *Development in Practice*, 2002, 3 y 4, pp. 338-345.
- ROPER, Laura, Jethro PETTIT y Deborah EADE (eds.): *Development and the Learning Organisation*, Oxford: Oxfam, 2003.
- SLAUGHTER, Sheila y LESLIE, Laurie: *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University. 1997.
- STANDING, Hilary y TAYLOR, Peter: "Whose knowledge counts. Development studies institutions and power relations in a globalised world", *IDS Bulletin*, 2007, 38, 2. pp. 79-85.
- TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY: *La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas*, Banco Mundial, Washington. 2000.
- TAYLOR, Peter, DEAK, Andrew, PETTIT, Jethor y VOGEL, Isabelle: *Learning for social change. Exploring concepts, methods and practice*. Brighton: Institute of Development Studies. 2006. <http://www.pnet.ids.ac.uk/docs/FLASC.pdf> [fecha de acceso 20 de enero de 2009].
- TORRES, Jurjo: *Globalización e Interdisciplinarietà: el Currículo Integrado*. Morata, Madrid. 1994.
- WILLIAMS, Gavin: "Studying development and explaining policies", *Oxford Development Studies*, 2003, 31, 1, pp.37-58.

7

Migración, remesas y ayuda en la ecuación del desarrollo. Algunos indicios y nuevos interrogantes*

JOAN LACOMBA Y CRISTINA BENLLOCH**



PALABRAS CLAVE

Migración; Desarrollo humano; Remesas; AOD; Cooperación.

RESUMEN Cómo inciden las migraciones en el desarrollo de los países emisores de esta sigue siendo una pregunta sin una respuesta unánime. La ambivalencia del efecto de la migración sobre el desarrollo es objeto de discusión en múltiples foros. En este artículo nos preguntamos de forma más precisa sobre una de las dimensiones que acompañan regularmente a la migración, como es el envío de remesas por parte de los migrantes, así como sobre el papel que la Ayuda Oficial al Desarrollo podría tener en la supuesta reducción de la primera. Con este fin, y ante la escasez de evidencias empíricas, empleamos como fuente de nuestro análisis los datos recogidos en el Informe de Desarrollo Humano del año 2009 que abordó por vez primera la interrelación entre la migración y el desarrollo, publicado bajo el título Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos.

KEY WORDS

Migration; Human development; Remittances; ODA; Cooperation.

ABSTRACT How affect migration in developing of the migration generating countries, remains a question without unanimous response. The ambivalence about the

* La publicación de este artículo se inscribe dentro de las discusiones teóricas y metodológicas que acompañan a la realización del proyecto de investigación (I+D+I) "Diásporas y codesarrollo desde España. El papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2011-22686).

** **Joan Lacomba** es doctor en Sociología y profesor titular del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Valencia. Sus investigaciones se han centrado en las migraciones y el Magreb. Es director de la especialidad en Movimientos Migratorios y Codesarrollo del Máster en Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Valencia.

Cristina Benlloch es licenciada en Sociología e investigadora en formación de la Generalitat Valenciana en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Valencia. Se ha especializado en el estudio de las migraciones femeninas y realiza actualmente su tesis doctoral sobre los proyectos y expectativas de las mujeres inmigrantes búlgaras y británicas en el medio rural de la Comunidad Valenciana.

effect of migration on development is discussed in multiple forums. In this paper, we analyze more precisely one of the dimensions that regularly accompany migration, such as remittances by migrants, and the effect that Official Development Aid could have on the alleged reduction of remittances. With this purpose, and given the lack of empirical evidence, we use for our analysis the data collected in the Human Development Report of 2009, that is the first time addressed the interrelationship between migration and development.

MOTS CLÉS

Migration; Développement humain; Rémittances; APD; Coopération.

RÉSUMÉ

De quelle façon la migration affecte aux pays en développement reste une question sans réponse unanime. L'ambivalence de l'effet de la migration sur le développement est un objet de discussion dans plusieurs forums. Dans cet article, nous nous demandons sur l'une des dimensions qui accompagnent la migration régulière, tels que les rémittances des migrants, et sur le rôle que l'aide publique au développement pourrait avoir sur la prétendue réduction de la première. À cette fin, et compte tenu de l'absence de preuves empiriques, nous utilisons comme source de notre analyse des données recueillies dans le Rapport sur le Développement Humain de 2009, que pour première fois aborde la relation entre la migration et le développement, publié sous le titre Surmonter les obstacles : mobilité et développement humains.

Introducción

El ya largo debate sobre el desarrollo se ha visto reactivado en parte en estos últimos años por la incorporación de la migración como destacada variable en juego. La interrogación sobre el papel de las actuales migraciones en los procesos de desarrollo de los países del Sur se ha venido centrando sobre todo en el peso de las remesas o envíos de dinero operados por los propios migrantes¹. Las remesas han sido claro objeto de interés creciente —por motivos diferentes entre los que no falta el estrictamente empresarial—, configurándose para muchos como el elemento económico que impulsaría de forma más clara el desarrollo de los países de origen, y han empezado

1 La literatura sobre las remesas de los migrantes ha adquirido un volumen notable en estos últimos años. Prácticamente todos los grandes organismos económicos o de desarrollo internacionales han publicado sus propios informes o realizado foros en este ámbito. Una buena revisión de la literatura producida en torno a las remesas podemos hallarla en el trabajo de Adams, Haas y Osili (2009).

a ser vistas como una fuente estratégica de financiación del desarrollo por parte de los organismos de la cooperación internacional.

No obstante, el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicado a la migración nos advierte del riesgo producido en los últimos años a partir de un cierto sobredimensionamiento en torno al papel de las remesas (PNUD, 2009: 89). Además, no han faltado las voces que han destacado sus notables efectos perversos (dependencia económica, desincentivación de la producción local o aparición de nuevas desigualdades)². Igualmente, se han multiplicado los estudios que han tratado de evaluar el impacto de las remesas a nivel regional o local, con el fin de determinar con mayor precisión sus efectos sobre el desarrollo, aunque con valoraciones no siempre coincidentes³.

Lo cierto es que las remesas se han convertido, junto con la AOD y la inversión extranjera, en una de las fuentes más importantes en la financiación del desarrollo⁴. Así, el anuario del Banco Mundial de *Datos sobre migración y remesas*, publicado en 2011, cifraba los flujos de las remesas en todo el mundo en 440.000 millones de dólares, de los que los países en desarrollo habrían recibido 325.000 millones, una cantidad que prácticamente triplicaría el montante total de la AOD y que casi igualaría el valor de la inversión extranjera directa en esos mismos países⁵.

En este contexto han surgido también las preguntas sobre cómo articular las remesas con la cooperación para el desarrollo en el escenario de la migración, y qué mecanismos podrían resultar útiles en este sentido, especialmente cuando se habla de la búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda al mismo tiempo que de la búsqueda de una reducción de la migración por parte de los países desarrollados (donantes de la primera y receptores de la segunda).

- 2 Dos de los trabajos críticos a destacar sobre el efecto de las remesas en el desarrollo son los de Kapur (2004) y Gosh (2006).
- 3 Véase los estudios de Taylor, Rozelle y Brauw (2003) para el caso de China; Acosta, Calderón, Fajnzylber y López (2006) para América Latina; también de Haas (2006) y Nygerb-Sorensen (2004) para Marruecos.
- 4 En el artículo empleamos cifras relativas a remesas oficiales, aunque somos conscientes de que en muchos países las cantidades contabilizadas quedan muy por debajo del volumen real de remesas si tuviésemos en cuenta las remesas informales. Además, los sistemas de contabilidad particular de cada uno de los países también introduce un importante sesgo en el volumen de las remesas, de manera que pueden aparecer sobredimensionadas en algunos casos y subestimadas en otros.
- 5 De acuerdo con los datos del Banco Mundial en 2005 la cuantía de las remesas fue superior a la AOD en las regiones de Latinoamérica y Caribe (48.201 millones de dólares frente a 6.308 millones de dólares), Asia del Este y Pacífico (45.053 frente a 6.308), Sudasia (35.558 frente a 9.496) y Europa y Asia Central (31.363 frente a 9.860), mientras que la AOD solo fue superior a las remesas en los casos de África del Norte y Oriente Medio (24.001 frente a 26.946) y África Subsahariana (8.728 frente a 32.620).

La idea de que las remesas pueden ser una vía más efectiva de promover el desarrollo que la misma AOD ha cobrado fuerza, argumentándose por ejemplo que, a diferencia de la AOD, las remesas son más estables y no implican un reembolso, o que los individuos pueden asignarlas mejor que los gobiernos que gestionan la AOD. Sobre esta cuestión, autores como Xenogiani recuerdan que “la ayuda es una transferencia pública, por definición recibida por los gobiernos e invertida y distribuida como los gobiernos deciden. Por el contrario, las remesas son flujos privados cuyo empleo es discrecional por parte de hogares e individuos. Existen pues importantes diferencias en la manera en que se reciben y en su relación con el bienestar” (Xenogiani, 2006: 15-16).

Por estas razones, las remesas no deberían convertirse en una alternativa a la AOD como fuente de financiación del desarrollo. Tal como nos advierte Ghosh, “sería desafortunado si una euforia creciente sobre el papel de las remesas en el desarrollo de los países pobres sirviese como una distracción de los compromisos de la AOD” (Ghosh, 2006: 97). Incluso más allá de consideraciones éticas, en cuanto a lo que este planteamiento puede suponer como transgresión de los principios de la ayuda al desarrollo, lo que no parece cuestionable es que tanto los canales como los lugares de llegada de remesas y ayuda son notablemente diferentes, así como sus impactos sobre la reducción de la pobreza. Kapur (2004) argumenta en este sentido que la AOD tiene como receptores directos a los gobiernos e indirectamente a las organizaciones de la sociedad civil, mientras que las remesas se reciben directamente en los hogares y tienen un efecto inmediato sobre la reducción de la pobreza.

Precisamente por ello, estos últimos años también ha tomado fuerza la perspectiva de estudio transnacional aplicada a la migración como estrategia familiar, lo que nos permite ver cómo las remesas son integradas en las economías domésticas de grupos familiares dispersos en varios países, así como la reconfiguración de estos para maximizar los beneficios de la migración⁶. El papel que cumplen las familias en la canalización y redistribución de las remesas añade un elemento de mayor complejidad, y hace que estas no puedan ser vistas solo como un flujo económico más⁷.

En cualquier caso, tampoco hay que pasar por alto lo que indican autores como Jorgen Carling (2005), tras explorar los vínculos entre remesas y cooperación para el desarrollo, y proponer una serie de medidas para facilitar los envíos, reducir su coste y promover inversiones productivas a través de los canales propios de la cooperación para el desarrollo. En concreto, Carling nos advierte

6 Véase en España, por ejemplo, el trabajo de Sonia Parella y Leonardo Cavalcanti (2006) sobre familias peruanas y ecuatorianas, o el trabajo de Ana María Rivas y Herminia González sobre familias colombianas (2011).

7 Véase el trabajo de Nyberg-Sorensen (2004) sobre Marruecos.

del riesgo y la contradicción que supone que esta última se emplee para acabar beneficiando a quienes (como los emigrantes y sus familias) no son seguramente los más necesitados. A este respecto, en el Informe del PNUD se concluye que “los mayores impactos de la migración se producen en los hogares de las familias de emigrantes y suelen ser positivos en términos de ingresos, consumo, educación y salud. Sin embargo, la movilidad no influye mayormente en los niveles de pobreza, pues quienes se desplazan no son los más pobres” (PNUD, 2009: 102).

Es más, si los estudios de caso nos dicen que las remesas no solo no llegan a las poblaciones más pobres, el mismo Informe del PNUD nos confirma que estas tampoco lo hacen a los países más pobres⁸. De hecho, el Informe, tras destacar la importancia de las remesas para las economías de muchos países, resalta que la mayor parte de esos flujos no llega precisamente a los países con mayores índices de pobreza. De modo que, por ejemplo, “de la entrada de remesas estimada en 2007, menos del 1% se dirigió a los países con IDH bajo”, un grupo para el que “las remesas son apenas el 15% de la ayuda oficial para el desarrollo” (PNUD, 2009: 87).

¿Tiene la AOD incidencia en la migración?

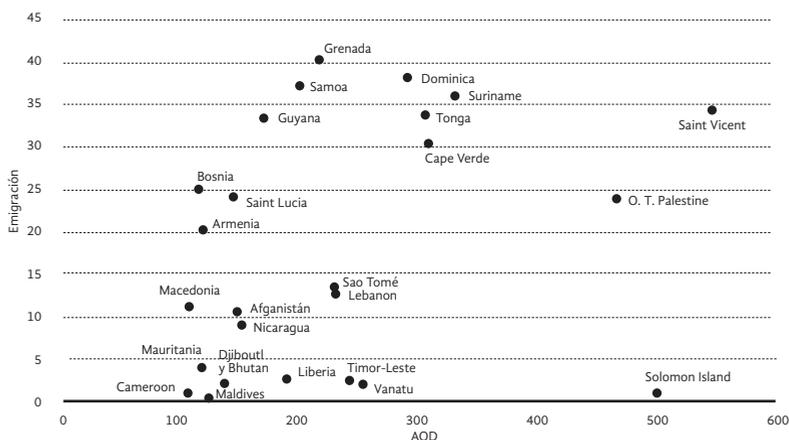
Desde la perspectiva hasta ahora señalada, y en tanto que habitualmente los países donantes de AOD son receptores de inmigrantes y que los destinatarios de la ayuda suelen ser emisores de emigrantes, nos preguntamos aquí qué papel juega la AOD en relación con la migración. Sobre esta cuestión apenas existen estudios que despejen la incógnita, en primer lugar, sobre si la AOD tiene un impacto real en el desarrollo y, en segundo lugar, sobre si su posible incidencia en el desarrollo de los países perceptores se acompaña de una reducción de la migración⁹. Las variables necesarias para responder a esas preguntas serían numerosísimas y tremendamente complejas de manejar, pero con los datos que nos ofrece el Informe del PNUD, y a partir de nuestros propios cálculos, podemos observar, al menos, dos cosas: primero, que existe una relación

⁸ Véanse algunos de los trabajos contenidos en el libro de José Antonio Alonso (2004), *Emigración, pobreza y desarrollo*.

⁹ A este respecto las propias Naciones Unidas sostienen que “el recurso a la asistencia oficial para el desarrollo con objeto de frenar la emigración puede no ser eficaz porque el grado de ayuda que se requiere suele ser muy alto y porque es difícil que medidas aisladas tengan éxito” (Naciones Unidas, 1997: 25); mientras que la OCDE afirma que “la Ayuda Oficial al Desarrollo es a menudo citada como un instrumento político apropiado para ejercer influencia sobre los flujos migratorios”, pero que “considerando la naturaleza compleja y esencialmente indirecta de la relación existente entre el desarrollo económico y social y los fenómenos migratorios, así como nuestra limitada comprensión de ese vínculo, es imposible predecir en qué medida los cambios económicos marginales afectarían la dimensión, la dirección y la composición de los flujos migratorios a corto y medio plazo” (OCDE, 1993).

estadísticamente significativa¹⁰ entre los países que reciben mayores cantidades de AOD y aquellos que mantienen mayores tasas de emigración; y segundo, que los países con menores cantidades de AOD recibida son también los países con menor emigración. En concreto, los países con más de 100\$ de AOD per cápita mantienen una tasa media de emigración del 16% (no obstante, las diferencias son muy notables, de modo que, por ejemplo San Vicente recibe 545\$ y tiene un tasa de emigración del 34%, pero las Islas Salomón reciben 500\$ y en cambio su tasa de emigración es del 1%), mientras que en los países que reciben entre 50 y 100\$ la tasa de emigración media se sitúa en el 8,6% (aquí las disparidades también son importantes, y Namibia recibe 99\$ con una tasa de emigración del 1,3%, frente a Malawi que recibe 53\$ y cuya tasa de emigración es casi la misma, con un 1,2%) y en los países con menos de 50\$ de AOD per cápita la tasa de emigración se reduce al 6,7% (con diferencias notables, pues, por ejemplo, Ghana recibe 45\$ y su tasa de emigración es del 0,9%, frente a Indonesia que recibe 3\$ y tiene la misma tasa de emigración). En el siguiente gráfico pueden verse representados algunos de los datos sobre remesas y emigración para comprender mejor estas disparidades.

Gráfico 1. Relación entre AOD per cápita y tasa de emigración para los países con mayores niveles de AOD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de Desarrollo Humano 2009.

El reto es cómo entender estos datos, así como las diferentes direcciones que puede tomar la interpretación, generando interrogantes de difícil respuesta: ¿Quiere decir esto que los países con mayores tasas de emigración reciben precisamente mayores cantidades de AOD por parte de los donantes con el fin de reducir la emigración? ¿Podemos decir que vistos los datos la AOD no reduce

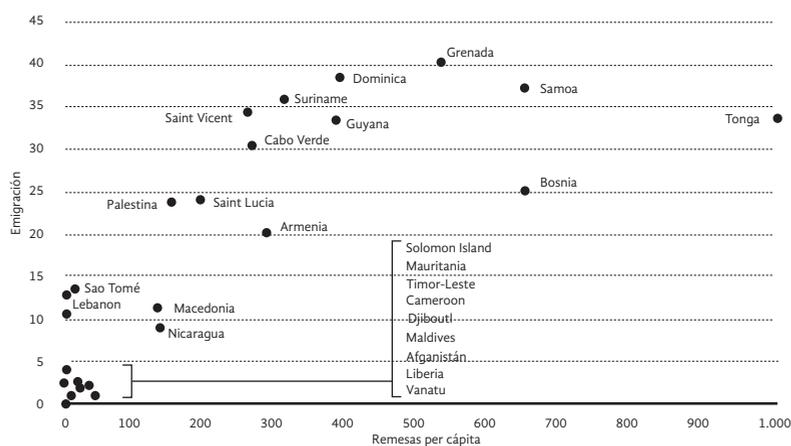
¹⁰ Así lo muestran los coeficientes de correlación que se han calculado y las líneas de dispersión.

realmente la emigración si este es realmente su objetivo? ¿O es la concentración de AOD en determinados países la que puede estar alentando la emigración al procurar recursos para la movilidad de sus habitantes? En cualquier caso, y si llegamos a la conclusión de que la tasa de emigración no depende demasiado de la AOD recibida (aunque sí vemos que esta se concentra en países con tasas de emigración elevadas), entonces estaremos cuestionando el empleo que puede hacerse de la ayuda como una estrategia —usual entre organismos y agencias de cooperación— para intentar reducir las migraciones.

