revista española de

desarrollo y cooperación

D004 Coopera 37 (8).indd 1 12/09/16 16:10

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo *(Universidad Complutense de Madrid)*

CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas *(Universidad Complutense de Madrid)*
Carmelo Angulo Barturen *(Universidad Camilo José Cela)*
Javier Bernabé Fraguas *(Universidad Complutense de Madrid)*
Daniel Boyano Sotillo *(consultor de organizaciones de la sociedad civil)*
Ígor Filibi López *(Universidad del País Vasco)*
Jorge García Burgos *(investigador del IUDC-UCM)*
Juncal Gilsanz *(investigadora del IUDC-UCM)*
Felipe González A. *(Universidad del País Vasco)*
Dolores Martín Villalba *(experta en gobernanza y desarrollo)*
Almudena Moreno *(Alianza por la Solidaridad)*
Leire Pajín *(consultora de organismos internacionales)*
Jorge Quindimil *(Universidade da Coruña)*
Carlos Ramos *(consultor internacional)*
Juan Manuel Toledano *(consultor internacional)*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Leticia Bendelac Gordon *(IUDC-UCM)*
Tahina Ojeda Medina *(IUDC-UCM)*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino *(Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional)*
Guy Bajoit *(Universidad Católica de Lovaina, Bélgica)*
Enara Echart Muñoz *(Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil)*
Juan Pablo Prado Lallande *(Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México)*
Irene Rodríguez Manzano *(Universidad Santiago de Compostela, España)*
Eugenio Sánchez Alcázar *(Universidad de Murcia, España)*
Javier Surasky *(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)*

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

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

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE) y Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR).



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

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

Calle Donoso Cortés nº 65- Sexto, 28015 Madrid
Teléfono: (+34) 913946409 / Fax: (+34) 913946414
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

D004 Coopera 37 (8).indd 2 12/09/16 16:10

revista española de

desarrollo y cooperación

nº 37

Invierno de 2016

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

D004 Coopera 37 (8).indd 3 12/09/16 16:10

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
Aldo García, Giovanni Camilleri y Felipe González

Sumario

7.....Prólogo
Magdy Martínez-Solimán y Jessica Faieta

TEMA CENTRAL. EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS TERRITORIOS Y DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA AGENDA POST-2015

13 ..... El rol estratégico de los territorios y de la cooperación descentralizada en la Agenda post-2015
Aldo García y Giovanni Camilleri

25.....El rol del sector privado en el enfoque territorial para el desarrollo económico local
Claudio Cortellese

37.....La cooperación Sur-Sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015
Agustín Fernández de Losada

51.....La gestión descentralizada de la cooperación internacional como aporte fundamental al desarrollo local y global en el marco de los ODS. La experiencia ecuatoriana
Paola Alexandra Mera Zambrano y Ettore Papa

63 ..... Desarrollo económico local para la implementación de la Agenda post-2015
Roberto di Meglio

D004 Coopera 37 (8).indd 4 12/09/16 16:10

nº37
Invierno de 2016

77.....Sistemas territoriales integrados para el desarrollo humano sostenible a nivel local
Mario Biggeri y Andrea Ferrannini

97.....'Desarrollo local' visto desde un pueblo
Daniel Boyano Sotillo

105.....El rol de las autoridades locales y de los actores locales en la nueva Agenda para el desarrollo Post-2015
Josep Roig

OTROS TEMAS

119..... La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la disputa por una integración regional en América Latina
Giuseppe Lo Brutto y Eduardo Crivelli Minutti

SECCIONES FIJAS

131..... La (contrastante) Agenda de Desarrollo, segundo semestre de 2015. Entre crisis humanitaria y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
Juan Pablo Prado Lallande

145 .....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2015)
Javier Surasky

159.....La cooperación española y los desafíos de la nueva Agenda Internacional para el Desarrollo Sostenible
Kattya Cascante

RESEÑAS

170.....Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía
Bruno Ayllón Pino

173.....Cooperación triangular para el desarrollo desde la sociedad civil
Tahina Ojeda Medina

D004 Coopera 37 (8).indd 5 12/09/16 16:10

Prólogo

MAGDY MARTÍNEZ-SOLIMÁN Y JESSICA FAIETA*

En septiembre de 2015, tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se inauguró una nueva era para el marco de desarrollo internacional. La nueva agenda incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que abordan las prioridades y los retos clave de los próximos 15 años: erradicar la pobreza, luchar contra las desigualdades y hacer frente al cambio climático.

Sin embargo, el verdadero desafío aún está por delante. La implementación de la Agenda 2030 será una tarea compleja, ya que no solo concierne a todos los ámbitos, niveles y representantes sociales, económicos y políticos, sino porque requiere también de enfoques capaces de integrar los diferentes ODS en los planes nacionales y locales. Su implementación deberá ser integral e incluyente, sin perder de vista el objetivo principal: alcanzar el mayor impacto posible con el menor costo.

Este nuevo marco para el desarrollo sostenible se dio como tarea ser una agenda "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Con el fin de contribuir a la definición de la Agenda post-2015, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) facilitó un proceso de consultas globales sin precedentes. Se llevaron a cabo, entre otros, diálogos nacionales en cerca de 100 países y consultas virtuales que le permitieron a 8,5 millones de personas —incluyendo grupos vulnerables, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, sector privado, y los diferentes niveles de gobierno— compartir sus prioridades para la Agenda post-2015. Los mensajes clave de esta discusión global —recogidos en los informes "Un millón de voces" e "Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015: oportunidades a nivel nacional y local"— fueron muy claros: las personas quieren estar involucradas en la definición e implementación de la nueva agenda, exigir la rendición de cuentas a los gobiernos y a las empresas privadas por sus compromisos, y fomentar sistemas de inclusión y alianzas estratégicas. Este compromiso con la nueva Agenda Global de Desarrollo se ratifica por parte de una ciudadanía activa que reclama insistentemente en diversos países y regiones mayor participación, acceso y transparencia. Será imprescindible tomar en cuenta estos elementos para garantizar la eficacia y el impacto de la implementación de los ODS y la Agenda 2030.

Además, debemos construir a partir de las lecciones que nos ha dejado la experiencia de los ODM. La implementación de la Agenda 2015 nos ha enseñado que, más allá del crecimiento, las

* **Magdy Martínez-Solimán** es administrador adjunto y director del Bureau de Políticas y Apoyo a Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Jessica Faieta es administradora adjunta y directora del Bureau Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

D004 Coopera 37 (8).indd 7 12/09/16 16:10

intervenciones de desarrollo deben abordar aspectos multidimensionales del bienestar. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe queda claro que no basta con más crecimiento económico para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad. Si bien esa región ha sido muy exitosa en sacar a millones de la pobreza, hemos alcanzado un estadio que para seguir avanzando tenemos que explorar caminos innovadores que fortalezcan las capacidades de agencia de los actores del desarrollo. Las mismas políticas ya no nos van a rendir los mismos resultados de antes. Quedan por delante los retos más difíciles para alcanzar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible: confrontar exclusiones, inseguridad, discriminaciones y desigualdades históricas que no se vinculan solo al ingreso. También se suman desafíos adicionales producidos por el cambio climático que afectan de manera particular a los pequeños estados insulares en desarrollo en nuestra región del Caribe (SIDS), a los sectores más vulnerables que sufren especialmente sus impactos negativos y a las externalidades de un modelo de desarrollo extractivista no incluyente que aumenta el riesgo de conflictos y desastres naturales en la región.

La nueva agenda —que asume compromisos universales que se deben concretar en función de los particulares retos regionales, nacionales y locales—, nos plantea el desafío de abordar la complejidad, heterogeneidad y desigualdad que nos presenta diversas conformaciones territoriales. En el mismo proceso de consultas, como parte de las discusiones lideradas por el GNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-Habitat y el Grupo de Trabajo Global de gobiernos locales y regionales para post-2015 hacia Habitat III (GTF) promovieron diálogos locales, nacionales, regionales y mundiales sobre el proceso de localización del nuevo marco de desarrollo. Los resultados de estas consultas subrayaron el papel fundamental que desempañan los gobiernos locales y regionales como promotores de desarrollo inclusivo dentro de sus territorios. Asimismo, señalaron la necesidad de asegurar la articulación entre nivel local, nacional y global a través de una cooperación descentralizada, como un requisito esencial para lograr la inclusión y la apropiación de la agenda. Así, en la región de América Latina y el Caribe, estos procesos fueron impulsados en Ecuador, El Salvador y Jamaica generando amplios procesos participativos a nivel local. Se ratificaron importantes consensos de particular relevancia para la implementación de la nueva agenda: que el desarrollo sostenible e inclusivo implica necesariamente descentralización y gobernabilidad multinivel, participación ciudadana, inclusión social y bienestar o "buen vivir"; que las capacidades institucionales y los recursos de los gobiernos locales deben fortalecerse para impulsar procesos de desarrollo territorial mediante procesos participativos; en el caso de los SIDS en el Caribe, la Agenda 2030 supone desafíos claves para construir resiliencia, como parte esencial de los esfuerzos para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. También es importante subrayar los desafíos de la gobernabilidad y sostenibilidad urbana. En el caso de ALC, la región en desarrollo más urbanizada del mundo —con más del 80% de su población viviendo en ciudades—, debemos plantearnos cómo lograr urbes más vivibles, más inclusivas, sostenibles y resilientes. Para ello es fundamental contar con instituciones responsables que aseguren mecanismos participativos y redistributivos

D004 Coopera 37 (8).indd 8 12/09/16 16:10

que contribuyan a mayor equidad y cohesión social y territorial asegurando cobertura y calidad de los servicios al conjunto de las zonas urbanas y rurales. Solo asumiendo la naturaleza multidimensional de la pobreza, la desigualdad y de las vulnerabilidades podremos promover acciones transformadoras.

Se ratifica así la pertinencia y relevancia del enfoque territorial dado que permite avanzar en el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones —social, económica y medioambiental— ya que identifica el territorio como punto de partida para todas las intervenciones, considerando su potencial endógeno, identidad, dinámicas y prioridades. El enfoque territorial se presenta entonces como una estrategia útil para facilitar y mejorar no solo el impacto a nivel local, sino también la coherencia con respecto a políticas nacionales de desarrollo, y al mismo tiempo la vinculación con el debate global. El principal desafío consistirá en dejar atrás la perspectiva "localista" e ir más allá para reconocer la complejidad del desarrollo, que conlleva un proceso de articulación de múltiples actores y de varios niveles. Por suerte, no partimos de cero ya que la experiencia acumulada de muchos países en América Latina y el Caribe en promover el enfoque territorial contribuirá a capitalizar los resultados e incorporar las lecciones aprendidas en la nueva Agenda 2030.

La perspectiva de enfoque territorial está íntegramente en línea con el Plan Estratégico del PNUD y asimismo, ha alimentado a la recientemente elaborada Estrategia Integrada de Gobernanza Local y Desarrollo Local del PNUD (GLDL). Además, contribuirá de manera sustancial a la estrategia del GNUD para la implementación de la nueva agenda, la cual, bajo el acrónimo TAPP (MAPS en inglés) —Transversalización (*Mainstreaming*), Aceleración (*Acceleration*), y apoyo a las Políticas Públicas (*Policy support*)— buscará ofrecer soluciones integradas para incorporar la agenda en las estrategias, programas y presupuestos nacionales y locales, prestando especial atención al compromiso de múltiples actores, los partenariados, la coherencia de políticas, la disponibilidad de datos y la rendición de cuentas.

Agradecemos a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* haber hecho posible esta publicación a fin de reflejar los puntos de vista de diversos actores e interlocutores —representantes de gobiernos locales y nacionales, organizaciones internacionales, academia— sobre la implementación de la Agenda 2030, sus retos y oportunidades desde la óptica del enfoque territorial. Estos socios tienen dos elementos en común: todos ellos tienen responsabilidades, en diferente grado, en la implementación de los ODS; y, deben coordinar sus actividades en torno a una estrategia común para lograr un mayor impacto. En este sentido, cabe señalar y subrayar el amplio consenso en torno al enfoque territorial como una estrategia capaz de impactar en la vida de las personas, puesto que cualquier política alejada de los territorios verá inevitablemente reducida o anulada su importancia.

D004 Coopera 37 (8).indd 9 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 10 12/09/16 16:10

tema central

EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS TERRITORIOS Y DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA AGENDA POST-2015

D004 Coopera 37 (8).indd 11 12/09/16 16:10

1

D004 Coopera 37 (8).indd 12 12/09/16 16:10

El rol estratégico de los territorios y de la cooperación descentralizada en la Agenda post-2015

The strategic role of territories and decentralized cooperation in the post-2015 Agenda

ALDO GARCÍA Y GIOVANNI CAMILLERI*

PALABRAS CLAVE

Objetivos de Desarrollo Sostenible; Enfoque territorial; Cooperación descentralizada.

RESUMEN En el marco de la Agenda post-2015 se analizan los diferentes actores que participarán en la implementación de los ODS, proponiendo un enfoque territorial como estrategia conjunta para incrementar el impacto de los objetivos a nivel local, nacional y global. Esta dimensión territorial promueve la colaboración de los ciudadanos/as, administraciones locales y los gobiernos nacionales, siendo los tres encargados de la implementación y el impacto de los ODS.

KEYWORDS

Sustainable Development Goals; Territorial approach; Decentralized cooperation.

ABSTRACT As part of the post-2015 Agenda, the various actors involved in the implementation of ODS are analyzed by proposing a territorial approach as a joint strategy to increase the impact of the objectives at local, national and global levels. This territorial dimension promotes the collaboration of citizens, local and national governments, being the three of them responsible for implementing and impact of the ODS.

* **Aldo García** es doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Fue asesor jurídico regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y actualmente se desempeña como representante residente adjunto de dicho organismo en Uruguay.

Giovanni Camilleri es el coordinador internacional de la Iniciativa de Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible del PNUD. Con una formación médica, anteriormente, ha estado trabajando en diversas áreas de la cooperación internacional: para las ONG, bilaterales y organismos multilaterales.

D004 Coopera 37 (8).indd 13 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS
Objectifs de développement durable; L'approche territoriale; La coopération décentralisée.

RÉSUMÉ Dans le cadre de l'Agenda post-2015, les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des ODD sont analysées en proposant une approche territoriale comme une stratégie commune pour accroître l'impact des objectifs aux niveaux local, national et mondial. Cette dimension territoriale favorise la collaboration des citoyens, des gouvernements locaux et nationaux, étant les trois les responsables de l'exécution et de l'impact des ODD.