¿Cuál es el efecto combinado de AOD y remesas?

Yendo un poco más allá, y si nos hacemos la pregunta invirtiendo los términos de la relación y tratamos de ver cuál es la correspondencia entre la AOD y las remesas recibidas, el resultado es la coincidencia en un buen número de países —aunque también con notables divergencias— entre altas cantidades de AOD y altos volúmenes de remesas. Así, los países que reciben más de 100\$ per cápita de AOD son perceptores de una media de 200\$ per cápita en concepto de remesas, mientras que los que reciben una AOD de entre 50 y 100\$ mantienen una media de 119\$ de remesas y, por último, los que reciben menos de 50\$ de AOD perciben una media de 95\$ per cápita por remesas.

Gráfico 2. Relación entre Remesas per cápita y tasa de emigración para los países con mayores niveles de AOD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de Desarrollo Humano 2009.

Por niveles de desarrollo humano los resultados también se sitúan en la misma dirección, de tal manera que en los países con niveles de desarrollo humano alto el porcentaje que representan las remesas en relación con la AOD es de un 1,305% (teniendo en cuenta que la mayor parte de países de desarrollo humano

alto no son perceptores de AOD, aunque sí en diferentes grados de remesas)¹¹. A este respecto, el caso más extremo es el de México, donde las remesas suponen un 22,416% en relación con la AOD recibida, mientras que en los países de desarrollo humano medio el porcentaje es del 32,1% y en los de desarrollo humano bajo el porcentaje de las remesas desciende hasta una media del 10% de la AOD.

Las preguntas también surgen en este punto, y son de orden similar a las anteriores, pero nos llevan a hacernos otro tipo de reflexiones: ¿quiere decir esto que los países que reciben mayores cantidades combinadas de AOD y remesas, son los que menos las necesitan? ¿Quizás es que los países con mayores remesas también están necesitados de una elevada AOD por tratarse de Estados con graves problemas de desarrollo que alimentan la emigración? ¿No deberían ser los países con menores remesas los que recibieran un mayor apoyo en forma de Ayuda Oficial al Desarrollo?

La cuestión es que la mayor parte de los países que coinciden en ser altos perceptores de AOD y remesas a un mismo tiempo (San Vicente, Palestina, Surinam, Dominica, Tonga, Grenada o Samoa) son países de niveles de desarrollo humano medio y no países de desarrollo humano bajo¹². En el otro extremo, el caso más ilustrativo quizás sea el de Costa de Marfil, que pese a ocupar el puesto 163 en la escala de desarrollo humano recibe 9\$ per cápita de AOD y otros 9\$ per cápita por remesas, en contraste, por ejemplo, con Tonga, que recibe 304\$ per cápita de AOD y 992\$ per cápita por remesas, ocupando en este último caso el puesto 99 en nivel de desarrollo humano. Resta, no obstante, una última explicación difícil de verificar, pero por otro lado bastante lógica, y es que países como Tonga hayan llegado a ocupar la posición de desarrollo humano que muestran gracias precisamente al impacto positivo combinado de la elevada cantidad de AOD y remesas recibidas a un mismo tiempo.

Por último, si agrupamos a los diferentes países por niveles de desarrollo humano nos encontramos con que aquellos que ocupan las posiciones de desarrollo humano alto reciben (pese a una dispersión importante) una media de 152\$ per cápita en concepto de remesas, frente a los 142\$ per cápita de los países con niveles de desarrollo medio y los mucho más alejados 12\$ per cápita por remesas en los países con niveles de desarrollo humano bajo, donde además la dispersión de los datos es mucho menor que en los otros dos niveles. Además, con otro cálculo de los datos del PNUD, podemos ver que los 10 países del mundo

11 Una excepción entre los países altamente desarrollados sería el caso de Israel, receptor tanto de una elevada AOD como de remesas.

12 En muchos casos se trata de pequeños Estados de los que a veces se ha destacado su carácter "artificial" o cuestionado su propia viabilidad sin el concurso de la propia AOD, por lo que no pueden ser tomados como representativos del conjunto de países de desarrollo medio, lo que también es necesario tener en cuenta.

que reciben más remesas (con una media del 26,6% del PIB) ocupan una posición conjunta que los situaría en el puesto 117 en el Índice de Desarrollo Humano (la posición que corresponde a Moldavia), y que si extendemos el cálculo a los veinte primeros la posición no varía en gran medida y los sitúa en el puesto 113 (la posición que ocupa Bolivia), lo que los coloca en niveles de desarrollo humano medio (con algunas excepciones como Líbano o Albania, que con desarrollos humanos altos también mantienen un elevado porcentaje de remesas en relación con el PIB). En cambio, los países con más altos niveles y los países con más bajos niveles de desarrollo humano comparten en un número considerable de casos los puestos de aquellos Estados donde las remesas suponen un porcentaje inapreciable del PIB.

Conclusiones

Resulta enormemente complejo entender y llegar a conclusiones firmes sobre el vínculo, de un lado, entre la AOD y la migración, y, de otro lado, entre las remesas y la migración, considerando ayuda y remesas como dos fuentes actualmente claves en la financiación del desarrollo para muchos países del Sur. Los datos de que disponemos nos muestran que los países que reciben más ayuda al desarrollo suelen corresponderse también con los países que mantienen altas tasas de emigración, pero no podemos saber si esto forma parte de una estrategia para reducir la misma —el efecto de las políticas migratorias de los países receptores— o si el envío de AOD a los mismos coincide con una serie de desequilibrios que la justificarían —el efecto de las políticas de cooperación de los países donantes—, desequilibrios que al mismo tiempo estarían en la base de la propia emigración.

En cualquier caso, esa palpable coincidencia —alta emigración con altas llegadas de remesas y altas llegadas de ayuda al desarrollo— se viene dando especialmente en países de niveles de desarrollo humano medio, con lo que los países de desarrollo humano más bajo se enfrentan a una doble carencia: carencia de ayuda al desarrollo, de un lado, y carencia de emigración que pueda hacer llegar remesas, de otro (no olvidemos que en la mayor parte de los países de desarrollo humano medio las remesas superan a la AOD, mientras que entre los de desarrollo humano bajo ocurre justamente al contrario). Los cruces realizados en nuestro trabajo nos muestran claramente esta paradoja, y cómo los países más necesitados se convierten —a medida que descendemos en la escala del desarrollo humano— en los menos beneficiados por cualquiera de las dos potenciales fuentes de financiación del desarrollo, lo que sin duda contribuye —entre muchos otros factores— a que ocupen el lugar que ocupan.

Otra de las paradojas constatadas en la revisión de los datos proporcionados por el Informe del PNUD es que sean precisamente los países de niveles de

desarrollo más altos los que también reciben la media de remesas más alta —cuando buena parte de los debates sobre las remesas se centran en los países en desarrollo—, seguidos a poca distancia de los países de desarrollo medio, y ambos separados por un abismo de los países de desarrollo humano más bajo, con lo que podríamos hacernos la misma pregunta: ¿es el impacto de las remesas lo que sitúa a unos donde están y la ausencia de las mismas lo que dificulta a otros salir de donde se encuentran? Seguramente no en el primer caso, pues en los países altamente desarrollados el peso de las remesas en el PIB es muy reducido; pero, sí podría ocurrir en mayor grado en el segundo caso —el de los países con menores niveles desarrollo—, donde el peso de las remesas en el PIB es igualmente bajo, pero cuyo PIB es también abrumadoramente menor que el de los primeros. Aquí la tendencia más clara es nuevamente la que afecta a los países de desarrollo humano medio, donde las remesas presentan la media más alta en porcentaje del PIB, a la vez que concentran buena parte de la AOD, pero donde tanto la dependencia de los envíos de los emigrantes, como las reducciones en la ayuda suponen también un importante riesgo.

Los interrogantes siguen siendo pues más numerosos que las evidencias al respecto, pero podemos contar con algunos indicios que nos permiten concluir, primero, que la ayuda al desarrollo no parece disponer de una fuerza que le permita constituir un freno directo a la migración; segundo, que las remesas pueden dinamizar un desarrollo que se convierte en dependiente de la propia migración; tercero, que los logros en el desarrollo —tanto los producidos por las remesas como por la ayuda— posibilitan la movilidad de las personas e incrementan sus expectativas tanto económicas, como de mejora social o cambio político o cultural en el exterior de sus lugares de origen.

Bibliografía

- ACOSTA, Pablo; CALDERÓN, César; FAJNZYLBBER, Pablo; LÓPEZ, Humberto: “Remittances and Development in Latin America”. *World Economy*, n° 29 (7), 2006, pp. 957-987.
- ADAMS, Richard H.; HAAS, Hein de; OSILI, Una: *Migrant Remittances and Development: Research perspectives*. New York, Social Science Research Council, 2009.
- ALONSO, José Antonio (ed.): *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004.
- BANCO MUNDIAL: Datos sobre migración y remesas 2011. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> (consultado 10 de septiembre de 2012).
- CARLING, Jorgen: *Migrant remittances and development cooperation*. PRIO Report I/2005.

- GHOSH, Bimal: *Migrants' Remittances and Development. Myths, rhetoric and realities*. Ginebra, IOM, 2006.
- HAAS, Hein de: "Migration, Remittances and Regional Development in Southern Morocco". *Geoforum*, nº 37 (4), 2006, pp. 565-580.
- KAPUR, Devesh: "Remittances: The New Development Mantra". *G-24 Discussion Paper Series*, nº 24, 2004.
- NACIONES UNIDAS: *Informe conciso sobre las tendencias demográficas internacionales: migración internacional y desarrollo*. Nueva York, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1997.
- PARELLA, Sonia; CAVALCANTI, Leonardo: "Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes ecuatorianos y peruanos en España y a su impacto en los hogares transnacionales". *REIS*, nº 116, 2006, pp. 241-257.
- RIVAS, Ana María; GONZÁLEZ, Herminia: "El papel de las remesas económicas y sociales en las familias transnacionales colombianas". *Migraciones Internacionales*, Vol. 6 (2), 2011, pp. 75-99.
- NYBERG-SORENSEN, Ninna: "Migrant remittances as a development tool: The case of Morocco". *IOM Migration Policy Research, Work Paper Series*, 2, 2004.
- OCDE: *Trends in International Migration*. París, OCDE, 1993.
- TAYLOR, J. Edward; ROZELLE, Scott; BRAUW, Alan: "Migration and Incomes in Source Communities: A New Economics of Migration. Perspective from China". *Economic Development and Cultural Change*, nº 52, 2003, pp. 75-101.
- XENOIANI, Theodora: "Migration policy and its interactions with aid, trade and foreign direct investment policies: a background paper". *OCDE Development Centre Working Paper*, nº 249, 2006.

8

Transnacionalismo político y participación ciudadana de los emigrantes marroquíes

MOURAD ABOUSSI*



PALABRAS CLAVE

Transnacionalismo; Ciudadanía; Participación de emigrantes; Instituciones marroquíes; Codesarrollo.

RESUMEN El transnacionalismo político de la diáspora pone a los Estados ante el reto de inclusión de los emigrantes en los asuntos del país estableciendo las bases de su participación en las instituciones democráticas. En el caso de Marruecos, las demandas de la comunidad marroquí en el extranjero entraron en la agenda política del país en la última década y fueron atendidas mediante varias iniciativas estatales. Este artículo presenta las configuraciones y demandas de la diáspora marroquí y cuestiona la pertinencia de las medidas estatales dirigidas a los emigrantes para permitirles participar como ciudadanos transnacionales en el desarrollo del país.

KEYWORDS

Transnationalism; Citizenship; Participation of migrants; Moroccan institutions; Co development.

ABSTRACT Considering the effect of political transnationalism, some countries face the challenge of including its emigrants in the country's institutions and of establishing the basis of their participation in the democratic institutions. In Moroccan case, in the last decade, the demands made by the Moroccan community abroad in defense of their rights have made their way onto the country's political agenda and have been addressed by means of various government initiatives. This article presents the different configurations and demands of Moroccan Diaspora and calls into question the relevance of the public policies aimed at Moroccan emigrants to enable them to

* **Mourad Aboussi** es doctor con mención internacional por la Universidad de Granada, Máster en Cooperación Internacional y Gestión de las ONG y Máster en Estudios Migratorios, Desarrollo e Intervención Social. Trabaja sobre temas de transnacionalismo y codesarrollo, gobernanza y ciudadanía, empresariado inmigrante y cambios socio-políticos en Marruecos. Es miembro del Grupo SEPISE de la UGR y de varias redes y asociaciones internacionales de investigación. Más detalles en la página web personal: <https://mouradaboussi.wordpress.com>

participate as transnational citizens in the development of their country.

MOTS CLÉS

Transnationalisme; Citoyenneté; Participation des migrants; Institutions marocaines; Codéveloppement.

RÉSUMÉ

Le transnationalisme politique des diasporas met les États face au défi de l'inclusion des émigrés dans les institutions du pays. Dans le cas du Maroc, la mise à l'agenda politique des revendications de la communauté marocaine à l'étranger a eu lieu durant la dernière décennie via plusieurs initiatives étatiques. Cet article présente les différentes configurations et demandes de la diaspora marocaine et remet en question la pertinence des mesures institutionnelles dirigées aux émigrés marocains pour leur permettre de participer comme citoyens transnationaux au développement du pays.

Introducción

Si algunas investigaciones centran su análisis de la globalización en aquellos aspectos de modernización, occidentalización y progreso tecnológico ligados a la expansión del Mercado y la liberalización de las actividades económicas (Spybey, 1996; Sander, 1996; Castells, 1998; Beck, 1999), otros trabajos la explican en función de una lógica de “desterritorialización” de las prácticas sociales, políticas y económicas, tanto individuales como colectivas (Held *et al.*, 1999). En esta lógica se sitúa el término transnacionalismo como un campo de estudios que surgió en los años setenta para analizar las actividades de actores asentados en el espacio local, pero insertados en un campo supranacional (Lacroix, 2003). El transnacionalismo planteó al principio un enfoque de análisis económico para estudiar los flujos transnacionales de capital y comercio, y luego desarrolló un enfoque socio-político para referirse a las prácticas de las comunidades transnacionales. Dichos enfoques corresponden a una clasificación que distingue entre el transnacionalismo desde arriba donde los diferentes organismos, empresas y flujos internacionales juegan un papel central; y el transnacionalismo desde abajo, cuyos protagonistas son los migrantes (Guarnizo y Smith, 2002).

El debate sobre el transnacionalismo en su variable socio-política surgió en los años ochenta poniendo énfasis en la movilidad del individuo y su capacidad para mantener lazos con su país de origen estando asentado en otro Estado-Nación (Glick Schiler, 1999). En base de esta doble relación entre migrantes y Estados, se construyen esferas sociales que atraviesan las fronteras geográficas,

culturales y políticas tradicionales (Lafleur, 2005). Se utiliza por lo tanto el término “diáspora” para hablar de los enlaces entre comunidades inmigradas originarias de un mismo país pero establecidas en uno o varios países de acogida (Cohen, 1997; Østergaard-Nielsen, 2003).

La perspectiva transnacional se ha convertido en un marco de creciente aceptación para analizar las configuraciones de la vida migratoria y sus impactos en las sociedades de origen y destino (Guarnizo, 2006; Waldinger, 2006). En efecto, la configuración del espacio transnacional social se basa en dimensiones materiales y simbólicas que se extienden en varios Estados (Basch *et al.*, 1994; Faist, 2000). Se presenta como una organización social específica de los inmigrantes ante la hegemonía de los Estados-Naciones, adoptando una estrategia que usa recursos económicos, culturales y psicológicos para salir de la posición socioeconómica de subordinación que reduce la integración (Basch *et al.*, 1994).

La perspectiva transnacional abre la puerta a una multitud de cuestiones y a nuevas pistas de investigación de miras a entender mejor las migraciones en sus procesos y prácticas: ¿qué motivos están detrás de esta actitud transnacional de los migrantes?, ¿cómo se organizan las redes?, ¿cuáles son sus prácticas y qué podrían aportar al desarrollo institucional y humano del país de origen?

Existen algunas investigaciones sobre las redes de desarrollo y su contribución al desarrollo local mediante proyectos solidarios (Daum, 1993; Lacroix, 2003; Lacomba, 2004; Gonin, 2005; De Haas, 2006); pero quedan por esclarecer las vías más viables de participación ciudadana de los emigrantes: aquellas que se canalizan mediante las instituciones democráticas, garantizan una vinculación permanente con los países de origen y afianzan todo tipo de aportaciones positivas. Este artículo pretende explorar estas vías centrandó la reflexión en el caso de Marruecos, dado que el país cuenta con más de tres millones de ciudadanos emigrados que tienen significantes contribuciones a la economía nacional. Las iniciativas estatales promovidas en la última década para insertar a los Marroquíes Residentes en el Extranjero (MRE) en las diferentes dinámicas que vive el país, se asientan en el discurso referente a su “inclusión en el proceso democrático”. La entrada de este reto en la agenda política favoreció el debate entre los diferentes actores sobre los mecanismos más idóneos para su consecución.

Partiendo de estas premisas, cuestionamos aquí la pertinencia y eficacia de las políticas públicas dirigidas a los MRE y la coherencia de la infraestructura institucional existente para permitirles participar como ciudadanos transnacionales en el desarrollo del país. El artículo se basa en un estudio realizado por el autor para recopilar datos sobre la estructura de oportunidades que define la relación del Estado marroquí con sus emigrantes. El estudio consistió en el envío de un cuestionario a los presidentes de 100 asociaciones de MRE en 15 países: la

aportación de las entidades adheridas al estudio enriquece las conclusiones con demandas pendientes y críticas relevantes. Los resultados arrojan luz sobre: la organización de la sociedad civil marroquí en el extranjero, el tipo de reivindicaciones y actividades que promueve y su grado de satisfacción con respecto a las iniciativas estatales emprendidas por Marruecos. El artículo analiza dichos resultados a base de teorías de transnacionalismo, movimientos sociales y participación política con el fin de avanzar en la reflexión sobre la complejidad de las prácticas y la finalidad de las respuestas estatales.