Los retos de la futura Agenda ODS

La implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre 2000 y 2015 logró resultados significativos con respecto a varios de los 8 objetivos, y resultados modestos con respecto a otros. Sin embargo, el análisis de los avances y las limitaciones confirman la importancia de la existencia de una estrategia global para actuar concretamente sobre las temáticas que influyen directamente, de forma positiva o negativa, en la calidad de vida de la población del norte y del sur del mundo. La necesidad de mejorar impacto y calidad de una Agenda Global común a los países es entonces un primer reto que la nueva Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha enfrentado. Para ello, se ha utilizado una dinámica participativa sin precedentes. En 2013 se promovió un amplio debate sobre cuáles deberían ser los nuevos ODS, y en 2014 se realizaron 6 diálogos mundiales para reflexionar sobre qué medios de implementación utilizar. Uno de los diálogos estuvo específicamente destinado al reto de la "localización", y se llevó a cabo en 13 países de todos los continentes, cuyas conclusiones se presentaron en cuatro eventos mundiales. El principal objetivo del diálogo sobre la localización fue identificar y proponer los medios para implementar mejor la nueva agenda a nivel local. Esta amplia consulta sobre el "qué" y sobre el "cómo" ha permitido identificar un grupo de sugerencias sobre cómo enfrentar los múltiples retos de la aplicación de los ODS; sugerencias que han sido puestas a disposición de la discusión intergubernamental que se ha realizado desde abril de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, permitiendo al secretario general presentar en septiembre de 2015 los nuevos ODS a implementarse hasta 2030. Entre los retos para su futura implementación es importante mencionar:

- La voluntad de tratar una agenda universal y no, como en parte han sido los ODM, considerarla una agenda destinada para la cooperación con los países en desarrollo. Esto, porque causas y efectos que influyen positiva y negativamente sobre el desarrollo humano son compartidas entre todos los países, y por tanto la respuesta solo puede ser eficaz si es expresión de un compromiso común.

D004 Coopera 37 (8).indd 14 12/09/16 16:10

- Será un agenda más compleja que la anterior porque apunta a la eliminación de la pobreza extrema, y no solo a alcanzar su reducción. Como consecuencia, y para hacer frente a esta complejidad, los nuevos ODS prevén 17 objetivos y 169 metas.
- El monitoreo de su implementación será por lo tanto mucho más difícil, teniendo en cuenta por ejemplo la dificultad que tienen los países en proporcionar indicadores y en facilitar que dichos indicadores sean comparables.
- Si los efectos de una estrategia de desarrollo deben ser percibidos por las comunidades locales, es implícito que su implementación debe llegar a interesar los territorios, y en consecuencia al binomio democrático representado por administraciones locales elegidas y actores sociales y económicos que los habitan. Y por ende, otro de los retos será que el impacto efectivo de la Agenda ODS estará también en función de su capacidad de reflejarse en las dinámicas de desarrollo de los territorios.
- Siempre se dijo que un reto para los 8 ODM era que se implementaran de forma conjunta en pro del impacto. Este reto en el caso de los ODS, con sus 17 objetivos y 169 metas, se multiplica. El riesgo es que, con las mejores intenciones, pero al mismo tiempo aplicando una lógica institucional y corporativa, cada entidad, sea ella local, nacional o global, vele por la implementación de "su objetivo". Las consecuencias pueden ser de dos tipos: o bien que la acción no alcance a reflejarse a nivel local y se quede entonces una "declaración de intención" más, o bien que sí funcione y entonces la acción relativa a cada objetivo se refleje en el territorio pero de forma separada de los demás objetivos, con riesgo de solapamiento y con certeza de no alcanzar un impacto integral en respuesta a la necesidad de la población. Es decir, un reto importante será identificar una estrategia operativa capaz de integrar diferentes objetivos en el momento de su implementación a nivel local.
- Este desafío se relaciona con la necesidad de apuntar a la sostenibilidad de su implementación: es decir, la capacidad de conjugarse con las herramientas de programación y con los rubros de gasto nacionales y locales que las políticas de descentralización y desconcentración proporcionan para consolidar e incrementar el potencial de desarrollo de los territorios.
- El logro de muchos de los ODM dependió del involucramiento de los gobiernos locales y los actores locales de los territorios. También los ODS necesitaran el compromiso nacional para proporcionar un marco legal adecuado, así como capacidad institucional y financiera que permita expresar el rol activo de los territorios.
- Otro reto es la capacidad de movilizar e involucrar el conjunto de actores que son parte del potencial mismo de los territorios, y por ende del país, incluyendo al sector privado. Debe considerarse que no siendo los ODS una estrategia solo para los países en desarrollo, sino que su principio es la universalidad, ello no refiere solo al criterio geográfico o de grado de desarrollo de cada país. Afecta también a la distinción de roles entre sector público y privado. Y respecto a este último, que su rol no se reduce al de donante tradicional. La cierto es que

D004 Coopera 37 (8).indd 15 12/09/16 16:10

los ODS no serán una realidad si el sector privado no se compromete en cuanto a sus sistemas de producción, cuidado del ambiente, respeto a los derechos humanos, condiciones laborales, etc. Su acción impactará significativamente en el logro de los objetivos, más allá de las acciones de los gobiernos y, en algunos casos, en mayor medida que dicha acción.

- Involucrar al sector privado en las dinámicas de implementación y localización de los ODS no solo como expresión de filantropía, sino porque un mejor contexto social y unas instituciones eficaces y transparentes son condiciones determinantes que favorecen a la pequeña y mediana empresa, determinante para el crecimiento económico del territorio y del país.
- Por otra parte, es evidente que los retos mencionados requieren de respuestas coherentes y coordinadas acordadas mediante procesos de diálogo entre los diferentes actores y mecanismos de subsidiariedad entre los diferentes niveles de responsabilidad programática, administrativa y operativa que solo una efectiva gobernanza multinivel puede asegurar.

El enfoque territorial: recurso para enfrentar los retos

En este artículo queremos argumentar por qué el enfoque territorial representa en nuestra experiencia no solo una estrategia oportuna, sino también un verdadero recurso capaz de multiplicar el impacto de estrategias de desarrollo sostenible, no solo a nivel local sino también articulando con políticas nacionales y con el debate global. Se trata de una potencialidad propia del enfoque territorial que es útil para los ciudadanos/as así como para las administraciones locales y los gobiernos nacionales, ya que en definitiva ambos son llamados a asumir el desafío de la implementación y demostrar impacto. La palabra territorio tiene conceptualmente un sentido más amplio que la palabra "local", que designa ante todo un espacio físico descentralizado. Sin embargo, en este artículo la referencia a la palabra "territorio" abarca un significado más amplio, incluyendo el espacio donde se producen (o no) procesos y dinámicas sociales y económicas positiva o negativa. Por extensión, el desarrollo territorial puede considerarse como la síntesis de todas aquellas actividades medioambientales, sociales, culturales y económicas que tienen lugar en un territorio determinado y que impulsan su desarrollo, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

Cuadro 1. Apuntes sobre el concepto de territorio

El concepto de territorio no se limita a una zona geográfica en la que las actividades económicas y sociales se llevan a cabo, sino que se trata de un agregado de entornos físicos y naturales, sociales y culturales, instituciones y organizaciones. El territorio constituye, por tanto, un recurso en sí mismo, ya que sus diferentes dimensiones y componentes se integran. El territorio comprende los siguientes elementos:

- La población local que lo habita, con su organización y el compromiso de su propio desarrollo.
- Los recursos naturales, el agua, la energía y las materias primas que ofrece el entorno local.
- La cultura, las tradiciones y el conocimiento territorial.
- "Capital social" como relación de confianza y de base para la cooperación y la sinergia entre los actores locales.
- La cultura empresarial local.
- Los marcos legales y regulatorios, incluyendo los sistemas fiscales y tributarios.

Fuente: Elaboración propia.

D004 Coopera 37 (8).indd 16 12/09/16 16:10

Listamos por lo tanto a continuación algunas de las potencialidades del enfoque territorial con respecto al desafío de localización de los ODS, es decir el desafío de hacerlos vivir por los múltiples actores sociales y económicos de los territorios que representan aquel tejido de relaciones determinante para el mejor uso de los recursos ambientales humanos y financieros existentes.

El reto para la implementación de los ODS a nivel local abarca múltiples vertientes. Entre ellas citamos cuatro. Un primer factor implica actuar para que la ciudadanía y las fuerzas vivas de los territorios los conozcan y los consideren un medio que conciernen e influyen sobre su calidad de vida. Un estudio indica que solo el 6% de la población europea tenía conocimiento de los ODM y de sus finalidades. Una realidad que ciertamente no favoreció su implementación. Por esta razón, el diálogo entre territorios, tanto a nivel nacional como a nivel global, permite un involucramiento activo de las comunidades locales sobre el "interés común" en implementar y alcanzar los ODS favoreciendo una relación viva, dinámica y pragmática entre ODS y objetivos de desarrollo de los territorios.

En consecuencia, la movilización de los territorios para los ODS puede representar un factor de estímulo para los partidos políticos para incluirlos en sus agendas electorales y como instrumentos de gobierno para su aplicación después de las elecciones.

Un tercer factor crucial para la implementación, sería hipócrita negarlo, son por supuesto los recursos financieros disponibles, siempre enormemente inferiores a aquellos necesarios. Y en esto es fundamental tomar en cuenta que si el 0,7% para la cooperación internacional sigue siendo un compromiso que los países económicamente avanzados deben asegurar, es cierto también que será determinante que los países del norte y del sur conjuguen el 99,3% de su presupuesto nacional en coherencia con los ODS.

A ello deberán sumarse los recursos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) pero más allá de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), el aporte de las IFIs y de los recursos nacionales, la inversión del sector privado será clave en este proceso como se destacó en la Tercera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Adís Abeba. Los economistas estiman el monto necesario a nivel global para financiar los ODS en trillones, cifra más allá de las posibilidades de las fuentes tradicionales. El desafío es cómo se involucra o se compromete al sector privado para considerar adecuadamente los ODS en sus planes de inversión.

A estos factores, indudablemente importantes e imprescindibles, se agrega otro factor: ¿qué estrategia utilizar para hacerlos operativos? Es decir, hay múltiples modalidades operativas que tienen como objetivo responder a las necesidades de la población y generar desarrollo. Entre ellos, programas nacionales que se implementan a nivel local, proyectos comunitarios, campañas locales o nacionales, iniciativas promovidas por un sector específico (sea público o privado), iniciativas sectoriales, iniciativas que interesan a un grupo específico de población, iniciativas que abarcan solo el ámbito urbano o solo el ámbito rural, etc.

D004 Coopera 37 (8).indd 17 12/09/16 16:10

Al respecto citamos algunas de las características propias del enfoque territorial que representan un recurso potencial para la implementación de los ODS:

- El enfoque territorial prevé como interlocutor el conjunto de instancias públicas y privadas que operan en el territorio. Esto permite identificar un "interés común" alrededor del cual concentrar las potencialidades y los recursos existentes para programar respuestas e implementarlas.
- El enfoque territorial integra de forma "fisiológica" diferentes sectores y ámbitos temáticos, prerrogativa que responde a uno de los desafíos clásicos de la implementación: es decir que no se trate de una suma de acciones sectoriales sino más bien una integración de componentes temáticos que generen la integralidad de la respuesta.
- Por esta razón abordar temáticas complejas y potencialmente o definitivamente conflictivas a partir de un enfoque territorial representa de por sí una ventaja comparativa con respecto a otros enfoques metodológicos en pro de una lógica de cohesión social.
- Es por esta razón que desde una óptica territorial, un desafío como la integración de los componentes ambientales, sociales y económicos resulta más abordable gracias a un ejercicio de concertación.
- Resulta en consecuencia más fácil (o menos difícil) realizar diagnósticos territoriales integrados entre diferentes instituciones que, aun teniendo responsabilidad y mandato diferente, comparten el "interés común".
- De esta manera el enfoque territorial tiene como referencia programática la respuesta ante las prioridades integradas de los territorios y exactamente por la misma razón requiere y estimula la coherencia con los programas nacionales.
- En ausencia de esta articulación multinivel, las acciones locales expresión de programas nacionales de diferentes ministerios corren el riesgo de generar iniciativas aisladas que se refieren a diagnósticos diferentes del mismo territorio, realizadas con tiempos diferentes y que en el mejor de los casos proporcionan respuestas sectoriales que serán evaluadas con criterios sectoriales y no en función de una respuesta sostenible integrada y de calidad. Por otro lado, acciones locales no conectadas con programas nacionales corren el riesgo de no influir en el ámbito nacional y de no resultar sostenibles en el tiempo.
- El enfoque territorial focaliza la atención sobre los recursos con que cuenta el territorio para construir de forma sostenible su desarrollo. En función de esto se valora cómo, ante una demanda integrada, es posible proporcionar una respuesta que integra los recursos públicos y privados existentes en el territorio junto a aquellos de los diferentes ministerios. Lo cual además conlleva una reducción de costos, ya que hacer referencia a un diagnóstico común.
- La organización, transformación, acceso y calidad de los servicios territoriales que es prerrogativa de la demanda expresada por la sociedad civil y asociacionismo y de la respuesta de parte de las administraciones locales representa de por sí una estrategia importante y sostenible para la territorialización de los ODS.

D004 Coopera 37 (8).indd 18 12/09/16 16:10

- El conjunto de los elementos mencionados representan elementos determinantes para la implementación de los ODS, pero su potencial efectivo estará en función de la existencia y calidad de procesos de descentralización y desconcentración nacional, y aún más de la existencia de herramientas programáticas y administrativas que dichos procesos hayan producido, como son por ejemplo los Planes de Desarrollo locales y regionales, la transferencia de recursos o la facultad impositiva local.
- La medición de impacto del enfoque territorial resulta útil también en lo que concierne a la medición de cuánto influyen los ODS en la calidad de vida de los territorios y de en qué medida su efecto resulta sostenible.

Valor agregado de la cooperación descentralizada, triangular y Sur-Sur para la implementación de los ODS

Como mencionado, los ODS buscan ser una estrategia universal, es decir, que su implementación es "interés común" de todos los países. La cooperación internacional puede ser muy importante para apoyar este objetivo ya que justamente los ODS no son una estrategia para los países en desarrollo y en consecuencia se deben utilizar lógicas y modalidades de cooperación consecuentes.

Una complejidad es que tradicionalmente la cooperación para el desarrollo opera por medio de proyectos de la duración de dos/tres años. Las instancias que promueven la cooperación internacional deberían valorar utilizar modalidades y herramientas para que la acción se articule con el proceso global y con los procesos nacionales para la implementación de los ODS que tiene una duración de 15 años.

Por supuesto, otro reto ciertamente no nuevo pero siempre presente consiste en cómo evitar caer (o quedarse) en una lógica sustitutiva de las capacidades existentes en los países.

La CD plantea un paradigma que no es el tradicional de donante y beneficiario, y permite más bien establecer un diálogo constructivo entre los múltiples actores públicos y privados que operan en los territorios, concretando de forma pragmática la utilización de un recurso extremadamente importante: la utilización de las experiencias de los territorios en la aplicación de los ODS para el desarrollo local.

La modalidad de cooperación descentralizada se caracteriza por su flexibilidad, proximidad a la comunidad y facilidad en desarrollar alianzas de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur, Sur-Norte, triangular) a través de las cuales se comparten y ponen en práctica experiencia técnica y innovaciones para el desarrollo local, la sostenibilidad y acceso a los servicios, se incrementa la cohesión social y la utilización de las potencialidades no desarrolladas.