La sociedad civil marroquí en el extranjero: prácticas de transnacionalismo político

Las investigaciones en materia de transnacionalismo nos acercan de los retos emergentes cuyos protagonistas son los emigrantes y sus Estados de origen. En Nations unbound Bash *et al.* (1994) presentan el transnacionalismo como una organización social específica y una estrategia de resistencia de los migrantes al proyecto hegemónico de los Estados-Naciones: les permite salir de una situación de subordinación o exclusión. Esta estrategia dibuja desde abajo la relación con el país de origen, lo que se explica en clave de participación mediante marcos organizacionales como pueden ser los foros, las asociaciones o las federaciones. Los científicos suelen presentarlas en varias categorías de las cuales nos interesan tres: las actividades de Homeland Politics, las Diasporic Politics y las Translocal Politics. Las dos primeras se insertan más bien en el marco del llamado transnacionalismo político, la tercera tiene un carácter solidario.

Las actividades políticas relativas al país de origen o Homeland politics sirven para manifestar apoyo u hostilidad de la comunidad emigrada hacia el régimen establecido, como la organización de manifestaciones o la financiación de campañas electorales (Lafleur, 2005). En el caso de Marruecos, estas prácticas crecieron después de la decisión de anular la representatividad de los MRE en el parlamento en 1993, lo que fue sin lugar a duda una equivocación en aquellos tiempos de máximo proteccionismo político: el Estado marroquí no tuvo en cuenta que si las reivindicaciones de los MRE no se declaran en el seno de las instituciones del país lo serán en el marco de otras instancias, como las federaciones, alianzas o plataformas. Estas instancias son desde aquel momento cada vez más fuertes: si las federaciones son frecuentes en Francia así como las asociaciones mixtas de inmigrantes de origen magrebí, en España aún no existen estructuras similares, pues las asociaciones son pequeñas y cuentan con pocos recursos: sus actividades son limitadas al ámbito local y se centran en proyecto socio-culturales o de información-sensibilización, exceptuando a grandes asociaciones como ATIME¹ que tienen antenas en varias comunidades autónomas.

1 Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España.

Las asociaciones que lideran las demandas se concentran en Francia, Holanda y Estados Unidos con una cierta coordinación que llega a reunir a entidades de varios países para difundir comunicados concertados en reacción a los grandes acontecimientos que tienen lugar en Marruecos.

Las prácticas transnacionales de los emigrantes tienen dos vías: desafiar las instituciones estatales o servir sus intereses (Smith, 2003). Partiendo de esta hipótesis, el estudio realizado y que fundamenta las ideas de este artículo, concluye que las organizaciones de MRE no tienen intención ninguna de enfrentarse a las instituciones del país, sus peticiones son totalmente ligadas a la participación en promover el desarrollo del país y defender sus intereses. Por ello, la demanda en común de las asociaciones sondeadas se centra en la comunicación con las autoridades marroquíes. A pesar de las iniciativas emprendidas por el país en los últimos años como se explica más adelante, la confianza de las asociaciones en la política del Estado hacia los MRE es mayoritariamente baja (2 puntos en una escala de 5 siendo 1 muy bajo y 5 muy alto) y eso quizás por falta de una estrategia de información y contacto con estas entidades para recoger su opinión y comunicarles los avances organizativos e institucionales realizados para una mejor atención a los MRE. Confirma este resultado el análisis DAFO que realiza Lacombe (2004) sobre el contexto del codesarrollo en Marruecos, las debilidades detectadas por el autor se relacionan en gran parte con las instituciones públicas tratándose de reformas políticas limitadas, desconfianza de los propios emigrantes en la administración, falta de recursos y dispositivos sobre el terreno y trabas burocráticas, entre otras. Esta falta de confianza, a pesar de los cambios operados, plantea serias preocupaciones: si bien la mayoría de las asociaciones sondeadas confirman haber tenido contacto con una o varias instituciones del país, se critican las condiciones de la relación establecida, se duda de la seriedad de las políticas y su capacidad de fomentar la participación de las asociaciones en las acciones sociales de los MRE y se confirma una relación superficial reducida a la petición de información o la invitación a participar en foros. Contestando a la pregunta ¿Considera que la multiplicidad de actores que se dirigen a los MRE es positiva o negativa?, las asociaciones participantes están igualmente divididas entre las dos opciones. Algunas coinciden en que la existencia de varios interlocutores es nefasta para el usuario porque puede crear confusión, también la falta de coordinación entre los diferentes actores es susceptible de generar la duplicidad en algunas actividades. Las asociaciones que positivaron este aspecto lo ven como una forma de llegar al mayor número de MRE multiplicando los proyectos y lanzando más iniciativas con la condición de tener claro el papel de cada actor.

Respecto a las prácticas que podemos encajar en el marco de las Diasporic politics, cuando las actividades de Homeland politics están organizadas por una comunidad que no puede participar en el sistema político del país de origen (Lafleur, 2005; Østergaard-Nielsen, 2003), son básicamente relacionadas con

la idea de participación en las instituciones políticas. Desde 1993 el tema de participación política se manifiesta mediante artículos en la prensa, seminarios y visitas institucionales para hacer presión de modo a conseguir una representación que garantice los derechos cívicos y políticos, sobre todo. Es cierto que la organización de elecciones en las diferentes circunscripciones consulares en los países donde reside la comunidad marroquí puede resultar complicada y costosa, sobre todo sin tener la garantía de que los MRE acudan a las urnas como ha pasado en experiencias similares de países latinoamericanos como México (Cohen, 2007)². Pero la opinión de las asociaciones consultadas no da tanta importancia a este factor logístico para justificar esta situación de estancamiento en la que se encuentra la cuestión de representatividad. En efecto, la mayoría de las asociaciones encuestadas considera que el problema surge de la falta de voluntad del Estado marroquí o su preocupación en cuanto a la influencia que podría ejercer el voto emigrante en los resultados electorales. Por mucho que prime el peso de la variable coste, la lógica que ha de plantearse es la de derechos cívicos y políticos: los emigrantes ven el voto como un derecho simbólico que concreta sus demandas de reconocimiento por parte del país de origen (Itzigsohn y Villacrés, 2007), quizás sea entonces el paso más importante para devolverles el sentimiento de seguir perteneciendo a la otra orilla, lo que sería el comienzo de una mayor implicación ciudadana, pues no se puede tomar o dejar de tomar una decisión similar —la de voto y representatividad— en función de las previsiones en materia de participación.

En cuanto a la categoría de Translocal Politics, prácticas cuyo objetivo es mejorar la situación de la población que vive en las localidades de origen, este tipo de acciones se convierte en políticas solo si cuenta con una institucionalización por parte de los organismos públicos (Østregaard-Nielsen, 2003) y a día de hoy Marruecos no contempla esta línea en sus programas de desarrollo. La práctica de la ciudadanía por parte de los MRE se limita a acciones intervencionistas y reducidas en el espacio y en el tiempo por mucho que sean bien elaboradas. Las asociaciones señalan la escasez de subvenciones y la falta de apoyo por parte del Estado, aunque quizás además de esta modalidad financiera, la conexión ha de ir más allá explorando los mecanismos de inserción de estas entidades en los diferentes programas y proyectos sociales (Aboussi, 2011). La promoción del asociacionismo en beneficio de las zonas de origen es prioritario ya que sigue existiendo una notable falta de apoyo a los que deberían ser los actores del codesarrollo: las asociaciones de inmigrantes (Lacomba, 2005). Efectivamente, un programa tan ambicioso como la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH)³ no cuenta con la diáspora marroquí en el momento en que podía

2 En las elecciones presidenciales mexicanas de 2006, solo han votado 32.000 mexicanos en el extranjero de un total de cuatro millones de potenciales electores.

3 Programa lanzado por el rey en 2005 para implantar proyectos de intervención social y dinamización del tejido económico en comunas y barrios del medio rural y urbano.

afirmarse como marco prospectivo de reorganización de solidaridades sociales y territoriales contando con todos los actores dispuestos a involucrarse voluntariamente en proyectos desarrollistas. En este sentido, el Estado marroquí tiene la oportunidad de orientar las actividades de la sociedad civil en el extranjero hacia los proyectos de las translocal politics en beneficio del desarrollo en muchas regiones, sobre todo las más pobres o las que cuentan con reducidas infraestructuras como las pertenecientes al llamado “Marruecos profundo”.

Para reconquistar la confianza de la diáspora marroquí, además de los retos mencionados anteriormente en materia de comunicación, mejoras administrativas, coordinación institucional, apoyo al asociacionismo y medidas de participación en las elecciones, las asociaciones participantes en el estudio consideran necesario reforzar varias líneas de acción por parte del Estado y el gobierno marroquí hacia sus ciudadanos: la redacción y aprobación de textos legislativos respecto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos emigrados; el mantenimiento de la relación con la identidad y la cultura marroquí mediante la enseñanza de idiomas; la atención a los MRE en situación precaria para garantizar sus derechos; la incitación a participar en las instituciones del país; ofrecer facilidades para la inversión en sectores productivos y reforzar la contribución al desarrollo del país y la modernización de la sociedad movilizando las competencias científicas y profesionales para la integración del país en la economía del conocimiento.

Estas demandas carecen de vías institucionales mediante las cuales pueden ser canalizadas: la participación de los MRE en las instituciones sufre avances y retrocesos que la dejan anquilosada en el discurso y pone en tela de juicio la veracidad de las intenciones declaradas cuando la Sociedad Civil Marroquí está ampliándose y desarrollando sus movilizaciones de forma cada vez más pertinente.

Iniciativas para la participación ciudadana de los emigrantes marroquíes

En la última década se observan avances en materia de atención a los MRE, tanto por parte de la Institución Real como por parte del gobierno. Antes de mencionar las líneas más destacables en este ámbito, podemos justificarlas como respuesta a las demandas de la diáspora marroquí y como medidas a la vez preventivas y en armonía con el “nuevo” proyecto de la monarquía. Por una parte, en el discurso del rey, se pone de manifiesto la adopción de un nuevo concepto de la autoridad, basado en la cercanía, se apropian conceptos como la gobernanza y la ciudadanía y se corrobora el enfoque participativo en la gestión de las políticas, por lo que no resulta coherente dejar a los MRE fuera de la práctica correspondiente a este proyecto de “monarquía ciudadana”. Por otra parte, el desarrollo de las prácticas transnacionales y la importancia de las remesas para la economía marroquí hacen imprescindible una mayor conexión y el

diálogo con los emigrantes, para mantener esta fuente de apoyo económico y evitar el riesgo de que los MRE más activos pasen de “embajadores” que defienden los intereses del país a ser “opositores” al régimen que perjudican su imagen a nivel internacional.

A partir los años noventa, la política migratoria marroquí se dota de nuevos componentes como la protección jurídica de los MRE, la promoción de la inversión y la mejora de los servicios de acogida, desde la lógica de preservar los lazos con el país. Aunque, en paralelo con estos avances de carácter social, hubo un retroceso a nivel político: se renunció a los votos de los emigrantes y su representación en el parlamento desde 1993, en un contexto de proteccionismo político que trataba de evitar la posibilidad de que la diáspora marroquí se dividiera en función de ideologías partidistas. A partir de ese momento las demandas de la diáspora marroquí continuaron y alcanzaron mejores niveles de organización. Pero, hasta 2005 no se consigue la vuelta de los asuntos participativos a la agenda política del país: el discurso del rey Mohammed VI del 6 de noviembre anuncia cuatro medidas en este sentido: la representación de los MRE en la “Cámara de Representantes”; la creación de circunscripciones legislativas electorales en el extranjero; la concesión del derecho de voto a las nuevas generaciones, con la revisión correspondiente de la legislación electoral y la creación del Consejo Superior de la Comunidad Marroquí en el Extranjero (Maghreb Arab Press, 2005). Fue una respuesta estatal a las Diasporic Politics para contenerlas e insertarlas en el debate interno antes de verlas pasar a niveles incontrolables.

El desarrollo de las medidas anunciadas en 2005 corrobora esta premisa sobre las intenciones implícitas del Estado marroquí. Las dos primeras medidas correspondientes a la representatividad de los MRE se iban a aplicar en las elecciones legislativas de septiembre de 2007. Al final, las autoridades anularon esta intención por motivos técnicos y logísticos, relativos a la dificultad de organizar elecciones en los diferentes países de residencia de los emigrantes. Se produjo entonces un retroceso en cuanto a las bases anteriormente mencionadas en materia de representatividad. El Rey tuvo que explicarlo en el discurso del trono de 2007 argumentando que había que planificar mejor el ejercicio de los derechos por parte de los MRE (Maghreb Arab Press, 2007). Sin embargo, se produjo un avance: la creación del Consejo de la comunidad Marroquí en el Extranjero (CCME) nombrando sus miembros de entre emigrantes marroquíes con una trayectoria reconocida en los países de recepción en diferentes ámbitos: sindicalismo, Tercer Sector, producción científica, etc. La institución lleva a cabo sus actividades sin contar con la legitimidad suficiente ante la diáspora marroquí. Esta no la considera democrática al ser sus miembros nombrados directamente por el Rey y no elegidos por los MRE.

En el contexto de las revoluciones árabes, se constituyó el Movimiento 20 de febrero (20F) en Marruecos organizando manifestaciones en varias ciudades,

aunque sin conseguir las salidas masivas que conocieron Túnez y Egipto por ejemplo. Sin embargo, el 20F contó con simpatizantes de la diáspora marroquí: se constituyeron varias asambleas de jóvenes emigrantes marroquíes como filiales del dicho movimiento en Europa, manifestando su apoyo incondicional a todas las formas de activismo que adopta. Dicho apoyo diaspórico fue debilitado por el Estado en el momento en que se adoptó una metodología participativa para la reforma de la constitución, implicando a los MRE y haciéndoles pensar que la nueva constitución iba a recoger sus propuestas y garantizar sus derechos.

En efecto, el Rey anunció la revisión de la constitución en el discurso del 9 de marzo de 2011. Se trata de una reforma constitucional global cuya finalidad era “modernizar y habilitar los órganos del Estado” (Maghreb Arab Press, 2011) y que se llevó a cabo a través de un proceso consultivo desde la fecha del discurso real hasta finales de junio de 2011, bajo la supervisión de la *Comisión Consultiva para la Reforma de la Constitución* (CCRC). Para participar en este proceso consultivo, se constituyó el 21 de marzo de 2011 el *Comité de Marroquíes del Exterior para la Revisión de la Constitución*⁴ para entregar una memoranda a la CCRC, con varias propuestas relativas a los derechos políticos y sociales de los MRE. La mayoría de las memorandas de propuesta presentadas por los partidos políticos y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) planteaban la idea de garantizar la representatividad de los MRE en la Cámara de Consejeros, segunda cámara del parlamento marroquí. Finalmente, el texto de la nueva constitución avanzó ideas generales y no recogió las propuestas de los diferentes actores. Los artículos 16, 17, 18 y 163 son dedicados a los MRE y si bien constitucionanlizan sus derechos y lo que antes eran medidas anunciadas en discursos reales, no concretaron la práctica de esos derechos y reenviaron a leyes que aún no estaban configuradas. Por ejemplo, el artículo 17 anuncia el derecho de participación política de los emigrantes, limitándolo a las elecciones y la constitución no anuncia la apertura de circunscripciones electorales en el extranjero: se deja todo abierto y lo adquirido en la constitución puede que pierda toda su esencia al diseñar la ley que lo regula.

Aparte de la intención de integración de los MRE en las instituciones democráticas, el artículo 18 contempla la representatividad de los MRE en otras instituciones de carácter consultivo. Esta medida queda informalmente respetada: el Rey eligió varios emigrantes marroquíes con larga trayectoria política o socio-cultural para dirigir o formar parte de varias instituciones como el *Consejo Nacional de Derechos Humanos* (CNDH). A pesar de este tipo de gestos simbólicos, se ignoran hasta el momento las formas, procesos o metodologías a seguir para garantizar la presencia fija y no ocasional de los MRE en diferentes instituciones como el propio CNDH; el *Consejo Económico, Social y Medioambiental*; la recién creada *Alta Instancia de Diálogo sobre la Reforma*

4 Véase el acta de constitución aquí: <http://www.mreconstitution.org/>

de la Justicia; o el CCME que sigue con miembros nombrados y sin ningún texto normativo que regule el acceso de los MRE a él. En efecto, el artículo 163 de la constitución, que habla del CCME, solo indica su papel consultivo para diseñar las políticas públicas y el artículo 171 anuncia en general que se aprobarán leyes para fijar la composición, la organización, las atribuciones y las reglas de funcionamiento de este tipo de instituciones clasificadas como instancias para la promoción y la protección de los derechos humanos.

La nueva constitución fue votada por los MRE en colegios electorales establecidos en los diferentes consulados y embajadas marroquíes. Para este referéndum sí se establecieron colegios electorales en el extranjero, para las elecciones legislativas no fue el caso. La Ley Orgánica 27-11 relativa a la elección de la Cámara de Representantes (SGG, 2011), estableció en su artículo 72 el voto delegado de los MRE. De otro lado, en pleno debate sobre la mencionada Ley electoral una de las propuestas de la diáspora fue incluir a candidatos MRE en la lista nacional conjunta de Mujeres y Jóvenes, con su propia cuota⁵, pero al final no fue retenida esta opción. Ante esta doble discriminación, una semana antes de las elecciones del 25 de noviembre, un conjunto de organizaciones de MRE en varios países publicaron un comunicado⁶ llamando al boicot, protestando contra el voto delegado, considerándolo “una forma de participación humillante”.

Tras las elecciones del 25 de noviembre y la formación de un gobierno liderado por el Partido Justicia y Desarrollo (PJD), de ideología islamista moderada, algunas voces se levantaron para manifestar su desacuerdo con este final de la “primavera marroquí”. A finales de abril de 2012, varios emigrantes marroquíes activistas en Bélgica se reunieron para formar lo que llamaron “Polo de los marroquíes demócratas en Europa” con la idea de seguir la lucha por un Estado de derecho y para apoyar el movimiento 20F: consideraron el gobierno del PJD una forma de hacer perdurar el mismo Estado no democrático y seguir dejando de lado a los emigrantes como actores fundamentales en la configuración del futuro del país.