D004 Coopera 37 (8).indd 19 12/09/16 16:10

En esta lógica, las características del enfoque territorial son una referencia importante también para el mejor uso de la cooperación externa:

- La cooperación territorial contribuye a que los ODS aterricen a nivel local y se vuelve así, de forma indirecta, en un medio para verificar el nivel real de las estrategias para aplicación de los ODS. Es decir, si una estrategia nacional ODS es efectiva, debería obligatoriamente tener reflejo e impacto a nivel local.
- Comparado con modalidades tradicionales de cooperación que operan verticalmente o por sectores o a través de la implementación de innumerables proyectos a pequeña escala separados unos de otros, el enfoque territorial permite una interacción más efectiva entre los diferentes agentes de cooperación que operan en la misma área geográfica. Este efecto positivo refuerza la capacidad de respuesta si se utilizan los planes territoriales integrales, reduciendo así la fragmentación, aumentando su impacto y sostenibilidad debido a la sinergia con los esfuerzos propios del país.
- La cooperación entre territorios conlleva la peculiaridad de movilizar los conocimientos y las experiencias (positivas y negativas) que estos territorios han generado en materia de instrumentos efectivos para la implementación, cohesión, impacto, concertación, sostenibilidad. No se trata evidentemente de utilizar estas experiencias como "modelos" sino como referencias para enfrentar los elementos críticos y complejidades que suelen acompañar la aplicación de estrategias.
- Otro elemento de fuerza de la cooperación territorial es su capacidad de que a raíz de intercambios estratégicos se generan innovación técnica, tecnológica, organizativa y gerencial, por tanto, un recurso determinante para la aplicación de los ODS.
- Este tipo de cooperación es además muy coherente con uno de los principios de los ODS, es decir, su universalidad, donde se requiere aprender cómo adecuar la capacidad de respuesta en particular en contextos sociales y económicos del norte y del sur que cambian con mucha rapidez e interactúan entre ellos cada vez más.

Esta lógica de cooperación se está imponiendo conceptualmente en el debate internacional y en los países; sin embargo, requiere consolidarse más y superar limitantes conocidas como son, entre otras, la fragmentación, la necesidad de confrontarse con la complejidad, la coordinación. Incrementar la conciencia de que su fuerza no está en función de los recursos financieros que movilizan, sino que es directamente proporcional a la capacidad de articularse entre los diferentes actores que la animan y con los procesos y herramientas propios de los países con sus niveles de avance y con sus limitantes para que las instituciones que financian la cooperación puedan destinarle más confianza y para que las redes territoriales nacionales y globales puedan utilizarlas concretamente.

En tal sentido los ODS representan un verdadero desafío para la cooperación en general y para el PNUD en particular. Las experiencias exitosas desarrolladas hasta

D004 Coopera 37 (8).indd 20 12/09/16 16:10

hoy son un buen punto de partida pero los ODS son un proceso en manos de los gobiernos y serán los gobiernos, junto a los demás actores de la cooperación, quienes definirán el rol que se asignará a cada institución. Más allá de esta decisión, estará el hecho de verificar la capacidad que cada organismo tiene o debe desarrollar para contribuir a una agenda de la complejidad ya señalada.

Pistas a futuro

El PNUD entiende la gobernanza local y el desarrollo local de manera integrada, es decir, como procesos que están estrechamente vinculados al DHS y a la resiliencia, visión que queda bien reflejada en su Plan Estratégico 2014-2017. En efecto, la gobernanza local permite a la ciudadanía, grupos y comunidades locales articular sus intereses y necesidades, mediar diferencias y ejercer derechos y obligaciones, "ofreciendo mayores beneficios del desarrollo a la ciudadanía". Este enfoque encuentra en las políticas nacionales de desarrollo territorial una estrategia que promueve la inclusión, incrementa la responsabilidad de los gobiernos subnacionales y ciudadanía, y contribuye en el fortalecimiento de sus capacidades para gestionar las oportunidades y responsabilidades que los procesos de descentralización les han otorgado.

Desde su comienzo en 2004 la Iniciativa ART apoya a los países interesados en fortalecer las capacidades de los territorios en la búsqueda de soluciones integrales y multidisciplinarias, adoptando un enfoque transversal que abarca múltiples áreas temáticas. A la vez ART es una puerta de entrada para las redes territoriales interesadas en utilizar el diálogo entre territorios como referencia estratégica para enfrentar retos locales, nacionales y globales como son justamente los ODS. Para este fin la Iniciativa ART ha puesto a disposición su experiencia en la activación de plataformas de articulación multinivel y multiactores para ser parte integrante de la estrategia de Gobernanza Local y Desarrollo Local (GLDL) del PNUD promoviendo los partenariados como una estrategia para incrementar impacto, sostenibilidad y innovación tanto a nivel nacional como a nivel global.

Los programas relacionados con la implementación de los ODS deberían ser entonces diseñados tomando en cuenta la necesidad de plataformas con mecanismos y herramientas de articulación horizontal entre los diferentes actores activos en los territorios y verticales entre los diferentes niveles de responsabilidad:

- Los gobiernos locales desempeñan un papel crucial en la vinculación de los actores locales clave en el desarrollo territorial. Ellos son parte del Estado y obtienen su legitimidad del voto de la ciudadanía. Por esta razón, todos los programas de implementación de los ODS deben prever el rol estratégico de los gobiernos locales e intermedios, así como de los actores sociales, económicos y académicos de los territorios.

D004 Coopera 37 (8).indd 21 12/09/16 16:10

- El liderazgo político y social de las mujeres es clave para la implementación de los ODS. Más mujeres elegidas localmente ayudarán a asegurar la participación plena y efectiva en la toma de decisiones en los entornos políticos, económicos y sociales.
- El Desarrollo Económico Local (DEL) tiene el potencial para canalizar un marco de desarrollo inclusivo, integrando las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica, ambienta, cultural, tecnologías de la información, empleo), como una forma de lograr una mayor cohesión y responder a las demandas expresadas a nivel local, al tiempo que permite hacer frente a los desafíos y tomar aprovechar las oportunidades a escala mundial. El paradigma DEL asume como unidad de referencia el "territorio como un sistema integrado".
- Las prácticas realizadas por diferentes programas que utilizan un enfoque territorial no solo demuestran que la utilización de plataformas de articulación es un objetivo posible, sino también que efectivamente genera una mayor sinergia y coordinación entre los diferentes agentes y diferentes niveles que son condición para acelerar la consecución de los ODS.

Cuadro 2. Elementos y herramientas de una plataforma de articulación multiactor y multinivel

- Los Grupos de Trabajo Territoriales (GTT) están compuestos por representantes de todos los ámbitos activos de especialización territorial a nivel de región, provincia, distrito y/o departamento, mientras que los Grupos de Trabajo Locales (GTL) operan a nivel municipal. A través de un foro de intercambio de opiniones y experiencias, los Grupos actúan como "hilo conductor" entre niveles y sectores proporcionando coordinación, acciones coherentes y mayor rendición de cuentas. También facilitan un punto de partida a los socios del desarrollo para fortalecer las capacidades institucionales mientras se promueve la inclusión social de los grupos minoritarios y desfavorecidos.
- Las Líneas Directrices (LD) reflejan las contribuciones y prioridades de los procesos participativos promovidos localmente y abiertos a las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, fundaciones, Universidades; representan el diagnostico territorial integrado para los múltiples actores interesados en contribuir y coordinar sus respectivos conocimientos y recursos en los planes de desarrollo previstos en las políticas nacionales de descentralización y desconcentración. Asimismo, las Líneas Directrices son cruciales para elaborar Planes de Desarrollo Local y alinear a los socios de la cooperación internacional con las propias estrategias locales.
- Los Ciclos de Planificación Local (CPL) y los Mapas de Riesgo y Recursos son procesos participativos "ascendentes" donde los servicios locales y la sociedad civil, la academia y los actores económicos de los territorios trabajan conjuntamente para elaborar diagnósticos territoriales integrados determinantes tanto para los planes de desarrollo locales como para el Comité Nacional de Coordinación (CNC) de los ODS en el cual participan los ministerios nacionales responsables, la Asociación nacional de gobiernos locales, las instancias públicas y privadas que operan en las plataformas de articulación se conforma para asegurar un espacio de diálogo permanente que permita una comunicación sistemática entre las razones de lo local con aquella de lo nacional. Por ello, sus miembros promueven el diálogo y la interacción con el objetivo de integrar los niveles de planificación local participativos con las estrategias sectoriales a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Este artículo quiere enfatizar y poner ante la atención de los múltiples interlocutores interesados y responsables de la mejor implementación de los ODS, las características y el potencial que el enfoque territorial representa para enfrentar el importante y complejo reto de implementar una estrategia común articulada en su dimensión territorial,

D004 Coopera 37 (8).indd 22 12/09/16 16:10

nacional y global. Si por un lado efectivamente se ha tratado de argumentar sobre la importancia estratégica de los gobiernos locales y de los actores territoriales, sería reductivo (y nuestra visión sería limitada), pensar en el reto de la implementación como una responsabilidad frente a la cual actuar de forma separada: los municipios y regiones actúan para la aplicación local, el gobierno nacional para la implementación nacional y los organismos internacionales para la implementación global. Partir de los territorios no significa privilegiarlos sobre las demás dimensiones. Significa más bien privilegiar y priorizar la dimensión territorial como prisma que valora la efectiva capacidad de trasladar en beneficio directo de la ciudadanía lo que es un compromiso común a nivel nacional y global.

D004 Coopera 37 (8).indd 23 12/09/16 16:10



D004 Coopera 37 (8).indd 24 12/09/16 16:10

El rol del sector privado en el enfoque territorial para el desarrollo económico local

The role of the private sector in the territorial approach to local economic development

CLAUDIO CORTELLESE*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo económico local; Territorio; Sector privado; Fomento productivo; Pequeña y mediana empresa.

RESUMEN El sector privado, las empresas y las organizaciones que las representan tienen un papel muy importante en los procesos de desarrollo, aún más en un proceso de concertación e implantación de una estrategia de desarrollo territorial. Las empresas y las relaciones que establezcan con otras unidades productivas, con entidades especializadas y con órganos de gobierno están en el centro de los procesos de desarrollo y su naturaleza en gran parte define la capacidad competitiva del territorio.

KEYWORDS
Local economic development; Territory; Private sector; Productive promotion, Small and medium-sized enterprise.

ABSTRACT The private sector, the enterprises and the institutions that represent them, have a great role in development processes, even more in the case of a consultation and implementation process of a territorial development strategy. The enterprises and the relations established with other production units,

* **Claudio Cortellese** es asesor principal del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tiene amplia experiencia profesional en instrumentos de apoyo a la pequeña y mediana empresa a través de modelos de desarrollo económico local.

El autor agradece los comentarios y contribuciones de Natalia Laguya y Héctor Castello, especialistas del Fondo Multilateral de Inversiones del BID. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones de la institución.

D004 Coopera 37 (8).indd 25 12/09/16 16:10

with specialized institutions and with governing bodies, are central in the development process, and their nature greatly defines the competitive capacities of the territory.

MOTS CLÉS

Le développement économique local; Territoire; Le secteur privé; Promotion de la production; Petites et moyennes entreprises.

RÉSUMÉ Le secteur privé, les entreprises et les organisations qui les représentent, ont un rôle très important dans le processus de développement, encore plus dans un processus de consultation et de mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial. Les entreprises et les relations qui soient établies avec d'autres unités de production, avec des entités spécialisées et avec les organismes gouvernementaux sont au centre du processus de développement, et leur nature définit largement la compétitivité du territoire.

Desarrollo económico territorial: ¿a qué nos referimos?

El desafío del desarrollo regional está presente en el debate sobre desarrollo económico desde hace mucho tiempo. Cada vez que se encuentran desequilibrios económicos y sociales, y/o se quiere diseñar y realizar una política de promoción del desarrollo productivo de una región, se abre la opción de adoptar un enfoque que valorice las ventajas competitivas de dicho territorio a partir de esfuerzos coordinados de sus actores públicos y privados.

En este marco, el concepto de territorio no se limita al espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales, ya que se considera como tal también al conjunto de actores y agentes que lo habitan o que tienen influencia en el sector productivo, con su organización social y política, su cultura e instituciones. Las características de un territorio incorporan además las relaciones comerciales, económicas y políticas que se tengan con otros territorios, con otros sistemas productivos, y la relación con regulaciones, actividades y programas de las diversas instituciones y órganos de la administración pública. Es particularmente en esta perspectiva sistémica que el rol del sector privado pasa a ser muy relevante para el desarrollo de un territorio.

Ahora bien, el sector privado no es un conjunto homogéneo. Está compuesto por micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, como también por actividades productivas llevadas a cabo por trabajadores autónomos, bajo las formas de economía formal e informal. Incluso las cooperativas productivas y las diversas formas de la

D004 Coopera 37 (8).indd 26 12/09/16 16:10

Economía Social y Solidaria son sector privado, aunque suela remarcarse que se trata de actividades de carácter comunitario que se rigen de una lógica distinta a la de los sectores público y privado.

Hay que señalar que las actividades del sector privado empresarial y el desarrollo del territorio están condicionadas tanto por la forma como las empresas organizan sus relaciones en el conjunto del sistema productivo local, como por la dotación de recursos y capacidades, incluyendo las características del entorno territorial donde se ubican. También es importante el carácter y profundidad de las relaciones económicas y comerciales que se establezcan con otros territorios y otras realidades, y su inserción en los mercados. Los aspectos mencionados condicionarán la forma, la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema productivo local a los cambios económicos y comerciales que se puedan dar en los mercados, ya sea local, nacional o, más en general, global.

Entonces, el Desarrollo Económico Territorial implica un proceso participativo, a través del cual los actores del territorio logran concertar una determinada estrategia de desarrollo productivo con el fin de lograr la mejora del ingreso y la calidad de vida de la población local, lo cual involucra los tres aspectos recién citados: a) una efectiva estructuración de las relaciones entre los diversos actores del sistema productivo local: sector privado, sector público, servicios especializados, universidad, y organizaciones de la sociedad civil; b) una mejor utilización de los recursos endógenos, sean estos recursos humanos, naturales, infraestructura y sistemas de servicios, etc.; y c) el desarrollo de relaciones económicas, productivas y comerciales con otros sistemas productivos y con cadenas de valores nacionales o globales.

Este proceso, que incorpora distintas dimensiones —la institucional y política, la económica y social—, se está asociando a un enfoque de desarrollo inclusivo, surgido "desde abajo", es decir, con la participación de los principales actores locales, tanto públicos como privados. Al mismo tiempo, es un proceso en el que se pueden aprovechar las oportunidades externas mediante estrategias de desarrollo concertadas por los actores locales para el empleo digno y la cohesión social.