Reflexiones desde el enfoque de proceso político

Si nos basamos en el enfoque de proceso político inicialmente desarrollado por Tilly (1978) tomamos como punto de partida la relación entre actores y Estado para analizar la participación política de los emigrantes marroquíes. Según dicha teoría, algunos actores participan en la política institucional: son los *insiders* o *polity members* y tienen acceso normal a los recursos materiales, legales y

5 Esta lista nacional garantiza 60 escaños a mujeres y 30 para jóvenes.

6 El comunicado fue difundido por el Foro Civil de los Marroquíes de Europa, que se compone de más de 70 organizaciones, firmado por otras 11 asociaciones, alianzas y redes en 7 países europeos.

simbólicos del Estado. Mientras que otros están excluidos de esta misma política institucional: son los outsiders o *challengers* y tienen el propósito de acceder, como *polity members*, a la política institucional y sus recursos. La relación con el Estado tiene entonces un efecto estructurante a la vez sobre las estrategias, intereses y motivaciones de los actores.

La teoría de Tilly ha sido retomada en los años ochenta por Doug McAdam (1982) y Sidney Tarrow (1989). Tarrow propuso más tarde una síntesis de la noción Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) indicando que la expansión y la apertura de las oportunidades políticas explicarían el porqué y el momento de emergencia de un movimiento social (Tarrow, 1996). Lo contrario sería igual de válido: un movimiento social indica el porqué, el momento y la forma de apertura de la estructura de oportunidades. Este artículo considera que es un tema de causa y efecto bidireccional. El activismo político de los MRE puede considerarse una lucha de los outsiders que se ven fuera del círculo institucional aunque su aportación, por lo menos económica, al país de origen es evidente. Su relación con el Estado de origen es conflictiva cuando no existen respuestas a sus demandas de participación política. Se pone en marcha entonces un proceso de organización interna y movilización de recursos para comunicar los intereses. Es el caso del Estado marroquí que se vio obligado a frenar el avance de las reivindicaciones diaspóricas y anunciar en 2005 algunas medidas esperanzadoras. Esta respuesta positiva del Estado, abrió la estructura de oportunidades políticas incluyendo a la diáspora como *polity members* y consiguiendo que bajase su presión. El mismo guión se repitió en el momento de reformar la constitución: la adopción de una metodología participativa fue inclusiva para la diáspora, simuló recoger sus demandas, pero, una vez aprobada la constitución, hubo de nuevo un retroceso: las leyes se encargaron de devolver la situación al punto de partida. Marruecos da la impresión de estar siempre con un movimiento de avance y retroceso donde el cambio no significa siempre lo mismo en el discurso que en la práctica.

Para entender la participación política de los emigrantes marroquíes, se necesita una modificación de la noción de EOP adoptando la teoría de contexto multiinstitucional: el carácter estructural de las oportunidades políticas tiene que ser relativo, ya que estas oportunidades dependen en parte de los cambios que surgen en el contexto de acción. La multiplicidad de los campos institucionales en los que se inserta la acción colectiva ofrece espacios de conflicto y retos donde conviven oportunidades con formas extremadamente variadas (Ancelovici y Rousseau, 2009). El hecho de encontrarse en un contexto multiinstitucional reduce la competencia del Estado para elegir y colocar dónde tienen que estar los *insiders* y cuándo pueden entrar los outsiders. Estos acceden al juego institucional usando sus propios recursos. La obsesión por el control y el proteccionismo político no tiene futuro en el contexto actual donde la ciudadanía ha ganado terreno y la conexión de la diáspora marroquí con las entidades nacionales y locales constituye una amenaza para la estabilidad del país.

Conclusiones

Teniendo en cuenta los riesgos sugeridos por las prácticas de transnacionalismo político en el contexto actual, es importante que el Estado marroquí tome en serio las demandas y necesidades de los MRE. Si la confianza de las asociaciones en la política del Estado hacia los emigrantes es baja, las típicas promesas del discurso político no son suficientes, incluso podrían generar cambios en las reivindicaciones de la sociedad civil de MRE y en sus formas de acción, pasando a prácticas más contundentes de las Diasporic Politics: al no poder participar en el sistema político, se utilizarán nuevos instrumentos para presionar, como puede ser el contacto con instituciones internacionales, la creación de redes intercontinentales o la creación de partidos políticos liderados por emigrantes.

La participación de los emigrantes en el desarrollo de su país de origen mediante sus prácticas transnacionales está muy ligada al concepto de codesarrollo que, desafortunadamente, sigue sin formar parte de la agenda política marroquí a pesar de que dicho reto está identificado en el diagnóstico de los retos actuales que enfrenta el país. Por ejemplo, el Informe General 50 años de Desarrollo Humano y Perspectivas 2025, que se considera un documento de referencia actualmente en materia de las problemáticas de desarrollo en Marruecos, dedica una parte del análisis de potencial humano a la evolución de la comunidad marroquí en el extranjero, incidiendo en la necesidad de considerarla más que un actor económico: *“Si la contribución de esta diáspora a la economía nacional es real desde hace mucho tiempo, Marruecos debe también tener la ambición de beneficiarse de los aportes de todos sus componentes en términos de irradiación exterior, de lobbying económico y financiero, de transferencias de pericia y tecnología y de enriquecimiento cultural”* (VV AA, 2006).

Para conseguir el apoyo incondicional de los emigrantes, el Estado marroquí necesita mejorar la infraestructura institucional y su funcionamiento para que sea más inclusiva, deliberativa y eficiente. Integrar a los sujetos en la toma de decisiones es susceptible de generar una dinámica de confianza donde se reconocen a los emigrantes sus competencias: los objetivos y resultados tienen mayor posibilidad de coincidir con las necesidades. El hecho de ofrecer a la diáspora marroquí y sus organizaciones la facultad de negociar con las instituciones, de forma a controlar las acciones del poder, es el camino más seguro para la apropiación de los desafíos ligados a la participación ciudadana.

Bibliografía

ABOUSSI, Mourad: “Riesgos y retos de la cooperación al desarrollo: el papel de las ONGD y universidades. Una aproximación desde la intervención española en Marruecos”, *Revista Española del Tercer Sector*, 16, 2011, 105-119.

- ANCELOVICI, Marcos y ROUSSEAU, Stéphanie: "Les mouvements sociaux et la complexité institutionnelle", *Sociologie et Sociétés*, 41(2), 2009, 5-14.
- BASCH, Linda; GLICK-SCHILLER, Nina y SZANTON BLANC, Cristina: *Nations unbound. Projects, postcolonial predicaments and deterritorialized nations states*, Gordon and Breach, New York, 1994.
- BECK, Ulrich: *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1999.
- CASTELLS, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. III): *End of Millennium*, Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, UK, 1998.
- COHEN, James: "Transnationalisme des migrants face aux frontières de l'État nation : les Etats-Unis et leurs Suds", *La pensée*, 350, 2007, 5-14.
- COHEN, Robin: *Global Diasporas: an introduction*, Routledge, Londres, 1997.
- DAUM, Christophe: *Quand les immigrés construisent leur pays*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993.
- DE HAAS, Hein: *De l'implication des Diasporas, comment les Etats et les Agences pour le Développement peuvent appuyer l'engagement des diasporas dans le développement des pays d'origine*, Institut International des Migrations, Oxford, 2006.
- FAIST, Thomas: *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*, Clarendon Press, Oxford, 2000.
- GLICK SHILER, Nina: "Transmigrants and the Nation States: something old and something New in the US Immigrant Experience". En HIRSHMAN, Charles, KASINITZ, Philip y DEWIND, Josh (Eds.), *The Hand book of international Migration* (94-118), The Russel Sage Foundation, New York, 1999.
- GONIN, Patrick: "Jeux d'acteurs et enjeux territoriaux : quelles migrations pour quel développement? l'exemple du bassin du fleuve Sénégal (république du Mali)". En CHAREF, Mohamed y GONIN, Patrick (Dir.), *Émigrés-Immigrés dans le développement local* (259-278), Ormes/Sud Contact, Agadir, 2005.
- GUARNIZO, Luis: "Migración, globalización y sociedad: teorías y tendencias en el siglo XX". En ARDILLA, Gerardo (Ed.), *Colombia: Migraciones, Transnacionalismo y Desplazamiento* (65-111). CES, Bogotá, 2006.
- GUARNIZO, Luis y SMITH, Michael Peter: *Transnacionalism from below*, Transaction Publisher, New Brunswick, 2002.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan: *Global transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- ITZIGSOHN, José y VILLACRES, Daniela: "Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting rights and Salvadoran home town associations", *Ethnic and Racial Studies*, 30(4), 2007, 664-686.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y desarrollo en Marruecos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.
- : "Marruecos, realidades de las migraciones y posibilidades del codesarrollo". En VV.AA, *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial* (147-168). CIDEAL, Madrid, 2005.
- LACROIX, Thomas: *Espace transnational et territoires, les réseaux marocains de développement*, Tesis doctoral dirigida por GONIN, Patrick y WITHOL DE WENDEN, Catherine, Université de Poitiers, 2003.

- LAFLEUR, Jean-Michel: *Le transnationalisme politique, pouvoir des communautés immigrées dans leurs pays d'accueil et pays d'origine*, Bruylant Academia, Louvain-la-neuve, 2005.
- MAGHREB ARABE PRESSE: "Discours de S.M le Roi à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la Marche Verte", 6 de noviembre de 2005, accesible en <http://www.map.ma/mapfr/discours/disc-marche-verte061105.htm> [Consulta: 02 de octubre de 2011].
- : "Texte intégral du discours dirigé para S.M le Roi à la Nation", 09 de marzo de 2011 accesible en : <http://www.lematin.ma/Actualite/Journal/Article.asp?idr=115&id=87968>, [Consulta: 09 de marzo de 2011].
- : "Discours de S.M le Roi à l'occasion du 32^{ème} anniversaire de la Marche Verte", 6 de noviembre de 2007, accesible en http://www.map.ma/mapfr/discours/marche_verte_07.htm [Consulta: 15 de noviembre de 2011].
- MCADAM, Doug: *Political Process and the development of the black Insurgency 1930-1970*, University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva: *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003.
- SANDER, Harald: "Multiculturalism and globalization: the challenger in the world trade system". En SANDER, Harald y INOTAI, Andrés (Dir.), *World trade after the Uruguay Round: Prospects and Policy options for the twenty first century* (17-36). Routledge, Londres, 1996.
- SGG: "Bulletin Officiel 3 novembre 2011", accesible en: http://www.sgg.gov.ma/BO/bulletin/FR/2011/BO_5992_Fr.pdf [Consulta: 15 de noviembre de 2011].
- SMITH, Michael Peter: "Transnationalism, the State, and the extraterritorial citizen", en *Politics and Society*, 31(4), 2003, 467-502.
- SPYBEY, Tony: *Globalization and World Society*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- TARROW, Sidney: *Democracy and disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- : "States and opportunities: the political structuring of social movements". En MCADAM, Doug et al. (Dir.), *Comparative Perspectives on social Movements* (41-61), Cambridge University Press, New York, 1996.
- TILLY, Charles: *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley, 1978.
- VV AA: *Rapport 50 ans de développement humain et perspectives 2025*, Rabat, 2006.
- WALDINGER, Roger: "Transnationalisme des immigrants et présence du passé", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 22(2), 2006, 23-41.

secciones fijas



9

Acciones y desafíos de la cooperación al desarrollo en el segundo semestre de 2012

JUAN PABLO PRADO LALLANDE
Y DIANA ELIZABETH TADEO VILLEGAS*



PALABRAS CLAVE

Crisis; Cooperación internacional; Cumbres multilateralismo; Ayuda humanitaria.

RESUMEN Durante el segundo semestre de 2012 la cooperación al desarrollo ha sido desplegada en un contexto de crisis económica cuyo impacto se ha hecho sentir de manera particular en varios países donantes, la cual ha afectado su dinamismo en el contexto global. Sin embargo, más allá de tal situación, y bajo la consideración de que esta actividad experimenta múltiples facciones en razón a sus diversos orígenes, mecanismos de acción, propósitos y estrategias, esta actividad ha registrado en este periodo un particular impulso, cuyas acciones más evidentes y representativas son reseñadas en este escrito.

KEYWORDS

Crisis; Development cooperation; Multilateralism; Humanitarian aid.

ABSTRACT Along the second half of 2012, development cooperation agenda has been deployed in a context of economic crisis which impact have been particularly evident in several donor countries. Even though this situation has affected the dynamism of development cooperation, and under the consideration that this activity undergoes multiple factions due to their different origins, mechanisms, objectives and strategies, this activity has been recorded in this period a neat dynamic, who's more evident and representative actions are outlined in this paper.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP). www.cooperacioninternacional.mx

Diana Elizabeth Tadeo Villegas es maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional por la BUAP.

MOTS CLÉS

Crise; Coopération International; Sommets Multilatérales; Aide Humanitaire.

RÉSUMÉ Au cours de la seconde moitié de l'année 2012 la coopération au développement a été déployé dans une crise économique dont l'impact a été ressenti particulièrement dans plusieurs pays donateurs, ce qui a affecté son dynamisme dans le contexte mondial. Cependant, au-delà de cette situation, et sous l'idée que cette activité est soumis à de multiples factions en raison de leurs origines différentes, mécanismes d'action, objectifs et stratégies, cette activité a enregistré durant cette période un impulse individuel, dont les actions plus évidentes et représentatives sont décrites dans le présent document.

Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo (CID), mediante acciones colectivas provenientes de una polivalente gama de actores, ha enfrentado diversos retos a lo largo del segundo semestre del año 2012, siendo el principal de ellos la crisis económica, cuyos efectos han repercutido de diversas formas en la dinámica de este instrumento de acción exterior.

Sin embargo, dado que el actuar de la cooperación al desarrollo es reflejo de variadas circunstancias en razón a sus diversos orígenes, mecanismos de acción, propósitos y estrategias, esta actividad, como suele ocurrir de manera constante a lo largo de los años, ha registrado en este periodo un prolijo dinamismo, cuyas acciones más evidentes y representativas son reseñadas en este escrito.

Para ello, en primer lugar este artículo revisa el estado general actual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, haciendo énfasis en que si bien varios países ofrecen cooperación internacional, al amparo de otras políticas de incidencia extraterritorial simultáneamente afectan la coherencia y resultados de las estrategias a favor de un entorno global más estable y pacífico. Enseguida se hace una breve referencia a la cooperación española en el marco de la emergencia económica por la que este país se encuentra, sosteniendo que su principal reto consiste en que su política de Estado en la materia logre enfrentar los embates que pretenden destruir los avances que a este respecto se han conseguido en los últimas décadas. Tras ello se destacan algunas fórmulas mediante las cuales varios países recurrieron a la cooperación al desarrollo como un ejercicio de persuasión, en donde la condicionalidad de este instrumento fue practicada tanto por donantes como por receptores. De igual forma se revisa el panorama

multilateral, específicamente las acciones realizadas por el G-20, la Cumbre Iberoamericana y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la ciudad de Doha. Por último se estudian casos dedicados a la ayuda humanitaria, cuyo accionar trasciende a la lógica tradicional Norte-Sur, para finalmente decantar el texto mediante algunas consideraciones finales que recogen las tendencias generales de lo ocurrido en este tema en el periodo reseñado.

Una compleja ecuación: Objetivos de Desarrollo del Milenio/ ayuda humanitaria/cooperación militar

El segundo semestre del 2012 comenzó generando relevantes novedades relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) las cuales se recogen en el Informe anual que a ese respecto publica la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre otros asuntos, el documento destaca que se ha logrado la paridad en enseñanza primaria entre niñas y niños y que fue conseguida la reducción de la mortalidad infantil (al pasar de 12 millones de muertes en 1990 a 7,6 millones en 2010), obteniéndose avances en el logro de la enseñanza primaria universal. Sin embargo, más allá de estos alentadores datos, el cumplimiento de una amplia gama de ODM y metas continúa en vilo, como efecto de la latente crisis económica global¹. A lo anterior habrá que añadir que debido al referido fenómeno recesivo, varios gobiernos (especialmente europeos) han apostado por la austeridad, reduciendo sus aportes a la cooperación internacional, vía Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

En ese sentido, el 2 de julio, el secretario general de Naciones Unidas indicó que no se debe permitir que la crisis revierta los alcances conseguidos, al tiempo que el subsecretario general de Desarrollo Económico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Jomo Kwame Sundaram, convocó a los países a mantener la cooperación internacional a pesar de la inestabilidad económica global.

Y si la crisis económica ha incidido de forma negativa en la agenda global del desarrollo (por ejemplo, en el ámbito de la AOD)², habrá que señalar que adicionalmente, en virtud de las crecientes necesidades emanadas como consecuencia de conflictos y catástrofes de origen humano que afectan con mayor impacto a aquellos sectores poblacionales más frágiles, el fomento a la ayuda humanitaria ha ocupado relevantes espacios en la cooperación internacional.

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2012", Naciones Unidas, Nueva York, 2012, 70 pp.

2 En 2011 la AOD disminuyó en 2,7%, consiguiendo un monto de 122.530 millones de dólares, significando ello la primera reducción en este rubro en 14 años.

Un ejemplo de ello se dio en julio, cuando la comisaria europea de Cooperación Internacional, Kristalina Georgieva, solicitó al gobierno de Sudán que permitiera el acceso de ayuda humanitaria a su territorio, especialmente la dirigida a aquellos individuos que se ven directamente afectados por el conflicto con Sudán del Sur (de donde se han desplazado hacia Etiopía 200.000 personas).

En este mismo tenor, destaca que también en julio el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados exhortó a la comunidad internacional a incrementar su apoyo hacia Haití, dado a que su latente precaria situación económica —sumada a recientes brotes de violencia y cólera— ha ocasionado que miles de personas intenten huir de esa dura realidad y que en el intento por tocar tierras extranjeras por la vía marítima pierdan la vida³.

Ese mismo mes se anunciaba que Estados Unidos donaría a Jordania cien millones de dólares en ayuda económica (cifra que se agrega a los 389 millones de dólares otorgados en calidad de AOD de la Unión Americana hacia este país en 2010) con miras a solucionar las actuales dificultades económicas jordanas y sobre todo para atender a los más de 150.000 refugiados sirios que ahí sobreviven⁴. Al parecer, el Pentágono pretende apoyar al gobierno del rey Abdullah II bin Al-Hussein, a efecto de evitar, o al menos ralentizar, el esparcimiento del espíritu de la Revolución Árabe en ese país del Levante, dada la conexión Washington-Ammán⁵.

De hecho, ese mismo Estado asiático junto con la UNICEF solicitó ayuda urgente para atender a los refugiados sirios apostados en su territorio, pidiendo 212 millones de dólares para dotar de viviendas y servicios al campamento de Zaatari⁶, mientras que la referida Organización ha lanzado una campaña para conseguir 54 millones de dólares adicionales para comunidades aledañas.

Mientras tanto, el 19 de noviembre el gobierno francés anunció el envío de ayuda humanitaria de emergencia valuada en 1,2 millones de euros para la nueva Coalición Nacional de la oposición siria, al tiempo que Estados Unidos concedió una ayuda adicional de 30 millones de dólares, monto que será canalizado por el Programa Mundial de Alimentos.

-
- 3 Dicho organismo de igual forma solicitó en septiembre 40 millones de dólares para los 390.000 congoleños desplazados dentro del país y para los 75.000 refugiados en Ruanda y Uganda debido a los combates entre las fuerzas del gobierno y el movimiento rebelde M23-18 en la provincia de Kivu Norte.
 - 4 Recuérdese que ese Reino hachemita es uno de los principales receptores de refugiados tras la violencia que se vive en Siria desde marzo de 2011, en donde se calcula han muerto en meses recientes casi 40.000 personas.
 - 5 Jordania, afín a los intereses estadounidenses, ha sido un bastión pro occidental en el cercano oriente, que pretende “amortiguar” la influencia siria en esa región.
 - 6 Donde actualmente se concentran 17.000 personas, pero se estima que a finales de 2012 ascienda a 70.000.

De igual manera la Unión Europea anunció que le proporcionaría a Jordania 50 millones de euros adicionales en calidad de ayuda humanitaria, alcanzando la cifra de 200 millones de euros. Asimismo, y por inverosímil que parezca, Rusia envió cerca de 50 toneladas de ayuda alimentaria a tierra jornada para aliviar el sufrimiento sirio generado por el régimen de Bashar al-Assad a su propia nación; catástrofe humana que en buena medida se explica precisamente debido al armamento ruso proporcionado al referido dictador. Considerando esta gama de acontecimientos, es claro que en la ecuación ODM/ayuda humanitaria/cooperación militar, los fatídicos efectos de la tercera predominan con respecto a los eventuales logros y fugaz impacto de los primeros y segunda, respectivamente.

En el ámbito de la cooperación en seguridad destaca que México y Estados Unidos suscribieron en agosto un acuerdo de colaboración sin precedentes para combatir la producción ilegal de drogas sintéticas como las metanfetaminas, a través del intercambio de información, capacitación y recursos para desmantelar laboratorios clandestinos. No cabe duda que la securitización de la agenda bilateral entre ambos países incide de manera directa en el perfil policial y militar de la colaboración entre sendos gobiernos.

Yendo más allá en el ámbito del combate al narcotráfico, en septiembre se llevó a cabo en la Ciudad de México la Conferencia Internacional para Establecer el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la cual representantes de 20 países americanos aprobaron la creación del Centro Coordinador de las Américas contra este flagelo transnacional. Esta instancia operará desde tierras aztecas, representando un avance en materia de colaboración hemisférica en el ámbito de la seguridad regional, especialmente para actuar contra la delincuencia organizada que ha convertido a América Latina en la región más violenta del mundo.

El asunto es que mientras el gobierno federal de Estados Unidos incentiva a sus contrapartes latinoamericanas a combatir el crimen organizado y el narcotráfico, contribuyendo ello a un aumento exponencial de muertes por los enfrentamientos entre los cárteles y la fuerza pública (en los últimos seis años, tan solo en México, la cifra osciló entre las 60.000 y 100.000 vidas apagadas), en noviembre pasado los estados de Colorado y Washington legalizaron el consumo de marihuana con “fines recreativos”. Tras ello, la política de cooperación en seguridad estadounidense en Latinoamérica deberá reconfigurarse. Esto dado a que por un lado al Sur del río Bravo se le exige y conmina a que combata al crimen organizado y al narcotráfico mediante capacidades propias y ayuda militar estadounidense (aumentando ello la violencia y descomposición social), mientras que del lado Norte de la frontera se abren espacios para el consumo legal de estupefacientes. Confiemos en que esta gradual reconfiguración de las políticas públicas a favor de la seguridad en las Américas, la cual pone énfasis en abatir los efectos de la descomposición social (mediante ayuda militar hacia países selectos latinoamericanos) de paso a espacios

a favor de innovadoras modalidades de cooperación al desarrollo, que atiendan las causas que inciden en la generación de violencia y crímenes transnacionales.

La cooperación española: entre la crisis y la solidaridad

Como se comentó en los primeros párrafos de este artículo, la crisis económica internacional ha hecho disminuir los flujos de cooperación al desarrollo, impactando de manera negativa a aquellas instituciones dedicadas a llevar a cabo proyectos en este rubro.

Por ejemplo, con los recortes a la cooperación española, el presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha disminuido en 500 millones de euros en 2012 en comparación con el 2011, pasando de 880 a 379 millones de euros; una caída del 57%. En ese sentido se estima que la AOD española en 2012 ha disminuido a los niveles que este monto tenía en 1981⁷.

En ese tenor, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGD) señaló en el mes de octubre que es probable que la política española de CID prácticamente desaparezca. Lo anterior tendría un impacto negativo no solo en los 120 países con los que se mantienen esquemas de colaboración, sino que también generaría consecuencias atroces para las más de 8.000 personas que trabajan en este sector, al tiempo que representaría un retroceso en la política de cooperación del citado país ibérico.

También en agosto la AECID anunció que otorgará a Ecuador más de 87.000 euros para formación especializada de 111 técnicos y profesionales de ministerios, organismos y otras instituciones públicas ecuatorianas en temas como equidad de género, gobernabilidad, competitividad territorial, observatorios laborales, juventud, nuevas tecnologías turísticas, entre muchos otros.

En materia de cooperación ambiental el 22 de octubre el coordinador general en Nicaragua de la AECID anunció que se entregará a la Alcaldía de Managua una moderna planta de reciclaje de desechos sólidos (entrega que forma parte de un proyecto valuado en alrededor de 48 millones de dólares), y que podrá reciclar entre 750 y 800 toneladas de basura al día, favoreciendo la creación de al menos 2.000 empleos.

7 Es de destacarse que a pesar que el presupuesto destinado a colaboración ha disminuido en 60% en tan solo dos años, 92% de los españoles está a favor de mantener la inversión en ayuda para el desarrollo de los países que más lo necesitan, de acuerdo con Kristalina Georgieva, comisaria europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y respuesta a la Crisis. Conferencia en el Foro de la Nueva Sociedad organizado por Nueva Economía Forum Madrid.

Además, hay que destacar que en noviembre la AECID anunció que ha invertido 193.997.902 euros para el desarrollo de Afganistán en un periodo de cinco años (2006-2011); recursos que han ayudado a ejecutar proyectos en materia de equidad de género, educación, sanidad, gobernabilidad, infraestructura y agricultura.

Por último, desde la perspectiva descentralizada, el gobierno vasco anunció que destinará un millón y medio de euros a proyectos de cooperación en América Latina, Palestina y el Sahara Occidental en materia de sanidad (por ejemplo, mediante el abastecimiento de agua potable en El Salvador), derechos humanos (a través de un programa de formación en esta materia para pueblos indígenas de América Latina), educación (para que estudiantes adolescentes de Gaza realicen prácticas profesionales y se inserten en el mercado laboral), entre otros.

Es evidente que la cooperación española ha intentado mantenerse a pesar de los duros recortes que se han hecho a este sector. El reto que enfrenta este país a este respecto consiste en que su política de Estado en cooperación al desarrollo logre resistir los embates políticos y financieros que sus actuales autoridades le han propinado, en el sentido de configurar innovadores mecanismos que permitan detonar procesos en países socios en donde la eficacia de las acciones y resultados conformen el principal eje de referencia de su accionar.

La cooperación al desarrollo como instrumento de persuasión

Dado que el sistema internacional de cooperación al desarrollo se conforma por normas y estrategias tendientes a regular su práctica, y debido a que una acción recurrente a este respecto consiste en suspender o cortar los apoyos ofrecidos en determinados casos con el fin de persuadir determinados comportamientos, los siguientes acontecimientos acaecidos en el periodo analizado resultan esclarecedores.

Un ejemplo de ello es que a finales del mes de julio España anunció el retiro de una ayuda de 250.000 euros a Siria como reacción tras el hecho de que el régimen de Bashar al Assad vulnera de manera sistemática y continua los derechos humanos, utilizando la violencia de forma indiscriminada hacia la población civil. En esa oportunidad el gobierno español señaló que esta subvención quedará “congelada” hasta que la situación política de Siria mejore.

Además de España, la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) anunció que suspenderá a Siria como miembro de dicha institución y a sus órganos subsidiarios, como muestra del rechazo hacia el régimen de Assad y del respaldo hacia el pueblo sirio.

Por su parte el Reino Unido protagonizó un esquema de condicionalidad el último día de noviembre, al anunciar la suspensión de 26 millones de euros para

Ruanda ante la alta posibilidad de que dicho país africano haya financiado a grupos rebeldes de la República Democrática del Congo.

Por otro lado, y ahora desde la perspectiva Sur-Norte, en el mes de julio el presidente de Ecuador, Rafael Correa, indicó que se le fijarían “líneas claras” a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), debido a que Quito considera que dicho organismo financia a grupos opositores al gobierno ecuatoriano, por lo que si esta no cumple con las condiciones que establezca el citado país, les solicitarán el retiro de su presencia en el Estado andino.

En ese tenor, en septiembre Ecuador anunció que no renovará el permiso para operar a tres ONG españolas, a lo que se le suma el hecho de que también han perdido su licencia para operar en territorio ecuatoriano nueve ONG estado-unidenses, cuatro italianas, dos de Reino Unido y una de Bélgica, Alemania, Dinamarca, Argentina, Colombia, Puerto Rico y Singapur⁸.

Lo mismo ocurrió en Rusia, principal potencia militar europea y miembro del G-8, cuando el portavoz del ministerio de Exteriores ruso, Alexandr Lukashevich, en un mensaje público solicitó el retiro de su país de USAID debido a que desde la visión del Kremlin esta Agencia intentó influir en procesos políticos internos. Además, el diplomático eslavo señaló que Rusia renunciaba al estatus de receptor de asistencia oficial proveniente de todas las organizaciones internacionales, dado a que se ha convertido en donante y por lo tanto, no necesita apoyo proveniente del exterior⁹.

Ante esto, representantes de diversas ONG como Golos y Memorial han alzado la voz, ya que esta medida afecta de manera directa en la implementación de programas que benefician a la sociedad rusa, como aquellos que luchan contra la tuberculosis o la ayuda a personas con capacidades diferentes.

En ese sentido, los países que al momento juegan un papel de receptores en el ámbito de la cooperación al desarrollo deberían tomar en cuenta que la decisión de dejar de recibir ayuda del exterior podría poner en peligro la instrumentación de programas, muchos de ellos vitales, que benefician sectores clave de su población.

8 A pesar de que no se han especificado las razones por las cuales no se les ha renovado el permiso a dichas ONG, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador indicó que se encuentran en un proceso de regulación de ONG que contempla seguir los requisitos del “Instructivo para el proceso de suscripción del Convenio e ONG Extranjeras”, que prohíbe “efectuar labores lucrativas, de injerencia política y/o proselitistas, realizar actividades que atenten contra la paz pública o que sean incompatible con las que les han sido señaladas”.

9 De acuerdo con el Reporte Nacional de Asistencia Oficial para el Desarrollo de la Federación Rusa, en el 2011 este país en su calidad de oferente destinó 513,9 millones de dólares a ayuda, incrementando sus montos en un 8,8% en comparación con el año 2010, lo que representa el 0,012% de su Producto Interno Bruto (PIB) a 2011. The Russian Federation ODA. National Report.

Para finalizar este apartado de forma optimista, se comentan dos buenas noticias generadas en los últimos meses del año: La primera se refiere a que cuatro países dijeron sí a la Tasa Tobin: España, Italia, Estonia y Eslovenia, uniéndose a Alemania, Francia, Portugal, Grecia, Bélgica, Luxemburgo y Austria.

La segunda crónica alentadora fue protagonizada por el reconocido director de *Star Wars*, George Lucas, quien mostrando su faceta filantrópica anunció que donará el total de la venta de su productora a Disney (valuada en más de 4.000 millones de dólares) a una fundación enfocada en la educación. A todas luces la cooperación privada continúa ganando espacios en el sistema de cooperación al desarrollo, de alguna manera recogiendo la estafeta que al parecer la cooperación oficial le entrega en un contexto de creciente reducción de AOD emanada de gobiernos donantes tradicionales.

De la cooperación multilateral

En este segundo semestre del 2012 en el seno de diversos ejercicios de cooperación multilateral se abordaron trascendentes temas que pretenden contribuir a detonar mejores esquemas de gobernanza global en tópicos clave de interés común.

Al respecto, destaca que los días 18 y 19 de junio se llevó a cabo la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20) en la ciudad de Los Cabos, México, en la cual se reconoció que la recuperación económica global continúa enfrentando numerosos retos, tales como la alta tensión en el mercado financiero y el aumento del precio de los alimentos, por señalar tan solo dos ejemplos.

Por ello, los países miembros a este mecanismo de colaboración se comprometieron a seguir trabajando en nueve temas fundamentales, con miras a proteger a los sectores más vulnerables, a saber: (1) estabilización económica y recuperación global; (2) fomento al empleo y la protección social; (3) estímulo al comercio; (4) fortalecimiento de la infraestructura financiera internacional; (5) reforma del sector financiero y el fomento de la inclusión financiera; (6) mejora de la seguridad alimentaria y control a la volatilidad de precios de productos básicos; (7) difusión de los retos del desarrollo; (8) promoción de la prosperidad a largo plazo a través de un crecimiento verde, y; (9) intensificación de la lucha contra la corrupción. Como es evidente, los principales retos que el G-20 encara consisten, por un lado, en hacer tangibles los compromisos asignados, en aras de que tras ello se contribuya a la conformación de un entorno global más equitativo y próspero. Por el otro, en que este órgano de membresía selectiva cuente con la capacidad suficiente para asimilar y abordar de manera más nítida y representativa los intereses de la comunidad internacional, misma que sobrepasa con creces en número a los miembros de este Grupo.

En otro orden de ideas, los días 16 y 17 de noviembre se celebró en Cádiz la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países conformantes de este órgano.

En la Declaración Final de este encuentro se reconoce la renovada relación que existe entre los estados iberoamericanos, por lo que han decidido enfocar su trabajo conjunto en seis ejes fundamentales, los cuales son: a) El desarrollo económico al servicio de la ciudadanía; b) el desarrollo de las infraestructuras en ámbitos como el transporte, las telecomunicaciones, la energía y el uso y la gestión sostenible del agua; c) la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa; d) el fortalecimiento institucional; e) la educación y el impulso al espacio cultural iberoamericano, y; f) el impulso a la creación de trabajo decente¹⁰.

En este sentido, y considerando que en el marco de este encuentro los países latinoamericanos gozan de mayor estabilidad económica y optimismo que España, el rey Juan Carlos I, en un ejercicio de sensatez y apertura hacia dichos Estados señaló que “Nuestras miradas se vuelven hacia vosotros. Necesitamos más Iberoamérica”. No cabe duda que en el marco de la cooperación Iberoamericana, y especialmente en el contexto actual de crisis peninsular, las posibilidades de colaboración a favor de intereses colectivos se multiplican, sin importar la direccionalidad de las capacidades compartidas, tal y como el espíritu de la cooperación al desarrollo sustenta sus principios.

Por último, el 26 de noviembre arrancó la décima octava Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la ciudad de Doha, Qatar, con la participación de alrededor de 17.000 personas, cuyas reuniones se dedicaron a conseguir consensos a favor del combate al cambio climático.

Los resultados de la Cumbre se vieron reflejados en los Acuerdos de Doha, donde destaca la prórroga del primer periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto (el cual expiraba a finales de este año) hasta el 2020. Además, la Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones en un 20% para el 2020, lo que representa una disminución de 1,5% en comparación con las emisiones actuales.

Aunado a lo anterior, los Acuerdos de Doha señalan que todos los países (incluyendo a Estados Unidos, China e India) intentarán trabajar en un borrador de un nuevo acuerdo climático que sustituya a Kioto para el 2020. Dicho pacto deberá aprobarse en tres años en París, aunque no se especificó si será un instrumento de carácter legal, careciendo también al momento de consenso respecto

¹⁰ Véase documento Cumbre Iberoamericana de Cádiz 2012 y Secretaría General Iberoamericana, “Declaración de Cádiz”, España, 2012, 8 pp. Disponible en: <http://www.cumbreiberoamericana.es/cumbreiberoamericana/sites/default/files/Declaraci%C3%B3n%20definitiva.pdf>

al establecimiento de un objetivo global de reducción de emisiones, aunque la propuesta sí indica que el calentamiento debe limitarse a dos grados.

Las conclusiones de Doha eliminaron la esperanza de los ambientalistas respecto a que se lograran acuerdos que ayudaran a reducir de manera urgente las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que supone un aumento de la temperatura de la Tierra de 2,5 grados Celsius antes del fin del siglo.

La ayuda humanitaria ante desastres naturales

Como es sabido los desastres naturales provocan que los países fortalezcan sus esquemas de ayuda humanitaria en los ámbitos público, privado y mixto; desde la perspectiva centralizada y descentralizada, en la modalidad Norte-Sur, Sur-Sur, Triangular, Sur-Norte, cuando menos.

Un ejemplo de acciones en este sentido en el transcurso del segundo semestre del 2012 fue que la Comisión Europea anunció en septiembre que destinaría tres millones de euros en ayuda humanitaria a los afectados por la tormenta Isaac en Haití. Esta acción solidaria ha permitido atender a 20.000 familias de esa isla caribeña mediante el suministro de equipos de purificación de agua, toldos de plástico, refugios temporales y materiales de emergencia.

Otro ejercicio al amparo de la ayuda humanitaria realizado en el periodo reseñado se dio como reacción frente al terremoto que sacudió a Guatemala el pasado 7 de noviembre, en donde una amplia gama de países ofrecieron apoyo a este Estado centroamericano. En ese sentido, destaca el apoyo español, el cual anunció el envío de 22 toneladas de ayuda humanitaria para los cientos de afectados por el seísmo¹¹.

Estados Unidos es un ejemplo más de países que otorgaron su ayuda humanitaria a Guatemala, dado a que envió agua potable, combustible y mantas por un monto total de 50.000 dólares, al tiempo que puso a disposición del gobierno del citado país latinoamericano los helicópteros de la embajada para labores de rescate¹².