Desarrollo competitivo de un sistema productivo territorial: mejoras de los factores productivos y profundidad de los mercados

Hay mucha literatura que subraya la importancia de las redes de empresas y de la estructuración de acciones colectivas a nivel de cluster sectoriales y/o de aglomeraciones de empresas. En efecto, las redes de empresas son una parte de las relaciones productivas y funcionales que pueden existir en un sistema productivo y que al final contribuyen a determinar su nivel de competitividad e inserción en los mercados. Raramente una empresa, por más grande que sea, puede ser competitiva por sí

D004 Coopera 37 (8).indd 27 12/09/16 16:10

sola; al contrario, es el conjunto de relaciones establecidas y los diversos actores que en ellas participan, que contribuyen a determinar la competitividad de una empresa y, en definitiva, del conjunto del sistema productivo territorial. Además, la forma que estas relaciones pueden tomar y su profundidad definen en buena parte el comportamiento del sistema productivo local. Relaciones más colaborativas, facilitan el flujo de informaciones y así las capacidades de respuesta del sistema a cambios en los mercados; una mayor apertura a realizar iniciativas conjuntas entre diversos agentes, contribuye a facilitar la capacidad de innovación del sistema; una inserción en cadenas de valor dinámicas, puede implicar o no relaciones de colaboración entre diversos eslabones, lo que facilita su mayor flexibilidad y capacidad de innovación.

Por otro lado, la capacidad de respuesta al cambio, la capacidad de innovación del sistema productivo de un territorio, dependen también del entorno territorial: a) las características de los mercados locales de los factores productivos, como en el caso del mercado de trabajo que, a su vez, está influenciado por el sistema educativo y de formación de los recursos humanos, y la creación de una cultura emprendedora local; y b) la dotación de una oferta de servicios de desarrollo empresarial[1], inclusive financieros y tecnológicos, según las necesidades existentes en cada sistema productivo local, servicios siempre difíciles de acceder para las micro, pequeñas y medianas empresas, como también cooperativas de producción.

Igualmente, es importante señalar que el desarrollo económico territorial no es únicamente la concertación para una mejor utilización de los recursos endógenos, sino también las relaciones económicas y comerciales que un sistema productivo local sea capaz de desarrollar, su capacidad de integración en los mercados, aprovechando las oportunidades de dinamismo externo existentes.

Algunas iniciativas de desarrollo económico territorial tratan de buscar los espacios de interés mutuo entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. A veces, estas relaciones superan la simple subcontratación, para desarrollar esquemas colaborativos que permiten agregar valor desde diversas fases de la cadena de valor, también a partir de empresas de menor dimensión, y en los primeros eslabones.

1 Los *servicios de desarrollo empresarial* se refieren a servicios especializados tales como la información estratégica de mercados, tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial, fomento de la producción limpia; políticas de ahorro energético y utilización de energías renovables; gestión de residuos; uso eficiente del agua y la electricidad; comercialización de productos locales y apoyo a la exportación; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas, entre otros.

D004 Coopera 37 (8).indd 28 12/09/16 16:10

Es interesante destacar como ya en diversos sectores productivos se van desarrollando esquemas colaborativos de innovación, como es el caso de la industria minera en Chile[2]. En efecto, las cadenas de valor pueden muchas veces ser canales de transmisión de información de mercado, de conocimientos y tecnologías, y pueden además ser una base importante para el desarrollo de innovaciones. Cuanto más colaborativas son estas relaciones, tanto más un sistema local puede incrementar el valor agregado con el cual participa en la cadena de valor, favoreciendo mejores puestos de trabajo y mejores salarios. Y es un sistema productivo, y no solo una empresa, una unidad, la que se integra a una cadena, es el sistema que puede establecer adecuadas relaciones comerciales y productivas. Es también importante fortalecer las relaciones económicas entre las pequeñas empresas y las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente, e involucrando a las grandes empresas en los procesos de desarrollo inclusivo a nivel territorial, como actor interesado en el fortalecimiento y en la competitividad del sistema de producción.

El objetivo fundamental es identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la economía del territorio; esto es el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, así como el mercado laboral y sus características, junto a la infraestructura de apoyo, universidades, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.

La experiencia del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en el desarrollo territorial: una evolución en tres fases

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), un instrumento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[3], ha desarrollado en los últimos 20 años una serie de iniciativas dirigidas al desarrollo de la productividad y de la competitividad de las

2 Con el programa "Proveedores de clase mundial", el Gobierno de Chile, a través de la Fundación Chile, está intentando promover una industria de proveedores dinámica y dispuesta a innovar. A este fin, el programa prevé algunos incentivos en términos de soporte técnico para que las grandes empresas mineras estimulen a sus proveedores con demandas concretas de soluciones innovadoras a problemas productivos identificados. En este caso, el impulso a la innovación viene de la empresa grande y demandante de la solución, y no de programas específicos de incentivos.

3 El FOMIN apoya el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe a través del fomento a la inversión privada y la promoción el desarrollo del sector privado. Específicamente, el FOMIN desarrolla y financia proyectos que benefician a hogares pobres y de bajos ingresos, empresarios y otros socios de los sectores privado, público y sin fines de lucro. El FOMIN brinda asistencia técnica, donaciones e inversiones de capital, así como la combinación de estas herramientas. Como el mayor proveedor internacional de asistencia técnica de la región, el FOMIN trabaja con socios locales, en su mayoría del sector privado, para llevar a cabo sus proyectos. El FOMIN financia aproximadamente 100 proyectos al año, con un volumen de financiamiento total de 100 millones de dólares.

D004 Coopera 37 (8).indd 29 12/09/16 16:10

PYME en América Latina. Gran parte de estas intervenciones se han enfocado en apoyar la puesta a prueba de iniciativas de desarrollo territorial, en diversas formas y esquemas. Tanto por la naturaleza de las operaciones que el FOMIN financia —su tamaño limitado y carácter piloto, demostrativo y dirigido a aprender—, como por la misma evolución de las políticas de fomento productivo —enfocadas a generar oportunidades en regiones de menor desarrollo relativo—, el FOMIN ha apoyado procesos de desarrollo territorial en territorios fuera de los grandes centros productivos.

En efecto, estas regiones que en el pasado han tenido un menor crecimiento relativo, tienen hoy un alto potencial de crecimiento económico. Las grandes economías metropolitanas, que presentan una alta participación en el PIB nacional, están creciendo a tasas inferiores que las regiones descentralizadas (el estado de Sao Paulo ha reducido su participación en el PIB nacional durante los últimos 4 años, mientras que Rondônia, Tocantins, Mato Grosso, y Maranhão han incrementado su participación en más del 10%, por ejemplo). Asimismo, en América Latina, más del 50% de la población vive en y alrededor de los centros pequeños e intermedios (con poblaciones de menos de 1 millón habitantes). Además, es en las regiones rurales donde hay una mayor incidencia de la pobreza (la probabilidad de ser pobre es el 56% en las zonas rurales frente a 28% en las zonas urbanas).

Esto muestra que en muchos de los territorios descentralizados hay recursos humanos y naturales subutilizados y/o escasamente productivos. En general, son regiones económicas que juegan un papel estratégico en las cadenas de producción de alimentos, un segmento cada vez más importante de los mercados mundiales. Todos elementos que soportan el potencial de desarrollo de estas regiones y, dada su diversidad sectorial y económica, la importancia de facilitar la aplicación de un enfoque territorial para valorizarlas.

La experiencia del FOMIN en desarrollo territorial se ha desarrollado en tres fases aplicando enfoques diferentes: servicios de desarrollo empresarial, integración productiva y desarrollo económico local[4]. Esta evolución de la intervención del FOMIN ha sido determinada tanto por los cambios que han ido ocurriendo en la región, como por la incorporación de lecciones aprendidas en cada fase. Así el concepto de desarrollo económico local incorpora la experiencia y lecciones de los enfoques anteriores.

El enfoque basado en el acceso a servicios de desarrollo empresarial busca mejorar la prestación de servicios no financieros adaptados a las necesidades de las empresas ubicadas en un territorio determinado (por ejemplo, desarrollo de aptitudes

4 Desde 1994, el FOMIN ha financiado 86 proyectos de desarrollo económico territorial que beneficiaron en forma directa a más de 54.000 pequeñas y medianas empresas en 19 países; de estos proyectos, 17 estaban asociados al primer enfoque, 39 se adscriben al enfoque de integración productiva y 30 son de desarrollo económico local. La cartera de proyectos incluye una variedad de sectores económicos (desde la agroindustria y los sectores industriales tradicionales hasta la alta tecnología y el turismo) y zonas geográficas (ciudades pequeñas e intermedias, cuencas fluviales y zonas rurales).

D004 Coopera 37 (8).indd 30 12/09/16 16:10

empresariales, desarrollo tecnológico y de productos, certificación de calidad, comercialización, contabilidad y gestión financiera). La hipótesis fundamental es que la disponibilidad a nivel local de un conjunto variado de servicios empresariales es importante para el desarrollo económico territorial. De esta forma, la proximidad de los proveedores de servicios con las empresas permitiría una mayor concordancia entre la oferta y la demanda de servicios empresariales, lo que a su vez aumentaría la productividad de las empresas y su acceso a los mercados.

El enfoque de integración productiva agrega, a lo mencionado anteriormente, una atención al desarrollo de las relaciones entre las empresas y se basa en la hipótesis de que las empresas pueden desarrollar ventajas competitivas al cooperar entre sí y con las instituciones sectoriales especializadas, públicas y privadas, ventajas que sería imposible conseguir en forma aislada. Por medio de los vínculos que las empresas forjan, las pequeñas y medianas empresas pueden acceder a conocimientos y tecnologías que de otro modo estarían fuera de su alcance. No obstante, la falta de confianza, la incertidumbre de las empresas y el acceso parcial a la información crean barreras a las compañías para que se relacionen entre sí. Los beneficiarios de este enfoque son grupos de pequeñas y medianas empresas que están concentrados tanto geográficamente como por sectores (conjuntos de empresas) o que están vinculados por medio de cadenas productivas.

El tercer enfoque, orientado a la gestión público-privada, ha sido denominado desarrollo económico local y tiene como objetivo fortalecer las estructuras de gestión público-privada a nivel local mediante la creación de incentivos para la articulación entre el gobierno local, el sector privado, las universidades, los centros tecnológicos y la sociedad civil. Este enfoque representa la experiencia de lo que hemos denominado desarrollo territorial en las secciones anteriores. Para acceder a los mercados locales e internacionales, las empresas locales deben tener una ventaja competitiva respecto de las externas. Esta competitividad proviene de elementos dinámicos que permiten la regeneración constante de la ventaja competitiva local. Estos elementos dinámicos son los activos territoriales e incluyen los recursos naturales, el acervo de mano de obra calificada y especializada, las instituciones de investigación y una oferta de bienes públicos de un territorio, tales como infraestructura de transporte y agua para riego. Las empresas con frecuencia llevan adelante procesos colaborativos con otras empresas y los gobiernos locales para asegurarse de poder aprovechar los recursos. Cuando estos procesos colaborativos tienen lugar, se produce un aprendizaje colectivo que activa la innovación e impulsa la competitividad del territorio[5].

5 Los cuatro pilares comunes a los proyectos de desarrollo local son: a) gobernanza —coordinación y mecanismos de colaboración entre los principales actores locales—; b) capacidad de innovación —promover la adopción de tecnología por las PYME, el desarrollo de productos y mejora de procesos, la diversificación de mercados, entre otros—; c) bienes públicos locales —fomentar las iniciativas conjuntas entre sectores público y privado para mejorar las ventajas comparativas de una región—; y d) integración productiva —apoyar las redes empresariales y la especialización productiva—.

D004 Coopera 37 (8).indd 31 12/09/16 16:10

Cabe destacar que, además de los beneficios asociados a una mayor productividad de las empresas y su acceso a mercados de mayor valor, con el enfoque de desarrollo económico local se han logrado avances en aspectos importantes tales como: la creación y fortalecimiento de modelos de gestión público-privada, como han sido las plataformas público-privadas y comunitarias para aprovechar las grandes inversiones en infraestructura en un territorio (por ejemplo, en los modelos de gestión público-privada creados en torno a la Carretera Interoceánica Sur en Perú, a través de los cuales los productores de alpaca y cacao y las empresas de turismo pudieron mejorar sus actividades económicas, acrecentando así el desarrollo general de los territorios circundantes a la nueva carretera)[6]; y una mayor disponibilidad de bienes e infraestructura colectivos[7] para el desarrollo productivo, demostrada por la mejora en la gestión de los bienes públicos y comunes usados en los procesos productivos (por ejemplo, el incremento en el suministro de agua en el Valle de Lurín en Perú gracias a un modelo de gestión público-privada).

Las lecciones aprendidas a partir de este último modelo de intervención son las que están guiando una nueva evolución de las intervenciones del FOMIN en el área de apoyo al crecimiento competitivo de las PYME. En particular, destacamos algunos elementos de las lecciones más relevantes:

- *La experimentación con enfoques público-privados es particularmente exitosa cuando existen oportunidades para un "gran impulso".* La experiencia del FOMIN demuestra que las acciones público-privadas logran mejores resultados cuando hay oportunidades de desarrollo identificadas, tales como grandes inversiones en curso de los sectores público y/o privado; un capital humano de alta calidad y adaptable; transformaciones productivas impulsadas por los vínculos con grandes empresas.
- *Los proyectos son exitosos cuando se centran en sectores seleccionados con mercados seguros.* La experiencia del FOMIN muestra que es necesario seleccionar sectores que tengan mercados en expansión y que, por lo tanto, estén posicionados para impulsar la economía de un territorio. Al focalizar un proyecto de desarrollo económico territorial en estos sectores, es posible fortalecer las ventajas competitivas del territorio.
- *El respaldo al desarrollo de un mercado local de apoyo técnico y financiero, en lugar de incorporar a proveedores externos, es crucial a largo plazo.* Los proyectos

6 Como resultado del proyecto, que se ejecutó entre 2009 y 2014, los productores de alpaca accedieron al sistema financiero por primera vez y recibieron créditos por un valor superior a 350.000 dólares. Dos asociaciones distritales de productores de alpaca y una cooperativa de productores de cacao generaron ventas por más de 1 millón de dólares. Asimismo, la comunidad agrícola y el corredor turístico local Cuyuni-Tambopata generaron ingresos brutos por un monto superior a 250.000 dólares por medio del turismo rural sostenible.

7 Los bienes colectivos son bienes y servicios que generan beneficios competitivos sostenibles para un grupo determinado en un territorio específico. Los ejemplos de bienes colectivos incluyen la capacitación de la fuerza laboral, los servicios de transferencia de tecnología, información sobre mercados externos y la infraestructura de transporte y comunicaciones.

D004 Coopera 37 (8).indd 32 12/09/16 16:10

exitosos de desarrollo económico territorial se han centrado en el fortalecimiento de un mercado local para prestar servicios o la mejora de los mercados financiero, de tecnología y de capacitación locales, en lugar de crear proveedores duplicados. Un mercado local que brinda asistencia técnica y financiera puede evolucionar junto con las empresas locales, satisfacer sus demandas actuales e incluso anticiparse a sus nuevas necesidades.