En cuanto a asistencia humanitaria Sur-Norte, México, a través de la Cruz Roja, tras la solicitud de su homóloga de Estados Unidos, envió a principios de

¹¹ Además de España, y muchos más países, México envió 100.000 dólares para ayuda humanitaria, así como embarques de medicinas y víveres hacia ese país centroamericano. Sumado a esta iniciativa federal, el estado mexicano de Chiapas envió una caravana de ayuda humanitaria compuesta por 56.500 toneladas donadas por ONG y sociedad civil gracias a la organización del "Maratón Vamos Chiapas a Ayudar a Guatemala". Con ello se presenta un interesante ejercicio que se podría contextualizar como "asistencia humanitaria Sur-Sur descentralizada".

¹² Aunque también ofrecieron su ayuda países como Francia, Ecuador y El Salvador y organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Naciones Unidas.

noviembre una docena de socorristas para apoyar a los afectados estadounidenses por el paso del huracán Sandy.

Dado que dicho fenómeno natural afectó a países como Cuba y Haití, Venezuela, quien se erige como un relevante donante de ayuda humanitaria y cooperación en general otorgó a sendos países un total de 1.867 toneladas de ayuda humanitaria, donde destaca el envío de 250.000 kits de implementos escolares para atender a las más de 1.400 escuelas afectadas por el huracán.

Consideraciones finales

La cooperación al desarrollo en el transcurso de la segunda parte del año 2012, en un contexto de crisis económica sufrida en varios países, frente al advenimiento de emergencias humanitarias en distintas latitudes del planeta y ante la cada vez más cercana fecha en que los ODM deben cumplirse, ha experimentado importantes sucesos en este periodo de tiempo, mismos que han pretendido ser resumidos en este artículo.

A este respecto, se resaltó el viejo reto en que la cooperación internacional al desarrollo se encuentra enfrascada, en el sentido de déficit de coherencia con respecto a políticas y acciones exteriores de mayor impacto que la primera, en donde la crisis siria y la creciente inseguridad en Latinoamérica conforman ejemplos emblemáticos en este sentido. Es evidente que la cooperación per se es incapaz de contribuir a la atención de retos de orden estructural y transnacional los cuales ameritan acciones colectivas y concertadas del orden político y económico que constituyen las plataformas elementales con base en las cuales la ayuda al desarrollo puede ser capaz de generar impacto.

De igual forma, se ha hecho especial mención a la adversidad económica en algunos países del Norte, en donde se ha puesto a prueba el temple de la CID, en su dimensión de política de Estado, de resistir los embates financieros y políticos en detrimento de esta actividad. Así, lo ganado durante décadas —como el caso español— está en vilo debido a la falta de compromisos sólidos y de voluntad política para mantener los esquemas de cooperación. Esto denota la vulnerabilidad de la CID como mecanismo global y nacional promotor de esquemas compensatorio de los desajustes económicos y sociales inherentes a los procesos de interacción internacional.

En ese sentido, destaca el caso de España donde la crisis ha provocado una considerable reducción de sus montos de cooperación, lo que podría representar una oportunidad para que dicho país emprenda mecanismos de colaboración novedosos y eficientes, teniendo presente que ante la crisis corresponde ser creativos para mantener la ayuda a los que más lo necesitan, así como para

ejercer el papel de país socio en temas estratégicos, en donde Latinoamérica se erige como un natural aliado en este sentido.

Asimismo, y dado a que la cooperación al desarrollo además de consistir en un instrumento de interacción solidaria puede configurarse también como un mecanismo de poder, varios países del Norte y del Sur han ejercido estrategias enmarcadas en la condicionalidad de la ayuda, ya sea en su sentido clásico (cortando apoyos de parte del oferente hacia el receptor), o a la inversa (exigiendo la retirada del donante en el país beneficiario).

En el plano multilateral se revisaron las experiencias generadas en el seno de la Cumbre del G-20 en Los Cabos, en donde el principal reto de este mecanismo a favor de la gobernanza global es que sus acciones y efectos emanen de procedimientos más representativos respecto a la comunidad mundial, impactando de forma positiva en esa misma dimensión en los temas que más afectan a la mayoría de la población del planeta. Además, se hizo mención respecto a la manera en que la Cumbre Iberoamericana se encuentra en una reconfiguración de sus objetivos y procesos, a la luz de la transformación de padrones tradicionales de poder, en donde Latinoamérica gana peldaños en términos de mayor posicionamiento y capacidades que pueden ser compartidas con sus socios ibéricos. De igual forma, y lamentablemente, la Cumbre de Doha, de nueva cuenta, ha dejado mucho que desear, dejando para después los consensos necesarios que impriman mayor dinamismo a la urgente tarea de reducir las emisiones al menos en 5,2% por debajo de los niveles de 1990, lastimando tras ella la sostenibilidad misma del ecosistema.

Finalmente, se ha dado fe de la manera en que la ayuda humanitaria, en sus diversas modalidades dependiendo su lugar de origen y destino (mismas que escapan a cánones hemisféricos tradicionales) ha desplegado actividades a favor de personas cuya integridad se encuentra en peligro, confirmando así el hecho de que ante necesidades humanas, la acción colectiva es capaz de aminorar de alguna manera el sufrimiento de quien súbitamente pierde su integridad física o patrimonio.

Aunque también ofrecieron su ayuda países como Francia, Ecuador y El Salvador y organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Naciones Unidas.

10

Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. Mayo a diciembre de 2012

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Foro de Cooperación al Desarrollo; Derechos Humanos; Comunidad de la ASEAN.

RESUMEN Se presenta un seguimiento de la Cooperación Sur-Sur en la segunda mitad de 2012, donde la expectativa ante la incertidumbre parece haber tomado el centro de la escena, desplazando al movimiento constante y desordenado que hasta poco más de un año era característico de las reuniones y los desarrollos teóricos que se producían respecto de este tipo de cooperación.

KEYWORDS

South-South Cooperation; Development Cooperation Forum; Human Rights; ASEAN Community.

ABSTRACT We survey here the SSC in the second half of 2012, where the expectation on the uncertainty seems to have taken the central stage, displacing the constant and messy movement that was characteristic of the meetings and theoretical developments that occurred with regard to this type of cooperation until little more than one year.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Forum pour la coopération en matière de développement; Droits de l'Homme; Communauté de l'ASEAN.

RÉSUMÉ Nous surveillons ici la SSC dans la seconde moitié de l'année 2012, où l'attente avant l'incertitude semble avoir pris une place centrale, en déplaçant le mouvement constant et désordonné qui caractérise les réunions et les développements théoriques qui ont eu lieu, en ce qui concerne ce type de coopération, jusqu'en peu plus d'un an.

* Javier Surasky es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Introducción

La segunda mitad del año 2012 presentó resultados dispares para la Cooperación Sur-Sur: se realizaron eventos como la Feria del Saber del Sur o la South-South Expo, se mantuvieron las reuniones entre Estados del Sur buscando potenciar sus cooperaciones y se produjeron algunos avances a ser subrayados, como la concretización de una metodología de análisis de la CSS elaborada por los propios países que la practican en Iberoamérica.

Al mismo tiempo las consecuencias de la crisis global se hicieron sentir con mayor fuerza en el espacio de la CSS, profundizando debates a su interior y mostrando nuevas estrategias de acción de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) frente a los países del Sur y a la CSS en particular.

La reunión de la Conferencia de Río+20, a pesar de sus escasos resultados, fue en este período un punto de inflexión y sirvió para que la idea de un desarrollo ahora calificado como social, económica y ambientalmente sostenible recuperara un protagonismo que había perdido: la “sostenibilidad” bien podría definirse como el tema “de moda” de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) durante 2012.

Este es el contexto en que se desarrolló la CSS en la segunda mitad de 2012, donde la expectativa ante la incertidumbre parece haber tomado el centro de la escena, desplazando al movimiento constante y desordenado que hasta poco más de un año era característico de las reuniones y los desarrollos teóricos que se producían respecto de este tipo de cooperación.

La CSS en el ámbito universal: el Foro de Cooperación al Desarrollo de 2012

El mes de mayo de 2012 fue particularmente activo en materia de CSS a nivel global.

El primer encuentro relevante se realizó entre los días 22 y 25 de ese mes en la sede de la ONU en Nueva York: la 17ª reunión del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur.

El Comité examinó una serie de informes entre los que se destacan el “Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones para la Cooperación Sur-Sur y el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas

sobre la Cooperación Sur-Sur” (SSC/17/1) y el “Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular” (SSC/17/3).

Como parte de las decisiones allí aprobadas se destaca la 17/1, titulada “Cooperación Sur-Sur”, en cuyos considerandos se señala que “la estructura de la asistencia ha cambiado significativamente en la década actual, con nuevos proveedores de asistencia y enfoques de asociación innovadores que usan nuevas modalidades de cooperación y han contribuido a aumentar el caudal de recursos”. Al tiempo que se señala “la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la Cooperación Sur-Sur, destacando que este tipo de cooperación se debería considerar como una expresión de solidaridad y cooperación entre países basada en experiencias y objetivos compartidos” y se reconoce “la función que ejercen los países en desarrollo de ingresos medianos como proveedores y destinatarios de la cooperación para el desarrollo”. En esa misma decisión se afirma que “la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la Cooperación Norte-Sur comparten los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones pertinentes a que compartan sus experiencias en materia de cooperación para el desarrollo con miras a acelerar las iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en la formulación de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo posterior a 2015”. También se sostiene que la CSS debe ser apoyada “como estrategia para respaldar la labor de los países en desarrollo en pro del desarrollo y como medio de fomentar su participación en la economía mundial” (párrafo 5), y consecuentemente llama a los países “que estén en condiciones” a “movilizar recursos suficientes [...] en particular por conducto del Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la Cooperación Sur-Sur y el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”.

Nos detenemos aquí un momento en el asunto específico del financiamiento. La poca frecuente mención a la CSS como impulsora de la participación de los países del Sur en la economía mundial aparece también recogida en la Declaración Ministerial aprobada en la 36ª reunión anual de Ministros de Relaciones Exteriores del G-77¹, celebrada el 28 de septiembre de 2012 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, cuyo párrafo 116 por el cual los ministros allí presentes “reafirman la importancia de fortalecer la Cooperación Sur-Sur, especialmente en el actual entorno económico internacional, y reiteran su apoyo a esa cooperación como estrategia para respaldar la labor de los países en desarrollo en pro del desarrollo y como medio de fomentar su participación en la economía mundial”.

¹ Disponible como anexo al documento de la Asamblea General de la ONU A/67/519 del 19 de octubre de 2012.

Esta aseveración debería ser mejor contextualizada dado que nos encontramos en un momento en que el impulso de la economía mundial viene siendo sostenido desde los países del Sur como reflejo de la crisis global, como ya hemos tratado en esta misma sección en oportunidades anteriores.

Esa misma crisis ha sido origen de un descenso en los montos que los países de la OCDE dedican como ayuda al Desarrollo, dejando un vacío que abre espacios para nuevas iniciativas de CSS. En esta lógica los ministros del G-77 también expresaron “profunda preocupación” ante el hecho de que “el compromiso de duplicar la ayuda a África antes de 2010, formulado en la Cumbre de Gleneagles, no se haya realizado plenamente, por lo que recalcan que es necesario avanzar con rapidez en el cumplimiento de los compromisos asumidos [...] No obstante, los Ministros acogen con satisfacción el apoyo prestado a África por algunos países en desarrollo mediante programas de Cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular” (párrafo 43).

En igual sentido se señaló “la creciente solidaridad y el papel desempeñado por los países de ingresos medianos en el ámbito de la cooperación Sur-Sur en apoyo de los esfuerzos de otros países en desarrollo” (párrafo 53).

También queremos señalar un hecho puntual: el mencionado Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la Cooperación Sur-Sur alcanzó en el año 2012 un monto acumulado de financiamiento de CSS, es decir tomado desde su puesta en funcionamiento en 1987, de 12 millones de dólares.

Volviendo al tratamiento del documento resultante de la reunión del Comité de Alto Nivel sobre CSS, merece una mención aparte el párrafo 8 en tanto modifica la denominación de la hasta entonces “Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD” por la de “Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”. Entendemos que no se trata de un mero “cambio cosmético” sino de un reflejo del creciente peso y complejidad que va adquiriendo la CSS y de la decisión del Sistema de Naciones Unidas de tener cada vez más en cuenta a esta herramienta de promoción del Desarrollo debido a las ventajas específicas que la misma presenta.

Poco después de finalizado el encuentro del Comité de Alto Nivel sobre la CSS, el secretario general de la ONU presentaba, con fecha 29 de mayo de 2012, su informe “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo” (E/2012/78) como insumo para la reunión que en la primera semana de julio mantendría el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD)².

Respecto al tema específico de la CSS, ese documento afirma que uno de los ejes sobre los que se estructuró la labor del FCD durante el período 2010-2012

² Véase más adelante en este mismo trabajo.

fue la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT), tema que aborda en un título específico dedicado al “Aprovechamiento de las ventajas de la cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular”.

Allí, tras recordar el acta final de Nairobi, la Cumbre de 2010 sobre los ODM, la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados y la IV reunión del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) sostiene la posición —que ya se ha vuelto de aceptación general— de considerar que “la Cooperación Sur-Sur es un complemento pero no un sustituto de la Cooperación Norte-Sur” (párrafo 109)³.

Es interesante la extensa mención que hace el Secretario General de la ampliación de la CSS, refiriendo a diferentes asuntos tales como:

- 】 La creación de nuevas plataformas, incluso intercontinentales, para el trabajo en materia de CSS.
- 】 La amplitud de sus herramientas de trabajo, centradas en la ejecución de proyectos.
- 】 Las diferencias entre los países que ofrecen CSS respecto de la determinación del destino geográfico de la misma.

Señala la infraestructura y la agricultura como los sectores de mayor peso dentro de la CSS a nivel global —lo que se explica fundamentalmente por la acción de China, India y Brasil— y la preferencia por los países de destino de la cooperación internacional por la CSS por sobre otros esquemas de trabajo.

Uno de estos “otros esquemas” es la Cooperación Triangular (CT) a la que el documento de referencia dedica un único párrafo señalando que su demanda sigue en aumento particularmente en las áreas de fomento de la capacidad y el intercambio de conocimientos e información, sosteniendo además que la CT ofrece la posibilidad “de ampliar a mayor escala la cooperación que prestan ciertos países de importancia clave. La cooperación triangular enfrenta desafíos importantes debido a los altos costos de las transacciones y las tensiones relativas a la coordinación de las políticas, pero sus ventajas superan con creces los posibles inconvenientes” (párrafo 125). Como corolario, el informe presenta ocho conclusiones, una de las cuales está directamente dirigida a la CSS en tanto sostiene que “para aprovechar al máximo las ventajas de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, es necesario:

3 En igual sentido se pronunciaron los Ministros del G-77 en el documento final de su reunión de 2012, afirmando que “la Cooperación Sur-Sur complementa, pero no sustituye, a la Cooperación Norte-Sur [...] En este contexto, los Ministros recalcan que los países del Sur son los que deben impulsar la Cooperación Sur-Sur y su programa” (párrafo 115).

- a) Continuar apoyando los procesos voluntarios de los proveedores Sur-Sur de todo el mundo para intercambiar y examinar las mejores prácticas de su cooperación para el desarrollo, en particular en aspectos tales como el alto rendimiento económico, la rapidez de la prestación de la ayuda y su mayor previsibilidad.
- b) Concentrar aún más la cooperación para la infraestructura en la generación de energía sostenible de bajo costo y en los sistemas de transporte y comunicaciones, y orientar la cooperación para la agricultura hacia el fomento de la seguridad alimentaria nacional y la producción de los pequeños agricultores.
- c) Seguir intensificando la cooperación triangular, especialmente para el fomento de la capacidad” (párrafo 133).

A lo largo de todo el texto es posible encontrar otras referencias a la CSSyT, las que giran en torno a los asuntos de la medición y del intercambio de experiencias, con énfasis en las denominadas “mejores prácticas”.

Unos meses más tarde, los días 18 y 19 de junio de 2012, el G-20 se reunía en la ciudad de Los Cabos, México.

Tras haberle otorgado una cierta importancia a la CSS en sus orígenes el G-20 ha demostrado en esta reunión que se trata de un tema que está fuera de su agenda: no solo no hay siquiera una sola mención a la CSS en la “Declaración de Los Cabos” ni entre las prioridades de la presidencias del Grupo ejercidas por México en 2012 y por Rusia en 2013. Más aún, en el “Reporte sobre avances del Grupo de Trabajo de Desarrollo 2012” del G-20 las pocas menciones que se hacen de la CSS son genéricas y están directamente ligadas a asuntos específicos como su efectividad en el marco del comercio, la elevación de los “pisos” de protección social en los países menos industrializados y en el intercambio de conocimientos⁴.

Poco después de la reunión de los líderes del G-20 tuvo lugar el tercer encuentro del FCD del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, realizado en Nueva York los días 5 y 6 de julio.

El informe final de la reunión —*2012 ECOSOC Development Cooperation Forum. Official Summary by the President of the Economic and Social Council*⁵— indica que sus debates giraron en torno de 8 cuestiones centrales:

» El futuro de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

4 Párrafos 47, 54 y 65 de Reporte. Disponible en http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/2012_Progress_Report_Of_The_Development_Working_Group.pdf (último ingreso: 25 de noviembre de 2012).

5 Disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/ecosoc_prez_summary_22_oct_2012.pdf (último ingreso: 2 de diciembre de 2012).

- 】 La movilización y distribución de la ayuda al Desarrollo.
- 】 Mutua rendición de cuentas.
- 】 Cooperación Sur-Sur.
- 】 El rol de las organizaciones filantrópicas privadas y la cooperación descentralizada.
- 】 Encauzar la Cooperación al Desarrollo hacia el Desarrollo Sostenible post Río+20.
- 】 Asociaciones para el futuro del Desarrollo.
- 】 El futuro rol del FCD.

Concentrando nuestra atención en la CSS se afirma allí, siguiendo la opinión expresada por los socios oferentes de este tipo de cooperación y con alguna diferencia respecto de lo que planteaba el SG en su informe sobre las tendencias de la CID, que la CSS “es diferente y complementaria de la Cooperación Norte-Sur”, recuperando los principios de respeto mutuo, equidad, propiedad nacional, lazos culturales específicos, injerencia, no condicionalidad y provisión de recursos de manera adecuada y flexible en respuesta a las necesidades de los países en Desarrollo.

No obstante es referencia a la CSS, más adelante el texto del Informe del Presidente del ECOSC sostiene, tras reconocer el crecimiento de la CSSyT, que ambas son “complementarias de la AOD”, volviendo a la mirada más clásica en cuanto al rol de la CSS en el conjunto de la CID, lo que ya ha sido criticado en el artículo inaugural de esta sección⁶.

A renglón seguido se menciona que la CSS, al igual que la Norte-Sur, debe ser respetuosa de las prioridades y los programas nacionales de Desarrollo de los países que son destinatarios de sus acciones y proyectos, debe estar basada en las personas ser inclusiva, dando participación a “todos los actores relevantes”, haciéndose un llamado a fortalecer la predictibilidad y la flexibilidad de los “flujos” de CSS.

El texto que refleja los debates del FCD recoge la observación de que los propios oferentes de CSS señalaron su mayor capacidad de respuesta, bajos costos, su característica de dejar un amplio espacio a la decisión soberana de los Estados y una mirada similar sobre el Desarrollo como sus principales fortalezas.

Manteniendo la línea de preocupación por el intercambio de conocimientos e información, se afirma que los participantes del FCD acordaron que un mayor esfuerzo debe ser hecho para que puedan obtenerse beneficio tanto de las lecciones aprendidas por quienes participan de la CSS como de las experiencias de

6 Publicado en el n° 24 de esta misma revista, verano de 2009, páginas 165-173.

los oferentes “Existe la necesidad de ir más allá de la evidencia anecdótica y de los estudios de casos en orden a lograr una mayor comprensión de la ventaja comparativa de la CSS”.

En la misma dirección se sostiene que el establecimiento de estructuras institucionales para la CSS de las que participen todos los actores comprometidos con la misma puede ayudar a hacerla más efectiva.

Nos parecen especialmente importantes los dos párrafos siguientes, en tanto son representativos de la aún indefinida disputa por definir un espacio institucional de debate dentro de un esquema de gobernanza global de la CSS:

Los oferentes del Sur necesitan un foro para el diálogo abierto y el análisis donde puedan tener un intercambio franco de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas a través de asociaciones horizontales. Dado que una parte importante de la Cooperación Sur-Sur está teniendo lugar al interior de las regiones, las plataformas regionales pueden ser de especial ayuda al respecto.

Varios oferentes del Sur sienten que el FCD y otros foros de las Naciones Unidas son los mejores espacios para facilitar las discusiones sobre como sistematizar y optimizar gradualmente la Cooperación Sur-Sur, promover sinergias e intercambiar ejemplos de buenas prácticas.

El informe también dedica un párrafo a la CSS descentralizada, afirmando que la misma debe tenerse en consideración en las mejoras que deben realizarse a los sistemas de información, seguimiento y presentación de informes en materia de cooperación descentralizada en general.

Otro encuentro internacional a destacar realizado en el período fue la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur, reunida entre el 19 y el 23 de noviembre en la sede de la ONUDI de la ciudad de Viena, que contó con la presencia de más de 150 países.

Dedicada esta vez a las relaciones entre Desarrollo, inversión en energía y cambio climático, la Expo de 2012 se estructuró sobre 6 subáreas vinculadas a dicha temática: Desarrollo industrial; trabajo decente; biodiversidad, bosques y degradación de suelos; seguridad alimentaria; salud, juventud y mujeres; y acceso a fuentes de energía.

Tal como viene ocurriendo desde su primera edición realizada en 2008, la Expo buscó ser un espacio de intercambio de experiencias y conocimientos entre los diferentes actores que participan de la CSS, a la vez que una plataforma en la que puedan encontrarse quienes necesitan soluciones en el Sur y quienes las proveen desde el Sur.

En su discurso inaugural de la Expo de 2012 Rebeca Grynspan, Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del PNUD, señaló que:

El establecimiento de asociaciones es central para lograr tener éxito. No solamente porque estamos en un mundo inevitablemente interconectado, sino porque vivimos en un espacio diferente de cooperación. Podemos decir que la geografía y la geometría de la cooperación han cambiado. Ya no tenemos una dinámica donante/receptor ni países que dan mientras otros reciben. Tenemos países que son donantes y receptores al mismo tiempo. Cada vez más países en Desarrollo establecen sus propias agencias de cooperación [...] Tenemos experiencias relevantes, políticas, tecnologías e inversiones que van desde el Norte hacia el Sur, desde el Sur hacia el Norte y desde el Sur hacia el Sur a través de esquemas lineales, triangulares y cuadrangulares (traducción propia del original en inglés)⁷.

Antes de cerrar esta mirada sobre los acontecimientos institucionales más relevantes que tuvieron lugar en el ámbito multilateral universal cabe mencionar que en 2012, por primera vez, el Día de las Naciones Unidas para la CSS se celebró el 12 de septiembre y no el 19 de diciembre como ocurría desde su proclamación. Recordemos que la Asamblea General de la ONU decidió modificar la fecha para trasladar la conmemoración al día en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978 aprobó el “Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en Desarrollo” (A/RES/66/550 del 22 de diciembre de 2011).

La CSS en América Latina y Caribeña: manteniendo el impulso

La región de América Latina sigue siendo la principal fuente de impulso de progresos en el campo de la CSS, aunque no está exenta de disputas a su interior ni sigue un progreso lineal.

La “Feria del Saber del Sur” reunida en la ciudad de Panamá entre el 8 y el 10 de mayo de 2012 es un buen ejemplo los contrastes que se han presentado al interior de la CSS en la segunda parte del año 2012.

Convocada por el Sistema de Naciones Unidas con el PNUD a la cabeza y el gobierno de Panamá como asociado, este encuentro internacional buscaba reunir a las instituciones que gestionan la CSS que realizan los países de América Latina y Caribeña con otros actores, tales como la sociedad civil o el sector

7 El texto completo del discurso en su idioma original se encuentra disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/11/19/rebeca-grynspan-opening-ceremony-of-the-global-south-south-development-expo-hofburg-palace-vienna/> (último ingreso: 5 de diciembre de 2012).

privado, a fin de que pudieran compartir sus experiencias, política y mecanismos de trabajo.

Si bien allí 24 países de la región presentaron 33 experiencias que consideraron exitosas y a pesar de que se contó con presencias destacadas como la de Josephine Ojiambo, Presidencia del Comité de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur; Yiping Zhou, Director de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas o Tabaré Vázquez, ex Presidente de la República Oriental del Uruguay, los debates no lograron tener la profundidad ni el efecto que se hubiese podido esperar: el “Documento Final de Conclusiones” que resultó de la Feria del Saber del Sur muestra claramente esta debilidad a través de la presentación de resultados vagamente redactados⁸.

Una de las causas que llevó a ese resultado fue la ausencia de prácticamente todos los responsables de cooperación internacional de los países invitados, quienes parecen haber percibido este encuentro como una “amenaza potencial” al trabajo que desde hace varios años en el marco del Programa de Fortalecimiento de la CSS de las Cumbres Iberoamericanas (PFCSS).

Precisamente el PFCSS fue el espacio donde se siguieron verificando los progresos más importantes en materia de sistematización y medición de la CSS, sosteniendo una línea de trabajo iniciada hace ya dos años.

Entre el 24 y el 26 de junio el PFCSS realizó en la ciudad de La Paz el taller “Aprendizajes y desafíos de la sistematización de experiencias” donde se presentó el documento *Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular* donde se presenta una metodología para la sistematización de casos de CSS.

En ese encuentro, además de avanzar en acuerdos en materia de sistematización de experiencias, representantes de las diferentes agencias e instituciones que gestionan la CSS en América Latina y expertos en la temática debatieron asuntos vinculados a la construcción y transmisión de conocimientos.

A esta reunión le siguieron otras dos sobre “Modelos institucionales para la gestión de la cooperación: aprendiendo desde la diversidad” (Antigua, Guatemala, 17 y 18 de septiembre) y “Registro de información de la Cooperación Sur-Sur. Un nuevo desafío” (Ciudad de Panamá, 23 y 24 de octubre).

⁸ El documento se encuentra disponible en <http://www.saberdelsur.org/images/content/novedades/conclusiones/conclusionesdctopolitico.pdf> (último ingreso: 26 de noviembre de 2012).

Si los trabajos en materia de definición de indicadores para medición de la CSS y de sistematización de experiencias que realiza el PFCSS son importantes y un motor para el progreso de la cooperación entre países del Sur a nivel global, su mejor expresión está en los informes anuales sobre el estado de la CSSyT en Iberoamérica, cuya edición de 2012 fue presentada en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz reunida los días 16 y 17 de noviembre.

El trabajo, que presenta la evolución de la CSSyT realizada por los países iberoamericanos a lo largo de 2011 incluyendo —por primera vez— a la CSS que realiza la región con el Caribe no iberoamericano, señala que en ese período estuvieron en ejecución 586 proyectos y 229 acciones de CSS bilateral, destacándose las aportaciones de Brasil, Argentina y México que, en conjunto, representan cerca del 70% del total de la cooperación ofrecida⁹.

Se destaca que todos los países americanos que integran el grupo fueron destino de acciones y/o proyectos de CSS bilateral habiendo sido Paraguay el principal socio de destino de la misma (concentra más del 10% de los proyectos).

Del total de proyectos de CSS bilateral aproximadamente un 40% se dirigió a fortalecer las economías nacionales, especialmente mediante el apoyo a actividades productivas. El 60% restante se dividió en proyectos orientados al área social y a apoyar “otras actividades” como la gestión del sector público, seguridad y justicia, derechos humanos, protección del medio ambiente, promoción cultural y prevención de desastres.

El informe aplica por primera vez una serie de indicadores de seguimiento de la CSS que permiten medir la dimensión, costes, disponibilidad de recursos financieros, responsabilidad compartida y eficiencia de la CSS en Iberoamérica. Se trata de un proceso aún en construcción que empieza a mostrar algunos frutos tangibles pero que necesita seguir siendo pulido¹⁰.

Respecto de la CT se verificó que de los 42 proyectos y 41 acciones que se realizaron en 2010 bajo esa modalidad se trepó hasta 74 proyectos y 70 acciones en 2011, con el agregado de que todos los países iberoamericanos excepto Portugal y Andorra participaron de alguna experiencia de este tipo.

⁹ Los primeros dos explican más de la mitad de la CSS que la región ofreció a los países andinos.

¹⁰ Se destaca especialmente la utilización de una variante del índice de Herfindahl para el comercio para la medición del grado de concentración de la cooperación recibida y ofrecida, construyéndose sobre sus resultados tres agrupamientos de países según su cooperación sea diversificada, de moderada concentración o de elevada concentración. (SEGIB, 2012:33-35).

Argentina fue el principal primer oferente, seguida por Chile, Brasil y México. Como segundos oferentes destacaron Japón, Alemania, Estados Unidos, Canadá, Australia y Corea, habiendo sido también importante la presencia de organismos internacionales como el PNUD, la OIT, el PMA o la OEA. Las áreas económicas y sociales fueron los principales sectores a los que se dirigieron los proyectos de CT.

También se realiza un análisis de la CSS regional, de los progresos en materia de sistematización de experiencias y de la forma en que la crisis actual está impactando en los flujos de AOD que tienen a la región como destino.

Los ecos del “post Busán” parecen haber perdido fuerza en la agenda regional americana, sobre todo a partir de que Colombia dejó de impulsar esa agenda, encabezada hoy en la región por Honduras.

Al mismo tiempo se verifica un creciente compromiso de la CEPAL con el tema de la CSS, impulsando una agenda en la que destaca la situación de los Países de Renta Media y la búsqueda de una nueva mirada de la CID que se base en las brechas estructurales existentes”.

Esos documentos, presentados en el marco del 34º Período de Sesiones de la CEPAL, reunido en El Salvador entre el 27 y 31 de agosto de 2012, estuvieron acompañados por la aprobación de la Resolución 675 (XXXIV) sobre CSS que encargó a la Secretaría Ejecutiva que elabore “en un breve plazo, para el análisis y la consideración de los países miembros, un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la Cooperación Sur-Sur en la región, sin desvirtuar la naturaleza propia que representa esta modalidad de cooperación para el desarrollo, tomando en consideración además los trabajos adelantados en el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur de la Secretaría General Iberoamericana” (punto 3.i).

Como última referencia a los hechos vinculados a la CSS en marcha en América Latina y Caribeña cabe mencionar que se han iniciado consultas al interior de la UNASUR para establecer un mecanismo de CSS propio del proceso de integración suramericano que, en principio, podría constituirse sobre la base de institucionalizar una red de instituciones oficiales de gestión de cooperación internacional de sus países miembros, aunque creemos que una estructura de este tipo sería inadecuada para impulsar una cooperación propia de la UNASUR y diferenciada de la que realizan los Estados que la integran.

11 Véase CEPAL (2012b).

Asia¹²

En el continente asiático, donde los debates sobre CSS son considerablemente menores a los que existen en América Latina y Caribeña, se realizó durante el período que estamos analizando la 7ª Cumbre del Este Asiático (CEA) —reunida en el marco de la 21ª Cumbre de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)— el día 20 de noviembre de 2012 en la ciudad de Phnom Penh, Camboya.

En la “Declaración de Phnom Penh sobre la Iniciativa de Desarrollo de la Cumbre del Este Asiático” los Jefes de Estado de los países participantes refieren específicamente al contexto en el cual deberán actuar, señalando “los desafíos al Desarrollo en el Este de Asia, los desafíos que enfrenta la economía global, incluyendo el impacto de la crisis de la deuda soberana en Europa y las presiones para su reducción así como otros numerosos desafíos al crecimiento y Desarrollo de los países participantes de la CEA”.

Para impulsar su labor en esas condiciones los participantes optan por enfatizar “los principios de las Cumbres del Este Asiático como un foro de líderes para el diálogo y la cooperación sobre asuntos estratégicos, políticos y económicos de interés y preocupación comunes con el objeto de promover la paz, la estabilidad, la prosperidad económica y la integración del Este de Asia” para reconocer a renglón seguido que los 18 países que integran las CEA, entre los que se encuentran “países Desarrollados y economías emergentes y países en Desarrollo” deben apoyar mutuamente sus respectivas fortalezas para llevar adelante “Cooperación Norte-Sur y Cooperación Sur-Sur”.

Un conjunto de áreas sectoriales son designadas como prioritarias: energía, educación, finanzas, salud —incluyendo la lucha contra las pandemias—, medio ambiente, mitigación de los desastres y la conectividad al interior de la ASEAN.

Estas afirmaciones adquieren toda su relevancia si se considera que los propios líderes asiáticos definen en ese documento a las CEA como una parte integral de la arquitectura regional en evolución y sientan un conjunto de principios que deben ser fortalecidos en su cooperación recíproca que se aproximan considerablemente a los que informan la CSS, a saber: equidad, trabajo en sociedad, realización de consultas y respeto mutuo.

Esto se refleja en la parte de la Declaración donde se expresan los compromisos políticos asumidos, en la que se nota una clara vocación por utilizar

¹² Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

todos los mecanismos de cooperación regional existentes para avanzar hacia el establecimiento de una comunidad de la ASEAN en 2015, entendiendo que para ello es necesario reducir las asimetrías (brechas) existentes entre sus futuros miembros y proponiendo líneas de acción por áreas específicas.

En la misma reunión se presentó la Declaración Conjunta sobre el lanzamiento de negociaciones para el establecimiento de una amplia asociación económica regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) de la que participarán los Estados Miembros de la ASEAN y los países que han firmado con ella acuerdos de libre comercio: Australia, China, India, Japón, Corea y Nueva Zelanda.

De acuerdo al texto, los países iniciarán las negociaciones a inicios de 2013 y con el ánimo de completarlas para finales de 2015. En su trabajo se guiarán en una serie de principios y objetivos que se incluyen en un segundo documento que había sido previamente acordado en la reunión que mantuvieron sus ministros de economía en Siem Reap, Camboya, en agosto de 2012¹³.

En otra línea que nos parece particularmente importante, sobre todo por lo que puede significar a futuro, subrayamos la aprobación de la “Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN” del 18 de noviembre de 2012, la que —según han expresado los países de la ASEAN— “contribuirá a establecer un marco para la cooperación regional en derechos humanos”.

Esta Declaración afirma la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre todos los derechos humanos, aunque los primeros dos títulos refieran a “Derechos Civiles y Políticos”, por una parte, y a “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” por la otra.

Es para nosotros de especial relevancia la inclusión de 3 títulos que siguen a los señalados en el párrafo anterior y que se dedican, respectivamente, al “Derecho al Desarrollo”, al “Derecho a la Paz” y a la “Cooperación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”.

El contenido del Derecho Humano al Desarrollo se expresa en tres artículos:

35. El derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual toda persona humana y los pueblos de la ASEAN están habilitados para participar, contribuir, disfrutar y beneficiarse de manera equitativa y sostenible del desarrollo económico, social, cultural y político. El derecho al Desarrollo debe ser realizado considerando equitativamente las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. En

¹³ Se trata del “*Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*”.

tanto el Desarrollo facilita y es necesario para el disfrute de todos los Derechos Humanos, la falta de Desarrollo no puede ser invocada para justificar violaciones a los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

36. Los Estados Miembros de la ASEAN deben adoptar programas de Desarrollo dirigidos a las personas y que tengan en consideración la cuestión de género, orientados a la reducción de la pobreza, la creación de las condiciones adecuadas —incluyendo la protección y sostenibilidad del medio ambiente para los pueblos de la ASEAN— para el disfrute de todos los Derechos Humanos reconocidos en esta Declaración sobre una base de equidad y de progresiva reducción de las brechas de desarrollo al interior de la ASEAN.

37. Los Miembros de la ASEAN reconocen que la implementación del derecho al Desarrollo requiere de políticas de Desarrollo efectivas a nivel nacional así como de relaciones económicas equitativas, cooperación internacional y un ambiente económico internacional favorable. Los Estado Miembros de la ASEAN deben priorizar los aspectos multidimensionales del derecho al Desarrollo en la construcción de las áreas relevantes de la comunidad de la ASEAN y más allá, y deben trabajar con la comunidad internacional para promover un Desarrollo equitativo y sostenible, prácticas de comercio justo y una efectiva cooperación internacional.