- *De los vínculos con los mercados mundiales y las redes de producción e innovación internacionales surgen nuevas oportunidades.* Los territorios exitosos poseen una red local robusta de empresas e instituciones y —al mismo tiempo— pertenecen a redes de producción e innovación nacionales e internacionales. Los vínculos externos son vitales para acceder a conocimientos, contactos, capital e información sobre nuevos mercados y oportunidades tecnológicas.

Reflexiones sobre aspectos para ser desarrollados y el rol del sector privado en los procesos de desarrollo territorial

Hacia adelante y en un contexto de profundización de las políticas de fomento productivo, a través de un enfoque territorial y recogiendo las lecciones de las experiencias anteriores, los temas que resultan más relevantes son al menos tres: a) una participación más activa del sector privado en los procesos de decisión y ejecución de iniciativas de desarrollo territorial; b) una mayor alineación y complementariedad entre las acciones y políticas de los diversos niveles de gobierno (local, regional, y nacional), y c) la implementación de sistemas más trasparentes de evaluación y retroalimentación de las iniciativas realizadas.

Respecto al primer punto y como se ha mencionado anteriormente, el sector privado empresarial es un actor muy importante en los procesos de desarrollo territorial. Mejores esquemas colaborativos entre empresas, pueden facilitar no solo un mejor acceso a mercados, sino también una mayor disposición del sistema productivo local hacia a la innovación y el cambio de paradigmas y prácticas productivas. Por lo aprendido de las experiencias, el vínculo a mercados dinámicos puede dar el impulso necesario para un desarrollo más acelerado; en este sentido, los programas de desarrollo económico territorial deben facilitar la interrelación entre las empresas y los mercados, así como al mismo tiempo potenciar una red estrecha de interacciones locales que permitan compartir y hacer circular y capitalizar en el territorio el flujo de conocimiento proveniente desde afuera de cada territorio.

Sin embargo, son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la complejidad del proceso, la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Además, la desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, reduce el interés del sector privado en participar en proyectos de

D004 Coopera 37 (8).indd 33 12/09/16 16:10

cooperación público-privada, más aún si se trata de la realización de bienes colectivos, bienes y servicios cuyos beneficios no son individualmente apropiables, sino benefician a un colectivo.

En este sentido, dos elementos podrían facilitar una más activa participación del sector privado empresarial en los procesos de decisión y ejecución de políticas de desarrollo territorial. Por un lado, el contar con entidades representativas de ese sector con capacidades operativas y de gestión, capaces de asegurar la necesaria participación del sector empresarial en iniciativas colectivas. Por lo cual es necesario fortalecer estas instancias de representación, tales como las cámaras de comercio e industria y las asociaciones empresariales en general, apoyar la transformación de estas entidades, desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial, la sustitución de su habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de los sistemas productivos locales.

Por otro lado, la construcción de una gobernanza territorial equilibrada, ya sea una institucionalidad formal o informal, capaz de gestionar estrategias basadas en el fortalecimiento y diversificación de la base productiva y de generación de empleo digno, facilitará una integración más efectiva del sector privado. Además, la presencia del sector privado empresarial junto con la presencia de otras entidades en esta institucionalidad sirve también a limitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos e institucionales, dotando a estos procesos de la suficiente perspectiva territorial de medio y largo plazo.

Sobre la alineación y complementariedad entre las acciones y políticas de los diversos niveles de gobierno, es importante destacar que muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la Administración Pública y entre los diferentes departamentos sectoriales. La eficiente coordinación institucional público-pública podría facilitar un entorno de desarrollo más propicio a las empresas, con mejores servicios, incluso adaptados a las necesidades específicas de cada territorio. Un factor que pudiera facilitar esta coordinación es asegurar una participación desde el inicio de las instancias claves de los diferentes niveles de gobierno en las iniciativas de desarrollo territorial. Además, cuando estos actores participan activamente en el diseño y la ejecución del proyecto, es más probable que los proyectos coincidan con sus intereses de políticas, incrementándose así la probabilidad de que los enfoques exitosos se apliquen a mayor escala.

Por último, las iniciativas de desarrollo económico territorial deben incorporar mecanismos de evaluación de forma permanente, lo que incluye sistemas de indicadores que no son únicamente de carácter cuantitativo, ya que hay incorporar, igualmente, los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido en dichas iniciativas territoriales de desarrollo. Un sistema de evaluación no es solo útil

D004 Coopera 37 (8).indd 34 12/09/16 16:10

para justificar a futuro las intervenciones, sino que también sirve para gestionar mejor las intervenciones. Tener informaciones de efectividad y eficiencia permite además facilitar la adhesión y el consenso a las intervenciones, factor importante para la sostenibilidad de la política de fomento productivo, particularmente en aquellas de carácter territorial. Por último, un sistema de evaluación permite además aprender, eventualmente modificar y ajustar las intervenciones para que sean más efectivas en generar mejoras en los factores de competitividad. Esto a su vez, puede ofrecer una base para reafirmar la efectividad y eficiencia de un enfoque de desarrollo productivo territorial, en comparación con un enfoque más "de arriba hacia abajo", típico de las políticas de fomento centralizadas.

D004 Coopera 37 (8).indd 35 12/09/16 16:10

3

D004 Coopera 37 (8).indd 36 12/09/16 16:10

La cooperación Sur-Sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015

South-South cooperation with a territorial approach, the new paradigm of decentralized cooperation under the new post-2015 Agenda

AGUSTÍN FERNÁNDEZ DE LOSADA*

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada; Cooperación Sur-Sur; Desarrollo; Enfoque territorial; Agenda post-2015.

RESUMEN La cooperación descentralizada se orienta a la construcción de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales que sirven para reforzar sus capacidades como articuladores del territorio y de sus actores. Este enfoque territorial adquiere una mayor dimensión si nos referimos a la cooperación descentralizada Sur-Sur, cuya relevancia en la implementación de la Agenda post-2015 debe ser subrayada.

KEYWORDS

Decentralized cooperation; South-South cooperation; Development; Territorial approach; Post-2015 Development Agenda.

ABSTRACT Descentralized cooperation aims to build horizontal relations between subnational governments that serve to reinforce their capabilities as articulators of the territory and its actors. This territorial approach takes on greater dimension if we refer to the decentralized South-South cooperation whose relevance in

* **Agustín Fernández de Losada** es experto sénior en gobernanza y desarrollo territorial, trabaja para diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, principales redes internacionales de ciudades y para gobiernos nacionales y locales.

D004 Coopera 37 (8).indd 37 12/09/16 16:10

the implementation of the post-2015 Development Agenda should be underlined.

MOTS CLÉS

La coopération décentralisée; Coopération Sud-Sud; Développement; L'approche territoriale; L'Agenda post-2015.

RÉSUMÉ La coopération décentralisée vise à établir des relations horizontales entre les gouvernements sous-nationaux qui servent à renforcer leurs capacités comme articulateurs du territoire et de ses acteurs. Cette approche territoriale prend une plus grande dimension, si nous nous référons à la CSS décentralisée dont la pertinence dans la mise en œuvre de l'Agenda post-2015 devrait être soulignée.

Introducción y apuntes conceptuales

En los últimos años la cooperación Sur-Sur ha irrumpido con fuerza como una nueva "forma" de abordar la cooperación al desarrollo. Una nueva forma que ha recibido diferentes aproximaciones conceptuales, pero que parte, en todo caso, de la construcción de relaciones de cooperación entre "iguales".

Se trata de una forma de cooperación que moviliza una cantidad nada despreciable de esfuerzos y recursos, y se sitúa en algunas de las principales agendas globales como un instrumento clave para avanzar hacia una cooperación internacional más eficiente y un desarrollo más sostenible y duradero.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur?

La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur[1] la define como un marco amplio para la colaboración entre países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Un marco que se da con carácter bilateral, regional, subregional o interregional entre dos o más países en desarrollo y que sirve para que estos compartan conocimiento, capacidades, experiencias y recursos para alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. Se trata, por lo tanto, de una modalidad de cooperación que se da entre países del Sur. Pero no del sur geográfico, sino del que se ha construido en el imaginario geopolítico global y que engloba a todos los países en desarrollo: el Sur global. El concepto "países en vías de desarrollo" se utiliza, como veremos, en un sentido amplio incluyendo los países propiamente en desarrollo y los de renta media, incluyendo las potencias emergentes como Brasil, México, India o Sudáfrica.

1 http://ssc.undp.org/

D004 Coopera 37 (8).indd 38 12/09/16 16:10

Implica, así, a los países que hasta la fecha habían desempeñado un papel exclusivo de receptores en el sistema de ayuda y que comienzan a asumir un rol más dual, poniendo sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países de similar o menor nivel de desarrollo[2].

A pesar de que se les incluye en la categoría de nuevos donantes, se trata de una modalidad de cooperación que va más allá de la mera relación donante-beneficiario que se da en las relaciones tradicionales Norte-Sur. No se ajusta al concepto clásico de ayuda, es decir, de la cooperación al desarrollo basada en la transferencia de recursos económicos y técnicos. Se trata de una cooperación dotada de una clara dimensión política, económica, social y cultural que se centra fundamentalmente en la construcción de relaciones de colaboración, de intercambio y de transferencia de conocimiento.

Por otro lado, la aproximación al término "países" también debe ser hecha en un sentido amplio en la medida en que la cooperación Sur-Sur no se da únicamente entre los gobiernos nacionales de los países implicados sino que incorpora, cada vez con mayor presencia, a otros actores como los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado.

En el presente artículo, analizaremos el peso creciente que tiene la cooperación Sur-Sur en la cooperación descentralizada, es decir, en las relaciones de cooperación entre gobiernos subnacionales. En las últimas décadas la cooperación entre ciudades, regiones, estados y otras formas de gobiernos territoriales, ha evolucionado de forma importante adquiriendo un reconocimiento y una legitimidad notable en el sistema de cooperación internacional.

En pocos años, los gobiernos subnacionales han sabido pasar de operar en el marco de relaciones puramente asistenciales a construir relaciones de partenariado mucho más eficientes basadas fundamentalmente en la creación de espacios de intercambio, transferencia de conocimiento y aprendizaje mutuo.

Veremos hasta que punto lo que podemos denominar cooperación descentralizada Sur-Sur, encaja y contribuye a esta evolución aportando nuevas maneras de abordar las relaciones entre socios; o, si por lo contrario, incurre en las mismas contradicciones en que ha incurrido la cooperación descentralizada clásica, es decir, si sirve también para construir relaciones de carácter vertical.

El análisis abordará también la manera en que la cooperación Sur-Sur puede contribuir a afianzar el concepto de "enfoque territorial" como fórmula tendente a movilizar a todos los actores que operan en un territorio y vincularlos a la definición e

2 G. Santander (coord.) (2011): *Nuevos donantes y cooperación sur-sur: estudios de caso*, ICEI, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

D004 Coopera 37 (8).indd 39 12/09/16 16:10

implementación de las estrategias de desarrollo. Y hasta qué punto la cooperación Sur-Sur y su dimensión territorial tienen un lugar en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible post-2015.

Efectivamente, durante el proceso de consulta sobre la localización de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[3] lanzado por el United Nations Development Group en 2013 y 2014 bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UN-Habitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se destacó la importancia de la cooperación descentralizada en la implementación de la nueva Agenda de Desarrollo y la necesidad de promover, en ese ámbito, la cooperación Sur-Sur.

Contexto: del asistencialismo a la cooperación Sur-Sur

La presencia de los gobiernos subnacionales en el contexto de la cooperación internacional ha evolucionado de forma relevante en las últimas décadas. Estos, han pasado de ser meros espectadores de un sistema monopolizado por Estados nacionales y los organismos internacionales, a ser reconocidos como actores significados en los procesos de desarrollo; actores de pleno derecho de un escenario internacional cada vez más complejo, dinámico e interconectado. Un escenario en el que operan una cantidad importante de actores, públicos y privados, que se interrelacionan formando una densa malla de vínculos basados en intereses y necesidades compartidas.

La cooperación descentralizada, entendida como la modalidad de cooperación al desarrollo centrada en las relaciones de partenariado establecidas entre gobiernos subnacionales[4], tiene ya un recorrido más que notable.

Desde su origen, que podemos situar en los hermanamientos entre ciudades tras la Segunda Guerra Mundial, hasta el auge de la solidaridad internacional, situado tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio en 1992, las relaciones de cooperación entre gobiernos subnacionales siguieron los patrones clásicos de las relaciones Norte-Sur. Es decir, se basaban en relaciones de carácter meramente vertical y asistencialista, en las que el principal valor añadido se centraba en la transferencia de recursos financieros y de capacidad técnica. La cooperación giraba en torno a los conceptos de ayuda y se articulaba a partir de un donante, en el Norte, y un beneficiario, en el Sur. Este patrón clásico se ajustaba poco al potencial de la cooperación descentralizada en la medida en que la capacidad de los gobiernos subnacionales de movilizar recursos

3 UNDG (2014): *Localizing the Post 2015 development agenda, dialogues on implementation*, UNDG.

4 A. Fernández de Losada (2013): *Capitalisation of European decentralized cooperation experiences*, Comisión Europea.

D004 Coopera 37 (8).indd 40 12/09/16 16:10

destinados a la cooperación al desarrollo, tomada de forma individual, no es en absoluto significativa y genera dispersión de esfuerzos.

Podemos afirmar que el impacto de la cooperación descentralizada de corte asistencial en los procesos de desarrollo ha sido limitado. La lógica asistencialista se sustenta en una aproximación cuestionable al concepto de solidaridad centrada, fundamentalmente, en la transferencia de recursos y de conocimientos técnicos, y se aleja de los principios básicos fijados en la agenda internacional de la eficacia de la cooperación al desarrollo[5].

No se tiene en cuenta que los recursos que se transfieren, por limitados, difícilmente tienen un impacto estructural y por lo general sirven para cubrir necesidades puntuales que no necesariamente responden a las prioridades fijadas por los "beneficiarios" ni a la especificidad de las competencias y capacidades de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, la gestión del conocimiento, de Norte a Sur, parte de la base de que lo que funciona en un lugar se puede aplicar en otros ignorando o minusvalorando las condiciones específicas de cada lugar e imponiendo soluciones "prefabricadas"[6]. Pero las relaciones de cooperación descentralizada poco a poco han ido virando hacia la construcción de otro tipo de relaciones centradas en la construcción de alianzas entre socios. Relaciones entre iguales que diseñan sus estrategias de cooperación en torno al interés mutuo. Relaciones en las que el valor añadido ya no se sitúa en los recursos movilizados, sino en la construcción de partenariados que sirven para promover intereses compartidos en el escenario internacional, con la intención de intercambiar experiencias y transferir conocimientos, así como para promover vínculos sociales, culturales, académicos o empresariales.

Esta nueva lógica de carácter horizontal, responde de forma mucho más efectiva a los principios fijados en la agenda de la eficacia. Genera apropiación en la medida en que por lo general las estrategias de cooperación se vinculan a las estrategias de desarrollo fijadas por los gobiernos subnacionales; focaliza en los ámbitos de actuación que les son propios a nivel competencial, de manera que la dispersión es menor; y sirve para articular la implicación de otros actores cuya participación en los procesos de desarrollo a escala territorial es clave.