Estas afirmaciones se ven complementadas por el artículo 39 sobre cooperación para la promoción y protección de los Derechos Humanos, donde se afirma que “los Estados Miembros de la ASEAN comparten un interés común y un compromiso con la promoción y la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que debe ser alcanzado a través de, inter alia, la cooperación con terceros, así como mediante el trabajo en instituciones/organizaciones regionales e internacionales, de acuerdo con la Carta de la ASEAN”.

Antes de cerrar esta sección queremos señalar que el 17 de noviembre de 2012 Brasil firmó su “Instrumento de adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático”, vinculándose por su intermedio con Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Se trata de un paso más en la estrategia del país suramericano de proyectarse extra regionalmente, fortaleciendo su rol como *global player*.

África¹⁴

En el continente africano la CSS sigue ocupando un espacio muy reducido en las agendas de los gobiernos.

¹⁴ Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

Entre los sucesos más destacados ocurrido en la segunda parte de 2012 cabe mencionar que como corolario de las celebraciones por los 10 años de la constitución del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD) —establecido en los comienzos de 2001— en agosto de 2012 se publicó el Informe *Africa's Decade of Change* elaborado por la NEPAD, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA) y la Oficina del Consejero Especial sobre África de las Naciones Unidas (UN-OSAA). Allí se lee que:

En el contexto africano, para que la ayuda sea efectiva debe estar plenamente integrada en un contexto mayor de Desarrollo. Por ello la aproximación “más allá de la ayuda” de África se focaliza en prioridades para un Desarrollo efectivo, lo que incluye financiación para el Desarrollo (recursos domésticos y ayuda) y Cooperación Sur-Sur liderada por las capacidades humanas e institucionales locales (NEPAD, UNECA, Un-OSAA, 2012: 17).

Se afirma que, en los últimos años “la Cooperación Sur-Sur se ha convertido en un complemento importante de las relaciones Norte-Sur” (NEPAD, UNECA, UN-OSAA:25) y se sostiene que la NEPAD se ha convertido en un fuerte promotor de la misma, al mismo tiempo que se subraya el compromiso de los países africanos con el análisis de las experiencias de CSS en marcha como parte del compromiso de la región con el impulso de la agenda de la eficacia de la ayuda.

En la Unión Africana (UA) no se han producido eventos de relevancia en la materia y en el discurso pronunciado por Nkosazana Dlamini Zuma al asumir el 16 de julio de 2012 el cargo de Presidenta de la Comisión de la Unión Africana —un momento considerado importante en la historia de la UA ya que por vez primera ocupa el cargo una mujer, y también por vez primera, una persona del Sur de África— no pronunció ni una sola vez la palabra “cooperación” y solo utilizó la palabra “Sur” para referirse a su origen en el “Sur de África”.

Conclusiones

Como decíamos en la introducción, estamos atravesando un tiempo de calma —al menos formal— en el campo de la CSS.

No es que se hayan verificado avances importantes en materia de acuerdos, sino que gran parte de los debates parecen haber entrado en un período de aletargamiento debido a la continuidad de la incertidumbre internacional, reforzada ahora en lo atinente a la CID por los fuertes recorten en la AOD de los donantes del CAD y en la nuevas estrategia de cooperación que se encuentra en vías de aprobación al interior de la Unión Europea y se traducirá en el cambio de estatus de entre 8 y 11 países que pasan de ser receptores de su ayuda a “socios en el Desarrollo”, un eufemismo poco claro todavía.

Esta misma realidad explica que temas de interés para los donantes tradicionales estén perdiendo peso al interior de los debates de la CSS, consecuencia de la pérdida de influencia de los primeros. El mejor ejemplo de esto se ve en la caída agenda de la eficacia de la ayuda y del poco interés que está generando en diferentes regiones del Sur el trabajo que está realizando (¿?) el *Building Block* sobre CSS establecido en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda reunido en Busán a finales de 2011.

Podemos también encontrar que en este marco parece finalmente haberse impuesto la idea de la CS es complementaria de la Norte-Sur, idea con la que no estamos de acuerdo¹⁵ pero que —como vimos en este trabajo— ha sido adoptada por la ONU, la CEPAL, la NEPAD y la ASEAN, entre otras instituciones.

Es de esperar que en los próximos meses esta tranquilidad comience a ser sacudida a medida que se aceleren los trabajos de construcción de una agenda para la CID post-2015, en la que la CSS deberá marcar posiciones y hacerse de un lugar específico.

Las condiciones mundiales son hoy muy diferentes a las que existían cuando en 2000 se aprobaron los ODM, y los países que protagonizan la CSS deberán nuevamente enfrentar el desafío de lograr acuerdos que les permitan aprovechar un contexto internacional que les es favorable y servirá de marco para la definición de la futura agenda global de la cooperación internacional.

Sostenemos desde hace tiempo en esta sección que el desafío medular e histórico que enfrenta la CSS hoy es el de establecer bases sólidas que le permitan seguir creciendo cuando los vientos cambien de dirección. Hasta ahora, y a pesar de que se han producido algunos avances notorios —sobre todo en América Latina y Caribeña— esto no ha sido posible ni en los tiempos de un resurgir tumultuoso previo al estallido de la actual crisis mundial ni en el actual período de calma.

De cara al futuro bueno es recordar las palabras de Stephane Hessel (2009:81): “Una política eficaz de solidaridad entre actores sociales del Norte y del Sur solo podría existir si se basara en fundamentos renovados. La compasión y la ir [...] no fundan políticas”.

La CSS deberá, en el corto plazo, demostrar que los principios que declama pueden construir más que acciones y proyectos puntuales. Deberá sacarlos del marco estrecho de la cooperación internacional para llevarlos como bandera en los debates sobre qué mundo deseamos construir para el futuro.

¹⁵ Hemos presentado nuestra posición al respecto en esta misma sección, en el n° 24 de la REDC, verano de 2009. Páginas 172-173.

Es temprano aún para decir “*alea jacta est*”¹⁶, pero pronto será tarde para lamentarse por lo que no hayamos sido capaces de hacer por fortalecer la voz de la CSS en los próximos meses.

Bibliografía

- CEPAL (2012a): *Actividades del sistema de la CEPAL durante el bienio 2010-2011 para promover y apoyar la Cooperación Sur-Sur* (LC/G.2531 (SES.34/10)), CEPAL. Disponible en http://api.ning.com/files/WftATHJyhgH3W4RxLmsjHurwBSSqKifkrKYpfYB9Jah-sql5HxQdL12*csO79oUG7qeDVMLaneVUHnN31jNQdqJtcYAclfo/2012458SES.3410Cooperacion_Sur_Sur_WEB.pdf (último ingreso 7 de diciembre de 2012).
- (2012b): *Los Países de Renta Media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría* (LC/G.2532 (SES.34/11)), CEPAL. Disponible en http://api.ning.com/files/dmA1CXrebeBNp-9nkNcL6XjlkSBhfVsWYZaod*NU5FZyDtSo-Y7tciyl-LIdFmVuTM9miHXMy3-2miNqViaL1VIRlWBv5gc/2012490SES.3411Paises_renta_media_WEB.pdf (último ingreso 7 de diciembre de 2012).
- HESSEL, Stephane (2009): *Hacia nuevas solidaridades. Diez diálogos sobre cooperación al desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- NEPAD, UNECA, UN-OSAA (2012): *Africa's Decade of Change*, NEPAD-UNECA-UN-OSAA, s.l.e.
- SEGIB (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, SEGIB, Madrid.

¹⁶ “La suerte está echada”. Frase célebre por haberla pronunciado Julio César en su regreso a Roma tras incumplir la orden del gobierno de la ciudad de no cruzar con sus tropas el río Rubicón.

RELACIONES INTERNACIONALES

El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas

Mercedes Botto - Virginia Scardamaglia

La influencia de la Unión Europea en las transiciones democráticas sudamericanas, el caso argentino.

Diego Julio Martínez

La complejidad y tensiones de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA: entre la participación reglada y la movilización contestataria (1994-2005).

Alejandro Médici

Cooperação Internacional para o desenvolvimento. Brasil um país doador: panorama e interesses.

João Bosco Mousinho Reis

La Política Exterior de Chile y la Unión Europea. A diez años del Acuerdo de Asociación.

Jorge Riquelme Rivera

RESÚMENES DE TESIS

Cuestión Malvinas. Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida. Elementos para la construcción de una Política de Estado.

Carlos Alberto Biangardi Delgado

Política imperialista y política hegemónica durante la administración George W. Bush. El lugar de la construcción de los otros y de las identidades en la efectución de la política exterior estadounidense hacia Medio Oriente.

Mariela Cuadro

Compañías Militares Privadas: El regreso de un viejo actor de las relaciones internacionales.

Marcelo Viscardi

REFLEXIONES

The World Order in 2060 - a Free Analysis of Future Happening in the MERCOSUR Countries. An Analysis of the Future of the World's Economy - Fifty Years from Now in Regards of the MERCOSUR Countries in the World Context.

Katrin Brugger

Acerca de la situación internacional
Ángel Tello

Sumario

AÑO 21 - N° 42

Diciembre 2011 / Mayo 2012

el segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

*Cronología,
Documentos,
Historia,
Investigaciones,
Jurisprudencia,
Lecturas,
Legislación,
Parlamentarias,
Política Exterior
Argentina,
Publicaciones,
Tesis*



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
previsibilidad y continuidad

Director Fundador
Prof. Dr. Norberto Consani
Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional
de La Plata

Calle 48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

reseñas

Tiempo diplomático

MANUEL MONTOBBIO

Barcelona, Icaria, 2012

El diplomático Manuel Montobbio publica una nueva obra, que se suma a su prolífica labor como escritor, fruto de sus experiencias y vivencias a lo largo de su carrera —ingresó en la carrera diplomática en 1988— que le han llevado a destinos como Tirana (donde abrió la Embajada española, 2006-2011), El Salvador, Yakarta, México o Guatemala, además de sus destinos en Madrid, habiendo sido embajador en misión especial para el Fórum 2004 (Barcelona) o director del Gabinete del secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación.

Se trata en este caso de *Tiempo diplomático*, aunque el propio Montobbio confiesa que le hubiera gustado titularla *El factor tiempo en el desempeño de un destino diplomático*, título que, sin duda, reflejaría con más exactitud el sentido de la obra, una especie de viaje que recoge lo que piensa y lo que siente como diplomático y que va mucho más allá de otros textos más tradicionales.

De la bibliografía de Montobbio recordemos que es autor de *La perplejidad del Quetzal*, *Construyendo estados viables*, *Indonesia en transformación*, *Transiciones en el espejo*, *Salir del Callejón del Gato*. *La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* o *Guía poética de Albania*, donde recrea tanto la labor del diplomático como, sobre todo, de la persona que se ha implicado en el país y en la sociedad donde cumple sus funciones. Quizás una de las obras donde mejor refleja su compromiso con la realidad política y social del país donde estuvo fue en El Salvador, mediante el libro *La metamorfosis de Pulgarcito: Transición política y proceso de paz en El Salvador*. Además, Montobbio combina la actividad diplomática con una intensa actividad académica (es licenciado en Derecho, en Ciencias Económicas y doctor en Ciencias Políticas), siendo profesor impartiendo cursos de doctorado y programas de postgrado en varias universidades. Escribe en revistas como *Tiempo de Paz*, *Foreign Policy* en español, *Nombres Propios* de la Fundación Carolina, en el blog “Ideas subyacentes” de *El País*, en el Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB), la revista *Sistema* y en esta misma, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Su búsqueda de la innovación para aplicar a nuevas formas para la política exterior española le ha llevado a cuestiones como la triangulación en las relaciones de España con América Latina y Asia.

El libro es una combinación de varios elementos, un viaje compartido entre la experiencia profesional del diplomático y la curiosidad personal a modo de reflexión sobre el mundo en el que vivimos. Desde esa doble lectura se da respuesta a las preguntas que Montobbio

lanza al comienzo del libro: ¿qué es la diplomacia? ¿Ciencia o arte? ¿Qué es un diplomático y para qué sirve? ¿Cuáles son sus características y funciones esenciales? ¿Y sus tiempos?

A lo largo del libro se transmiten mensajes sobre cómo interpreta Montobbio la labor diplomática: “Representar a tu país hacia fuera, y representarte el suyo hacia dentro” (página 37). “Representar, informar, negociar, catalizar, y para ello traducir mundos. Pues para desarrollar tu actividad y desempeñar esas funciones, al vivir cada día entre ellos, te vas introduciendo, poco a poco, sin darte cuenta, en su mundo, en un lento e imperceptible proceso de metamorfosis de la sorpresa a la normalidad. Pues precisamente por ello es su mundo, su cultura: por todas aquellas normalidades y supuestos implícitos de los que ni siquiera nos damos cuenta, que están introyectados en el hacer, entender y relacionarse con los otros, con la vida y con el mundo, valores y códigos compartidos que conforman y sustentan un nosotros” (página 57).

Es también un relato en primera persona de cómo transcurrieron las negociaciones de paz para solucionar conflictos tan graves como el de El Salvador o en Timor Este, en los que Montobbio estuvo directamente implicado.

El viaje transcurre con la narración de experiencias en los distintos lugares de destino, todas ellas interesantísimas por los momentos en que se produjeron. Por ejemplo, su presencia en El Salvador o en Guatemala coincide en el tiempo con el proceso de paz en la región centroamericana, en el que España estuvo significativamente implicada. De esa experiencia surge el libro ya citado *La metamorfosis de Pulgarcito*.

Obviamente constreñido por las responsabilidades propias de los cargos que ha ejercido, esperemos que en otra ocasión Montobbio narre aquellas situaciones o hechos en los que la política exterior española no haya estado a la altura necesaria, si tomamos como ejemplo las referencias que hace al caso británico en el que el discurso de la tercera secretaria y el de la primera ministra, la señora Thatcher, eran prácticamente idénticos; en palabras del autor: “Decir lo mismo a todos los niveles y en todos los lugares incrementa la capacidad de conseguir objetivos y la eficacia negociadora de una diplomacia”. Cuestión que en más de una ocasión se echa en falta en la diplomacia española.

Siendo un libro difícil de catalogar, lejano a las obras tradicionales de diplomáticos, es una magnífica ocasión para que cualquier persona interesada pueda conocer de primera mano los entresijos de la diplomacia española y, más aún, el alcance del compromiso personal de Manuel Montobbio en los lugares donde ha desempeñado esa misión.

José Ángel Sotillo Lorenzo

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

PROFESIONALIDAD, SOLIDARIDAD

CURSO 2011-2012

PREINSCRIPCIÓN

PLAZOS ADMINISTRATIVOS CURSO 2011-2012

1ª FASE	2ª FASE	FASE EXTRAORDINARIA
DEL 22 DE MARZO AL 20 DE MAYO	DEL 1 AL 12 DE JULIO	DEL 12 AL 23 DE SEPTIEMBRE

PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

Es imprescindible presentar el Curriculum Vitae con la solicitud.
Las solicitudes de inscripción han de presentarse on-line.

Programa Desarrollo (integrado por):



V Máster Universitario
en Desarrollo Económico
y Cooperación Internacional

UNIVERSIDAD DE
MURCIA

www.mastercooperacion.org
www.programadesarrollo.org

ORGANIZA



COLABORAN



Actividad desarrollada en el marco del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: La encrucijada del desarrollo humano, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coeediciones IUDC - Los Libros de la Catarata*

- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

-
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.

-
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-Los Libros de la Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006.
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDCUCM- Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.

-
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004.
- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

- REDC 30 - Verano 2012:** Tema Central: Integración y desarrollo en Centroamérica.
- REDC 29 - Invierno 2012:** Tema Central: FONPRODE y la cooperación financiera para el desarrollo.
- REDC - 2011:** Número monográfico extraordinario: *Microfinanzas y desarrollo: reflexiones en el marco de la cumbre mundial del microcrédito.*
- REDC 28 - Primavera-verano 2011:** *La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas.*
- REDC-2011:** Número monográfico extraordinario: *25 años del Magíster en Cooperación Internacional.*
- REDC 27 - Invierno 2011:** Tema Central: *Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.*
- REDC 26 - Verano 2010:** Tema Central: *Seguridad y desarrollo.*
- REDC - 2010:** Número monográfico extraordinario: *VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.*
- REDC 25 - Invierno 2010:** *Comunicación y desarrollo.*
- REDC 24 - Verano 2009:** *Post-desarrollo y Cooperación.*
- REDC 23 - Invierno 2009:** *Derechos Humanos y Desarrollo.*
- REDC 22 - Verano 2008:** *Brasil: los desafíos de una potencia emergente.*
- REDC - 2008:** Número Monográfico Extraordinario: *V Cumbre UE-ALC.*
- REDC 21 - Invierno 2008:** *Cooperación descentralizada en el Mediterráneo.*
- REDC 20 - Verano 2007:** *Planificación y Desarrollo.*
- REDC 19 - Invierno 2007:** *Migraciones y Desarrollo.*

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 31

enero de 2012

**DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: HACIA
LA NUEVA AGENDA URBANA DEL SIGLO XXI**

Presentación I. CALVO

Los factores de cambio que modelarán el futuro desarrollo
de las ciudades I. M. FERNÁNDEZ GUELL

Las ciudades pueden ser un lugar más donde empezar a hablar
de sostenibilidad M. CORDOBA HERNÁNDEZ Y C. FERNÁNDEZ RAMÍREZ

La diplomacia de ciudades: instrumento de desarrollo
y cooperación descentralizada E. VAZQUEZ-VERA

Rig y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo territorial:
una propuesta más allá de la cooperación descentralizada en México E. PONCE ADAME

Cooperación universitaria y desarrollo local: La experiencia del municipio
de Soacha, Colombia A. GARRA, E. GARCÍA RINCÓN Y M. PAOLINA Y E. M. TORRES

¿Qué conocimiento para qué desarrollo? Reflexiones desde la investigación
universitaria A. BORI, M. DE LOS LLANOS GÓMEZ TORRES, E. M. HIGES Y J. PERIS

Migración, remesas y avata en la resiliencia del desarrollo.
Algunos indicios y nuevos interrogantes I. LACOMBA Y C. BIRLOUCH

Transnacionalismo político y participación ciudadana
de los emigrantes marroquíes M. ARDITI

Acciones y desafíos de la cooperación al desarrollo
en el segundo semestre de 2012 J. P. PRADO LALLANES E D. S. TARDIO VALLEJAL

Seguimiento de la Cooperación Jurídica: Mayo a diciembre de 2012 J. SURABY

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de
Atentamente,

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM, DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