Es precisamente esta dimensión territorial de la cooperación descentralizada la que le confiere una especificidad y una legitimidad significativas en el entorno de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Por un lado, se ha convertido en uno de los instrumentos con mayor potencial para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos subnacionales,

5 Más información en http://effectivecooperation.org/

6 A. Enríquez y M. Ortega (2007): *La cooperación descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

D004 Coopera 37 (8).indd 41 12/09/16 16:10

en la medida en que se les reconoce un rol determinante en los procesos de desarrollo el refuerzo de sus capacidades se ha convertido en algo estratégico.

Por otro lado, el rol que estos desempeñan como articuladores del territorio, permite la implicación en las estrategias de cooperación de los actores locales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, empresas, etc., que desempeñan un rol clave en el desarrollo sostenible y la cohesión social. De esta manera, se profundiza en la apropiación, se asegura una mayor proximidad de la cooperación a los intereses y necesidades de los ciudadanos y se apunta a una mayor innovación y una mejor gestión del conocimiento.

La cooperación descentralizada abordada desde esta perspectiva, comporta la construcción de relaciones entre territorios; es el marco perfecto para consolidar alianzas políticas, intercambios culturales o educativos, relaciones empresariales, universitarias o científicas. El intercambio es, en definitiva, el eje central del modelo. Pero el potencial de esta cooperación de carácter horizontal y territorial adquiere una trascendencia mayor si se aborda desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur. En este contexto el concepto de "cooperación entre iguales", adquiere una mayor relevancia al tratarse de relaciones de partenariado establecidas entre instituciones que, supuestamente, operan en contextos más cercanos y abordan problemáticas compartidas.

Efectivamente, el contexto en el que operan los gobiernos subnacionales del "Norte" difiere en gran medida del que tienen que abordar los del "Sur". A pesar de que los ámbitos de intervención son los mismos o muy similares —hablamos de desarrollo económico, protección del medio ambiente, educación, salud, bienestar y protección sociales, incluso de lucha contra la pobreza— las estrategias que sustentan las políticas que se despliegan difieren enormemente.

Pensemos, por ejemplo, en la política de lucha contra la pobreza que tiene que desarrollar un municipio del Ecuador, país en el que el umbral de la pobreza se sitúa en 111 USD mensuales por persona; o las que se desarrollan en los municipios de los países más avanzados de América Latina, con umbrales situados en los 127 USD de Chile, los 130 de Brasil, los 184 de México o los 206 de Uruguay[7]; y contrastémoslo con las que desarrolla los municipios de un país como España en el que dicha cifra se sitúa en 750,05 USD (663,41 €) mensuales[8].

Las prioridades son otras. Lo son en materia de seguridad alimentaria, acceso a la vivienda, a los servicios básicos, a la protección social, al empleo, a la salud reproductiva o a la educación. Y las políticas que se desarrollan, también. Es por ello que la experiencia y el conocimiento generado en los países del "Sur", que puede ser tan válido e innovador como el que se produce en el "Norte", es más fácil de trasladar a

7 Panorama Social de América Latina 2014, CEPAL, diciembre de 2014.

8 Encuesta de Condiciones de Vida 2014, Instituto Nacional de Estadística, mayo de 2015.

D004 Coopera 37 (8).indd 42 12/09/16 16:10

otras realidades cercanas desde el punto de vista económico, social, cultural o político. Así, por ejemplo, las políticas centradas en el apoyo a las trabajadoras informales y a los microemprendimientos liderados por mujeres en Curitiba[9], Brasil, serán más fácilmente replicables en San Salvador, El Salvador, que las que las destinadas a potenciar el empleo femenino que se desarrollan en Turín, Italia. Este hecho no quita validez e interés a las relaciones "Norte-Sur" pero nos abre a una nueva dimensión que, como veremos, también en el campo de la cooperación descentralizada tiene un gran recorrido.

Los actores del Norte siguen teniendo mucho que aportar a sus socios en el Sur. Pero los nuevos escenarios que se dibujan en el mundo, especialmente la crisis que están viviendo las economías más avanzadas, y en concreto los países europeos, nos asoma a otra realidad, dibuja otros patrones de funcionamiento en el sistema de cooperación al desarrollo. Nuevos patrones que incluyen las relaciones clásicas Norte-Sur, las relaciones Sur-Sur, la triangulación así como, por qué no, las relaciones Sur-Norte; es decir, la transferencia de experiencias y conocimiento forjados en los países en vías de desarrollo que son replicables o útiles para la definición de políticas en ámbitos tan sensibles como la participación ciudadana, la atención social o la preservación del medio ambiente.

Estamos, por lo tanto, ante un nuevo esquema de funcionamiento de la cooperación al desarrollo en general y de la descentralizada en concreto. Un esquema más complejo y rico que apunta lograr una mayor eficacia por la vía del establecimiento de marcos de relación integrales, flexibles y multidireccionales.

La cooperación Sur-Sur, el enfoque territorial y la Agenda post-2015

El potencial que se le supone a la cooperación descentralizada Sur-Sur ha hecho que hoy en día sea una práctica en auge. Una práctica que presenta, en algunas regiones como América Latina o Asia, experiencias muy relevantes que poco a poco encuentran el apoyo de los grandes organismos multilaterales como la Unión Europea o el PNUD y de las principales agencias de desarrollo del "Norte" y del "Sur".

Así, por ejemplo, el gobierno de Brasil ha desarrollado un programa dirigido a promover la implicación de sus gobiernos locales y estatales en partenariados con sus homólogos internacionales. Efectivamente, el Programa de cooperación técnica descentralizada Sur-Sur[10], impulsado por la Secretaría de Asuntos Federativos y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y las redes de ciudades brasileñas, ha servido para financiar proyectos y para consolidar la proyección internacional de las ciudades y estados del país.

9 http://curitiba.dieese.org.br/index.php

10 http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul

D004 Coopera 37 (8).indd 43 12/09/16 16:10

Aunque seguramente lo más relevante es la apuesta que están haciendo los propios gobiernos locales en el Sur por promover relaciones de partenariado Sur-Sur como parte de su estrategia de desarrollo. Especialmente significativa es la apuesta de algunas ciudades en América Latina y en África —como México DF, Sao Paulo, Montevideo, Medellín, Johannesburgo o Durban— que han desarrollado políticas de relaciones internacionales en el marco de las cuales han definido mecanismos de intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y asistencia técnica a otras ciudades en países menos desarrollados.

En este ámbito, destaca fuertemente la experiencia de la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín (Colombia), un referente en la región que ha priorizado la cooperación Sur-Sur en la definición de su estrategia de relaciones internacionales. Medellín mantiene relaciones de partenariado con diferentes ciudades latinoamericanas. Un ejemplo interesante es el diálogo establecido con Bogotá, Panamá, Quito, La Paz, Lima y Santo Domingo en el ámbito de los proyectos integrados de transporte que ha servido para discutir ampliamente las diferentes tendencias, visiones, planes e intervenciones que aportan al tema de la movilidad sostenible en las ciudades Latinoamericanas[11].

También resulta interesante la experiencia del Proyecto AL-LAs[12], una plataforma de ciudades latinoamericanas encabezadas por el Gobierno de la Ciudad de México que cuenta con el apoyo de la Unión Europea y de dos redes de ciudades europeas. AL-LAs ha construido un espacio de diálogo, reflexión e intercambio en el campo de las políticas de relaciones internacionales de los gobiernos de las ciudades que ha servido para compartir modelos de desarrollo, reforzar estrategias, perfilar equipos y organización y ganar visibilidad en el ámbito local e internacional.

Igualmente, el esfuerzo realizado por la ciudad de Maputo, Mozambique, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, por establecer un marco de colaboración con sus socios, Durban, Porto Alegre y Belo Horizonte, en materia de trabajo digno y desarrollo económico local en el ámbito del empleo formal e informal[13].

Sin embargo, no solo las ciudades de forma individual han promovido la cooperación Sur-Sur. También lo han hecho las redes de ciudades que desde hace años han creado plataformas para el diálogo, el intercambio y la transferencia de conocimiento y experiencias. Especialmente significativas son las experiencias de Mercociudades[14] en

11 http://www.acimedellin.org/

12 https://www.proyectoallas.net/

13 "A cooperaçâo cidade cidade sul-sul e triangular", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

14 http://www.mercociudades.org/

D004 Coopera 37 (8).indd 44 12/09/16 16:10

América Latina, la Cumbre Africités[15] en África, o CityNet[16] en la región Asia Pacífico, tres plataformas que durante años han trabajado para mejorar las condiciones en las que operan los gobiernos de las ciudades en sus entornos nacionales e internacionales y para potenciar sus capacidades institucionales y operativas.

Igualmente, CGLU, la red mundial de ciudades, está promoviendo la cooperación Sur-Sur entre gobiernos locales como un elemento clave para la nueva Agenda de Desarrollo. En este sentido, más allá de su posicionamiento político claro a favor de este tipo de cooperación, la red ha desarrollado alguna iniciativa interesante como el proyecto destinado a mejorar las capacidades de las autoridades locales de Brasil y Mozambique[17].

Pero partiendo de la relevancia de las experiencias positivas que existen, y del interés y la proyección de este nuevo tipo de cooperación descentralizada, es necesario abordar el tema desde una perspectiva crítica. Para ello, ¿debemos partir de la base de que la cooperación Sur-Sur es eficiente per se? ¿Debemos asumir que los impactos que genera son siempre positivos? O por lo contrario, ¿puede llegar a generar efectos cuestionables como la que en su día generó la cooperación Norte-Sur?

A pesar de que los contextos son más cercanos, la simetría que se da entre los socios en el marco de una relación Sur-Sur es relativa, especialmente en lo que a recursos se refiere. Las condiciones en las que opera el gobierno de una ciudad en Brasil, México, Sudáfrica o India, distan mucho, por lo general, de las que se encuentran las ciudades de países menos desarrollados como Bolivia, Paraguay, Mozambique o Sri Lanka, por poner ejemplos de países cercanos.

En Brasil, México o India, los procesos de descentralización han sido notorios y los gobiernos subnacionales cuentan con peso político y recursos importantes tanto en lo que se refiere a su capacidad financiera como técnica. Dicha situación contrasta con las condiciones en las que operan los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo, países por lo general muy centralizados en los que la financiación local suele ser muy deficiente, lo que redunda en debilidades institucionales y operativas. Es por ello que, al igual que en las relaciones Norte-Sur, dicha asimetría puede llegar a traducirse también en la configuración de relaciones verticales de sustrato asistencial, es decir, de una cierta hegemonía del socio más desarrollado en relación al que lo está menos. Existe por lo tanto, el riesgo de que la cooperación descentralizada Sur-Sur impongan modelos y prácticas poco adaptados al contexto local y a los recursos y las capacidades del socio beneficiario lo que por lo general comporta una inversión ineficiente de tiempo y recursos.

15 http://www.africities2015.org/

16 http://citynet-ap.org/

17 https://urbaferramentas.wordpress.com/

D004 Coopera 37 (8).indd 45 12/09/16 16:10

La fragmentación o dispersión de los esfuerzos es otro de los riesgos que entraña este tipo de cooperación. Por ello, las relaciones deben construirse sobre la base de un enfoque estratégico que las oriente a los ámbitos de especialidad en los que los gobiernos subnacionales pueden aportar un mayor valor añadido. Como hemos apuntado, el potencial de la cooperación descentralizada es especialmente relevante si lo vinculamos al enfoque territorial.

Es decir, si lo orientamos a reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales como sujetos clave en los procesos de desarrollo de sus territorios y en la dinamización y articulación de los actores que operan en ellos. Este potencial en el ámbito territorial el principal argumento para sostener que la cooperación descentralizada Sur-Sur debe ser parte de la agenda internacional del desarrollo y vincularse claramente al esfuerzo por desplegar la Agenda post-2015 mediante la implementación de los nuevos ODS.

Efectivamente, como señala el informe de la consulta sobre la localización de los ODS[18], "la cooperación descentralizada al desarrollo debe ser reconocida y utilizada para apoyar la implementación de los ODS a nivel local, fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias entre gobiernos subnacionales y promover la cooperación Sur-Sur". Se reconoce, así, el rol que deben jugar los gobiernos locales en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. Una agenda cuya implementación a nivel local pasa por la coordinación de esfuerzos de todos los niveles de gobierno que operan en el territorio, incluidos los gobiernos nacionales, así como por la articulación de los actores que desde la sociedad civil, el sector privado o la academia generan valor y recursos para el desarrollo.

Como apunta Helen Clark, Administradora del PNUD y Presidenta del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, "la mayor parte de los objetivos críticos de la Agenda post-2015 dependerán de la acción local, de la implicación de las comunidades y de los liderazgos locales".

Conclusiones: hacia la territorialización de los ODS

Como se ha tratado de argumentar en el presente artículo, la forma de cooperación descentralizada que mejor responde a un desarrollo duradero y sostenible es la que se orienta al denominado enfoque territorial. Es decir, aquella que se basa en la construcción de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales que incluyen a los actores de los territorios en los que gobiernan. Se trata, como hemos visto, de relaciones entre iguales que operan de forma más o menos simétrica en función de los contextos y de los recursos y capacidades de que disponen.

18 UNDG (2014*): Localizing the Post 2015 development agenda, dialogues on implementation*, UNDG.

D004 Coopera 37 (8).indd 46 12/09/16 16:10

Como también se ha puesto de manifiesto, la cooperación descentralizada Sur-Sur puede orientarse de forma natural al enfoque territorial lo que la convierte en una modalidad de gran recorrido para el desarrollo de los territorios y el refuerzo de los actores que en ellos operan.

La importancia de los territorios y de sus actores ha quedado clara en todo el proceso de definición de la nueva Agenda post-2015. Más allá de la evidente dimensión territorial de los nuevos objetivos, la localización del proceso de implementación de los ODS ha sido considerada clave y ha ocupado, como hemos apuntado, uno de los procesos de consulta global que ha lanzado la Organización de las Naciones Unidas.

En este sentido, se ha subrayado la necesidad de reforzar el rol de los gobiernos subnacionales y de los actores territoriales en el proceso de implementación a escala local de los ODS. El denominado enfoque territorial ha aparecido en los debates como un elemento clave y se ha insistido en los esfuerzos para su conceptualización y despliegue.

Reforzar debe implicar movilizar todos los recursos disponibles para lograr que dichos actores operen en los contextos más favorables posibles. En este sentido, es necesario abordar cuestiones tan complejas y sensibles como la descentralización y la financiación de los gobiernos subnacionales, así como la estabilidad de los recursos humanos y materiales de los que disponen.

Implica, también, articular estrategias dirigidas a reforzar sus capacidades institucionales y operativas de manera que puedan cumplir de forma adecuada el rol que tiene asignado. En este sentido, el papel de los gobiernos subnacionales como articuladores de los actores que operan en el territorio —organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia— es clave. En este ámbito cobran importancia conceptos como el de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Implica, finalmente, asegurar la correcta coordinación y la búsqueda de complementariedades entre los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, las competencias ya no son asignadas de forma monolítica a un único nivel de gobierno. Los diferentes operadores públicos, incluidos los internacionales, comparten competencias y funciones en los procesos de desarrollo y la coordinación de todos los esfuerzos deviene más necesaria que nunca.

La cooperación descentralizada, y en especial la cooperación Sur-Sur, avanzan en este mismo camino y deben ser un instrumento privilegiado en el esfuerzo compartido por consolidar el enfoque territorial y su vínculo con en el proceso de implementación de la Agenda post-2015.

Resulta fundamental no dispersar esfuerzos, orientar todas las estrategias, incluidas las surgidas de los partenariados que se dan entre los propios gobiernos subnacionales,

D004 Coopera 37 (8).indd 47 12/09/16 16:10

a reforzar sus capacidades y potenciar su protagonismo en el despliegue de los ODS a nivel territorial.

Consolidar el enfoque territorial como el elemento nuclear de la cooperación descentralizada ayudará a avanzar en una acción más eficaz. Los gobiernos subnacionales deben ser conscientes de ello y orientar sus estrategias. Sin embargo, toca también a los Estados generar las condiciones y los contextos para que todo ello sea posible. Sin su predisposición todo este esfuerzo puede resultar vano.

Bibliografía

CGLU, FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y LUCI, P. (ODI) (2014): "¿Cómo localizar las metas e indicadores de la agenda post-2015?", Barcelona.

CIDOB y ART-PNUD (2013): *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015,* Barcelona.

DE LA VARGA, O. y BUSTAMANTE, S. (2014): *La cooperación sur-sur de los gobiernos locales latinoamericanos: ¿nuevas modalidades de cooperación?,* Equitaurbe, Buenos Aires.

ENRÍQUEZ, A. y ORTEGA. M. (2007): *La cooperación descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios,* Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. (2010): "Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local", *Anuario de la cooperación descentralizada,* Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona, pp. 14-35.

— (2013a): *Capitalisation of European decentralized cooperation experiences,* Comisión Europea.

— (2013b): *Effective decentralised development cooperation: flows, modalities and challenges,* UNDESA.

MALÉ, J. P. (2012): "¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas", *Guías Metodológicas URB-AL III*, núm. 5, Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III, Barcelona.

ROMERO, M. (2014): "Las instituciones para la proyección internacional de las ciudades", Documento Técnico, Goberna América Latina, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.

SANTANDER, G. (coord.) (2011): *Nuevos donantes y cooperación sur-sur: estudios de caso,* ICEI, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

UNDG (2014): *Localizing the Post-2015 development agenda, dialogues on implementation,* Nueva York.

D004 Coopera 37 (8).indd 48 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 49 12/09/16 16:10

4

D004 Coopera 37 (8).indd 50 12/09/16 16:10

La gestión descentralizada de la cooperación internacional como aporte fundamental al desarrollo local y global en el marco de los ODS. La experiencia ecuatoriana

The decentralized management of international cooperation as an essential contribution to local and global development as part of the OD. The Ecuadorian experience

PAOLA ALEXANDRA MERA ZAMBRANO
Y ETTORE PAPA*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo local; Objetivos post-2015; Cooperación al desarrollo; Cooperación descentralizada; Ecuador.

RESUMEN Este artículo subraya la necesidad de profundizar los aportes locales al debate sobre los objetivos de desarrollo post-2015, enunciando algunos ejemplos de procesos exitosos de la experiencia ecuatoriana. Además, se hace referencia a la importancia de la cooperación descentralizada y a la necesidad de aprovechar las experticias locales para la promoción del desarrollo a escala global.

* **Paola Alexandra Mera Zambrano** es asesora de la Coordinación General Técnica de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Ecuador). Licenciada en Relaciones Internacionales con una especialización en Estudios Latinoamericanos por la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador). Magíster en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede en Ecuador).

Ettore Papa es analista de estrategia, política y normativa de la cooperación internacional de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Ecuador). Licenciado en Ciencias Políticas por la Università di Bologna. Máster en Cooperación Internacional Descentralizada por la Universidad del País Vasco.

D004 Coopera 37 (8).indd 51 12/09/16 16:10

KEYWORDS

Local development; Post-2015 Goals; Development cooperation; Decentralized cooperation; Ecuador.

ABSTRACT This article highlights the need to deepen the local contributions to the debate on post-2015 development goals, stating some examples of successful processes of the Ecuadorian experience. Furthermore, reference is made to the importance of decentralized cooperation and to the need of taking advantage of local expertise to promote development on a global scale.

MOTS CLÉS

Le développement local; Objectifs post-2015; La Coopération au Développement; Coopération décentralisée; Equateur.

RÉSUMÉ Cet article souligne le besoin d'approfondir les contributions locales au débat sur les objectifs de développement post-2015, en énonçant quelques exemples de processus réussis dans le cadre de l'expérience équatorienne. Également, Il se réfère à l'importance de la coopération décentralisée et au besoin de profiter de l'expertise locale afin de promouvoir le développement à l'échelle mondiale.

Introducción

"Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, el ejercicio de la rectoría local, la planificación, la regulación, el control y la gestión de la cooperación internacional no reembolsable"[1]. El marco normativo nacional establece a la gestión de la cooperación internacional como una competencia concurrente a nivel central y descentralizado.

En este contexto, resulta evidente como mediante la asunción de responsabilidades en los diferentes niveles de gobiernos subnacionales el Ecuador esté impulsando, fortaleciendo e institucionalizando la gestión territorial de la cooperación internacional con el propósito de promover el desarrollo territorial en sus diferentes facetas. El marco regulatorio ha avanzado en la estructuración de una institucionalidad de la gestión del desarrollo y, por ende, de la cooperación, posicionando los diferentes enfoques de desarrollo local.

Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional ha ido desarrollando actividades para impulsar la progresiva institucionalización de la gestión de la cooperación internacional

1 Art. 9, Resolución 0009-CNC-2011 (disponible en http://www.competencias.gob.ec/institucion/resoluciones-aprobadas/resoluciones-2011).

D004 Coopera 37 (8).indd 52 12/09/16 16:10

en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), mediante procesos de fortalecimiento de capacidades, difusión de información, articulación multinivel y multisectorial.

La generación de tales políticas públicas, que se profundizarán a continuación, es el fruto de un atento análisis por parte del Estado que, desde la llegada al poder de la "Revolución Ciudadana", ha impulsado procesos de planificación integrales del desarrollo, tanto a escala nacional como descentralizada, promoviendo la planificación y el ordenamiento territorial como elementos imprescindibles para el impulso de un desarrollo local armónico y en concordancia con el enfoque integral del buen vivir. El progresivo impulso y fortalecimiento de los procesos de planificación de carácter descentralizado es parte integrante de la política pública ecuatoriana y se ha interiorizado en los actores locales como necesidad básica para la organización territorial. Al mismo tiempo, a escala nacional se ha realizado e implementado el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), el cual "representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar"[2]. Simultáneamente, la presentación del PNBV enuncia que el mismo debe ser un documento tan práctico como un mapa, con directrices muy claras que nos lleven a optimizar la utilización de los recursos, a no duplicar esfuerzos y a alcanzar la permanencia de la diversidad cultural y ambiental, la armonía, igualdad, equidad y solidaridad (SENPLADES, 2013). En este contexto, resulta más que clara la apuesta del Ecuador por la planificación, tanto a escala descentralizada, como nacional. Por ende, es explicito el interés para que tales procesos de planificación se instauren también a escala supranacional y global.

Las experiencias y experticias locales a escala global: una mirada interconectada

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han representado un gran esfuerzo global que, lastimosamente, ha sido insuficiente en diferentes aspectos, aunque haya logrado importantes resultados en otros. A tal propósito, pero, no es nuestro interés valorar los indicadores específicos y/o los logros y fracasos alcanzados, sino, más bien, llamar la atención sobre las reflexiones, el debate que ha surgido a partir de ello y posteriormente los factores fundamentales para la consecución de procesos de consultas y planificación de objetivos globales, ahora reflejados en "17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas conexas, de carácter integrado e indivisible" (ONU, 2015: 2).

La multiplicación por dos de los objetivos globales, para los próximos 15 años, evidencia que el planteamiento de dicha Agenda Global toma en cuenta las realidades locales, de allí que al menos 8 de los 17 objetivos tengan una mirada territorial, para "Transformar nuestro mundo", tal y como lo plantea la Agenda.

2 Plan Nacional para el Buen Vivir (2013).

D004 Coopera 37 (8).indd 53 12/09/16 16:10

Este enfoque global pudo surgir de la definición de nuevas competencias y atribuciones delegadas por lo central para el reconocimiento de las necesidades de los territorios y de sus habitantes, siendo consciente del nuevo rol asumido por los gobiernos locales, ya que las atribuciones relacionadas con la promoción de sus territorios en diferentes escalas.

El desarrollo local se ha integrado a nuevos enfoques de proyección a escala internacional, el auge de la paradiplomacia[3], a través de la cooperación descentralizada como herramienta ejecutora, ha incentivado el establecimiento de relaciones horizontales entre los gobiernos locales a escala internacional.

Complementariamente, es de fundamental importancia considerar los diferentes aspectos que afectan y condicionan la participación de los Gobiernos Locales en su inserción en el sistema mundo. "La evolución reciente contempla por lo menos tres fenómenos simultáneos: en primer lugar, un crecimiento exponencial del activismo internacional de los gobiernos locales; en segundo lugar, un cambio de enfoque en su manera de insertarse en el mundo, ya no solo como actores de la cooperación (donantes o beneficiarios) sino como actores de la Agenda Global en todas sus expresiones; y en tercer lugar, un cambio en las modalidades y formas de relacionarse con el extranjero, cada vez más profesionales, enfocadas a resultados, por proyectos, a través de redes y en marcos innovadores como la cooperación Sur-Sur y la internacionalización a través de acciones supramunicipales (AL-LAs, 2014).

En este contexto, el creciente protagonismo de los Gobiernos locales en la puesta en marcha de actividades que promocionan las buenas prácticas al interior y exterior de su circunscripción territorial, y el establecimiento de redes descentralizadas de cooperación, nos permiten visibilizar una cooperación movida por principios de reciprocidad e horizontalidad que se destaca por su componente de solidaridad entre pares.

Tales aportes se relacionan directamente con el desarrollo económico local y su promoción. A pesar de ello, "el desarrollo económico local (DEL) no es desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, social e institucional en el seno de los sistemas productivos locales para generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida" (Alburquerque, 2008: 30).

De todos modos, la cooperación descentralizada y el desarrollo económico local tienen una relación causal directamente proporcional entre ellos, el uno se alimenta

3 La implicación de "Gobiernos no centrales" en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómico, político o cultural, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales" se define como Paradiplomacia (Cornago, 2011, en Jiménez, 2012).

D004 Coopera 37 (8).indd 54 12/09/16 16:10

del otro y viceversa. Es por lo tanto evidente que la promoción de ambos aporta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como argumentan las conclusiones del Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Local, "el DEL implica el desarrollo de marcos institucionales y de capacidades necesarias para promover el desarrollo humano sostenible integrando los pilares económico, social, ambiental y cultural, así como el crecimiento inclusivo, justo y solidario. El DEL se considera por ende un medio esencial para promover la implementación local o la Localización de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)".

Parte fundamental de la promoción del desarrollo económico local son los intercambios de experiencia y la promoción y difusión de prácticas exitosas a escala internacional. En este contexto es claro el protagonismo de la cooperación descentralizada. Al mismo tiempo, en los últimos años se están multiplicando vertiginosamente las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular que apuntan en esta dirección; la promoción de lo local a escala internacional.

El impulso de tales iniciativas se enmarca totalmente en los ODS ya que el ODM 8 ha sido sustituido por el siguiente: "Fortalecer los Medios de Implementación y Revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible". ¿Qué mejor modalidad para revitalizar tal alianza que fomentar la cooperación descentralizada Sur-Sur? ¿Qué mejor herramienta para fomentar la cooperación entre países de renta media alta que mediante la promoción de programas y proyectos descentralizados de carácter triangular?

Tales modalidades de cooperación permiten, por un lado, enfocarse hacia aquellos territorios de los países de renta media que aún se encuentra en la periferia del sistema mundo y generar nuevas alianzas de desarrollo entre los países del Sur. Por otro lado, consentirían a los donantes tradicionales seguir manteniendo su vinculación con tales países, ampliando su cooperación técnica con costos limitados y asegurando el efecto multiplicador de los mismos. "Resulta una necesidad imperiosa contar con la experiencia de los países del Sur, tanto con sus programas de cooperación técnica que diseminan soluciones y políticas públicas de incremento de la inclusión social como con sus flujos de comercio e inversión Sur-Sur y Sur-Norte" (Ayllón, 2013: 131).

Es también por eso que "el debate sobre los instrumentos más propicios para reforzar la cooperación internacional de cara a enfrentar los retos del desarrollo han abarcado tres aspectos principales: 1) la cuestión de la coherencia de políticas; 2) el debate sobre la financiación; y 3) el reto de la gobernanza global" (Unceta, 2013: 131).

A tal propósito debe ser claro el compromiso hacia la coherencia de las políticas locales y globales. Sin ella, se mantendrán y/o ampliarán las desigualdades territoriales y sociales, se rendirán vanos los esfuerzos de la financiación de la CINR, y no habrá futuro para un marco serio de gobernanza global.

D004 Coopera 37 (8).indd 55 12/09/16 16:10

La localización del desarrollo en las esferas globales: el rol de la cooperación internacional en el diálogo local ecuatoriano

Todos y todas somos conscientes del impacto de la "localización" del desarrollo y de la importancia de la inclusión de las autoridades locales en los procesos de definición de la Agenda post-2015, por las enormes responsabilidades de los gobiernos territoriales en la implementación de las medidas planificadas mediante procesos participativos de gobernanza local.

Las experiencias desarrolladas por medio de la cooperación al desarrollo del ámbito descentralizado nos permiten extraer numerosos casos de prácticas exitosas que deben sumarse al debate sobre la construcción de la Agenda post-2015, ya que, como ha sido ampliamente identificado por numerosos actores internacionales, la falta de un enfoque territorial y de una especificidad local de las políticas consideradas ha sido una de las principales falencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mismos que no han considerado ni el enfoque urbano ni el rural.

La importancia de la gobernanza local en la implementación de los objetivos globales de desarrollo es clara. En la mayoría de los países, las instituciones locales ejercen un rol protagónico en la prestación de servicios a la ciudadanía. Además, "el poder efectivo del Estado Nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización, y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales" (Moncayo, 2003). Mientras, al mismo tiempo, las fuerzas del mercado internacional deterioran el poder de incidencia del Estado en la economía real, influyendo en todos los factores de producción y consumo.

Las fuerzas de la globalización han modificado parte del panorama geopolítico desde que se conformaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El mundo de hoy es notablemente diferente y cuenta con actores internacionales con gran capacidad de influencia a escala política y económica. Estos actores han entrado también en la arquitectura del sistema de la cooperación internacional influyendo directamente en los procesos de toma de decisión y asignación de recursos.

Como argumenta Sanahuja (2011): "Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM —o, más bien, su interpretación reduccionista— es manifiestamente insuficiente, en particular para los Países de Renta Media Alta (PRMA) de la región, dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una "economía política del mal gobierno" de la que se benefician las elites tradicionales.

La desigualdad, problema histórico de América Latina, se refleja en dimensiones estructurales en numerosos países de renta media. En Ecuador, las políticas públicas están progresivamente reduciendo tales brechas y promoviendo el enfoque del Buen

D004 Coopera 37 (8).indd 56 12/09/16 16:10

Vivir con medidas de desarrollo inclusivo y políticas de acción positiva hacia las minorías tradicionalmente excluidas[4]. A pesar de ello, las necesidades básicas insatisfechas se encuentran aún a niveles elevados en las urbanizaciones marginales y en algunas áreas rurales, demostrando como la simplista categorización de países según sus niveles de ingresos per cápita, no representa las diferentes realidades socioeconómicas de los territorios, ni las condiciones ambientales y tampoco los altos índices de desigualdad, social y territorial, interno a los Países. Por lo tanto, reconocemos la necesidad de crear criterios diferenciados en términos de aplicación de políticas públicas y de iniciativas de cooperación internacional mediante la definición de indicadores específicos.

En semejante contexto, el Ecuador y su política pública de cooperación internacional, define lineamientos claros para el fortalecimiento de la gestión descentralizada de la cooperación internacional en lo local, a través de la Eficacia de la Cooperación a Nivel Local[5]. Con dicho indicador, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) evalúa su accionar determinando los puntos débiles y las fortalezas de los gobiernos locales a la hora de poder gestionar la cooperación internacional en sus territorios. La generación de información y datos confiables para medir dicha gestión han permitido un adecuado seguimiento a dicha política pública.

La primera y esencial fuente de datos ha sido la solicitud de información a los socios cooperantes, que anualmente entregan la información de sus programas y proyectos. Al mismo tiempo, la SETECI ha desarrollado e implementado una nueva herramienta informática que permite ingresar directamente la información de las intervenciones de la CINR en los territorios, el Sistema de Información de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI). Tal instrumento permite a los Gobiernos Provinciales, Cantonales y Parroquiales, ingresar y extraer información estratégica sobre las iniciativas de la CINR en el territorio de su competencia e informarse sobre las demás actividades

4 "El crecimiento en Ecuador ha sido inclusivo, con un efecto directo en la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, y en el crecimiento de la clase media. Entre 2006 y 2014, la pobreza medida por ingresos (usando la línea de pobreza nacional) disminuyó del 37,6% al 22,5%, mientras que la pobreza extrema se redujo desde el 16,9% hasta el 7,7%. Además, la reducción de la desigualdad ha sido más rápida que en la media de la región: el coeficiente de Gini se redujo de 54 a 46,7 entre 2006 y 2014, gracias a que el crecimiento benefició más a los más pobres. Entre 2000 y 2011 el crecimiento más pronunciado del ingreso se produjo en los dos quintiles más pobres: los ingresos del 40% más pobre de la población crecieron un 8,8%, comparado con el 5,8% promedio del país" (Banco Mundial http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview).

5 La línea de base sobre las capacidades institucionales de los GAD en la gestión de la CINR en 2013 se realizó empleando la Medición de la Eficacia de la Cooperación a Nivel Local. Por tal razón, y según la normativa nacional vigente, se decidió proceder a la construcción de una herramienta para valorar tales capacidades (que se subdivide en 11 subíndices y 15 indicadores y que tienen su fundamento teórico en la Declaración de París). La herramienta se aplicó en 24 provincias por un total de 335 actores, es decir, el 91,8 del total, alcanzando una calificación promedia de Eficacia de la cooperación a nivel teritorial del 51,09 (disponible en http://www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medición%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperación%20a%20nivel%20local_2.pdf).

D004 Coopera 37 (8).indd 57 12/09/16 16:10

ejecutadas por la cooperación internacional en el país, permitiendo tener información actualizada de acceso libre sobre la CINR presente en el país según sectores de intervención, socios cooperantes, ejecutores, canalizadores y financiadores. Además, el "Mapa interactivo de la Cooperación Internacional"[6] en el Ecuador trasparenta y democratiza tal información especificando también los periodos, montos, objetivos y resultados de los programas y proyectos.

Anteriormente, y sobre la base de la normativa nacional, que define claramente las diferentes funciones y competencias del Estado y de los GAD, en lo que concierne la gestión descentralizada de la cooperación internacional, las asociaciones de los Gobiernos Descentralizados[7] y la SETECI formularon y pusieron en marcha un Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) para la gestión de la cooperación internacional, que incluye temas de asistencia técnica, capacitación y formación permanente relacionados a la competencia con el propósito de fortalecer todas las facultades de los GAD (rectoría, planificación, regulación, control y gestión), en los niveles técnico y político, y en tres dimensiones: talento humano, institucional y de sistema.

Los arreglos institucionales, la generación, sistematización y difusiones de información fundamentada sobre bases cuantitativas y cualitativas a nivel descentralizado y las actividades y fortalecimiento institucional promovidas, se deben a la convicción de que los mayores impactos de desarrollo se producen en los territorios.

En los territorios del Ecuador, además, están creciendo diferentes enfoques de desarrollo innovadores que reflejan la evolución de la cooperación descentralizada. Más allá de exponer los logros de programas y proyectos específicos que se hayan implementado con resultados satisfactorios en los GAD del país, es de nuestro interés citar algunos procesos que expresan el avance en la gestión de la CINR a nivel descentralizado y su estrecho relacionamiento con el desarrollo local.

En este contexto, creemos fundamental describir como se ha institucionalizado progresivamente la gestión descentralizada de la CINR en los GAD del Ecuador. La conformación de diferentes grupos de diálogo provinciales para la planificación y gestión del desarrollo mediante la elaboración participativa de documentos de prioridades ha sido parte del inicio de tales procesos. "El documento de prioridades tiene el objetivo de informar a la cooperación internacional sobre las características del territorio, sus potencialidades y los principales desafíos. Permite, además, que se pueda establecer el vínculo entre prioridades territoriales y ofertas de la cooperación internacional, en el marco de la planificación nacional y territorial. Así, los socios y donantes pueden apoyar una iniciativa enmarcada en un proceso complejo, y no un proyecto puntual, con lo que se mejora la eficacia e impacto de su intervención" (PNUD, 2010).

6 Los datos ingresados en el SIGECI se reflejan el Mapa Interactivo de la Cooperación Internacional que puede encontrar en el siguiente link: http://app.seteci.gob.ec/mapa/#

7 CONGOPE; AME; CONAGOPARE.

D004 Coopera 37 (8).indd 58 12/09/16 16:10

Los ejemplos de planificación participativa a nivel territorial son numerosos en el país, tanto a escala provincial como cantonal. En numerosos casos, se utilizó la metodología promovida por el Programa ART/PNUD, que prevé la participación de los principales actores locales, desde los GAD, pasando por las diferentes delegaciones desconcentradas del estado central y las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, las empresas privadas y la academia.

Conclusión

Por lo expuesto, queda explicito el protagonismo de los gobiernos locales en la arena de las relaciones internacionales y la importancia de su imprescindible aporte a la restructuración de la arquitectura de la cooperación internacional. A pesar de ello, debemos subrayar las grandes diferencias entre gobiernos locales, tanto por sus capacidades instaladas, como por sus posicionamientos estratégicos y sus formas de relacionarse con la Agenda Global. Por ello es muy importante diferenciar las tipologías de gobiernos locales por el alcance de sus competencias y por las posibilidades técnicas y económicas que los distinguen.

De todos modos, y como evidencian los procesos de consulta para la localización de la Agenda post-2015 implementados en Ecuador a lo largo de 2014, es necesario profundizar los procesos de fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía, la participación ciudadana y la articulación multinivel. Complementariamente, tales consultas reflejaron "tres buenas prácticas del Estado Ecuatoriano, que servirían para anclar la futura Agenda de Desarrollo y que están amparados en la Constitución de la República del Ecuador del 2008. Estos son: el proceso de descentralización que está en marcha y que abre la posibilidad de reforzar las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y de contar los ODS como una guía que promueva el desarrollo local. También se mencionó la "silla vacía" que es un mecanismo establecido en la Constitución y en los instrumentos de participación ciudadana, que facilita la representación de un ciudadano en los espacios de decisión locales... Y finalmente, el concepto del Buen Vivir, acuñado en la Constitución que promueve un nuevo paradigma de desarrollo donde existe una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza" (PNUD, 2015).

La articulación de las experiencias exitosas de los territorios debe ser una prioridad, los estudios científicos lo demuestran, sin nuevos enfoques de desarrollo sostenible nuestro planeta tiene los días contados. La cooperación descentralizada, Sur-Sur y/o triangular, e incluso la tradicional pueden y deben ser promotores de estos nuevos enfoques, en donde lo local, lo participativo y lo sostenible estén al centro de los procesos de toma de decisión en el conjunto de las políticas públicas, locales, nacionales y globales.

D004 Coopera 37 (8).indd 59 12/09/16 16:10

Bibliografía

ALBUQUERQUE, F. (2008): "Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina", *Prisma,* 22, pp. 15-34.

AL-LAS (2014): *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*, Montevideo, p. 12.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2015): "Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General", documento no publicado.

AYLLÓN, B. (2013): *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?,* Editorial IAEN, Quito, p. 131.

GLOBAL TASKFORCE (2014): "La Agenda post-2015 ¿cómo localizar las metas e indicadores?", contribución de CGLU al documento de trabajo de la Global Taskforce, primer borrador (disponible en http://www.uclg.org/) (consultado el 30/07/2015).

JIMÉNEZ, W. G. (2012): "Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente", *Revista científica Guillermo de Ockham*, vol. 10, nº 1, enero-junio, pp. 27-40.

MONCAYO, E. (2003): *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Las Regiones 'Activas' en el mercado comunitario,* Comunidad Andina de Naciones, Bogotá, Colombia, p. 27.

PNUD (2010): "El Programa Marco ART/PNUD Ecuador. Reflexiones metodológicas y avances 2008-2009", Quito, p. 58.

— (2015): "Conclusiones Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial", Quito, 18-19 de mayo (disponible en http://www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs/documentos%20proyectos%20gobernabilidad/Documentos%20FORO%20DET/pnud_ec_Conclusiones%20Foro%20DET%20Quito.pdf) (consultado el 30/07/2015).

PNUD; SETECI; CONGOPE; AME y CONAGOPARE (2013): "Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local", Quito, Ecuador.

SANAHUJA, J. A. (2011): "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", *Pensamiento iberoamericano*, nº 8, ISSN 0212-0208, pp. 195-222.

SENPLADES (2013): "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: todo el mundo mejor", Quito.

UNCETA, K. (2013): "Más allá de 2015: el debate sobre la agenda de desarrollo y la cooperación internacional", *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 33, pp. 125-136.

D004 Coopera 37 (8).indd 60 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 61 12/09/16 16:10



D004 Coopera 37 (8).indd 62 12/09/16 16:10

Desarrollo económico local para la implementación de la Agenda post-2015

Local Economic Development for the implementation of the post-2015 Agenda

ROBERTO DI MEGLIO*

PALABRAS CLAVE

Desarrollo económico local (DEL); Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Agenda post-2015; Trabajo decente.

RESUMEN El presente artículo, a partir de la Agenda post-2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el proceso que se ha desarrollado para su definición, identifica algunas prioridades para una política pública que apunte a un desarrollo sostenible e inclusivo. El artículo aborda posteriormente el tema de la implementación de los ODS mediante el enfoque del desarrollo económico local. Finalmente se menciona la relevancia de la economía social y solidaria dentro de las estrategias territoriales.

KEYWORDS

Local economic development (LED); Sustainable Development Objectives (SDG); Post-2015 Agenda; Decent work.

ABSTRACT This paper, starting with the post-2015 Agenda, the Sustainable Development Goals (SDG) and the process that has been developed to define them, identifies several priorities for a public policy aimed at sustainable and inclusive development. Thereafter, it discusses the issue of SDG's implementation by means of focusing on a local economic development approach. Finally,

* **Roberto di Meglio** es especialista técnico sénior de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra. Al mismo tiempo, es coeditor de sitios web sobre Economía Social y Solidaria en www.itcilo.org/socialeconomy y el "cerebro colectivo" en www.sseacb.net/

El autor agradece a Deborah Fassina, que se ocupa de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria en la sede de Ginebra de la OIT, su colaboración en la redacción de este artículo.

D004 Coopera 37 (8).indd 63 12/09/16 16:10

the relevance of social and solidarity economy within territorial strategies is also mentioned.

MOTS CLÉS
Le Développement économique local (DEL); Objectifs de Développement Durable (ODD); Agenda post-2015; Le travail décent.

RÉSUMÉ Cet article, à partir de l'Agenda post-2015, les Objectifs de Développement Durable (ODD) et le processus qui a été développé pour leur définition, identifie certaines priorités de la politique publique visant à un développement durable et inclusive. L'article aborde ensuite la question de la mise en œuvre des ODD en mettant l'accent sur le développement économique local. Finalement, l'importance de l'économie sociale dans les stratégies territoriales est mentionnée.

La Agenda post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: antecedentes

En el año 2000 los países miembros de las Naciones Unidas se fijaron 8 propósitos de desarrollo humano conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio u Objetivos del Milenio (ODM), divididos en una serie de metas, cuantificables mediante 48 indicadores. Por primera vez, la agenda internacional del desarrollo puso una fecha para la consecución de acuerdos concretos y medibles.

Cada año la ONU realiza un informe para examinar el estado de avance en la consecución de los objetivos del milenio. Según el informe de 2015[1] algunas de las metas se han alcanzado, como en el caso de la reducción a la mitad del número de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día. Sin embargo, aunque se han producido progresos respecto a la situación de 1990, muchos objetivos no se han cumplido plenamente.

En general se destaca que los progresos han sido desiguales y que varios objetivos quedan lejos de su realización. La erradicación de la pobreza sigue siendo el problema mayor: actualmente más de 800 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema y sufren de hambre.

1 http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

D004 Coopera 37 (8).indd 64 12/09/16 16:10

Tabla 1. Nivel de cumplimiento de los ODM

1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Se ha conseguido reducir a más de la mitad el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema*. También el porcentaje de personas desnutridas en las regiones en desarrollo ha caído casi la mitad desde 1990**.
2) Lograr la enseñanza primaria universal	El porcentaje de los niños que se han matriculado en cursos de educación primaria ha aumentado, pasando del 83% al 91% en 2000: un aumento que, sin embargo, no alcanza el objetivo. Además, hay que tener en cuenta la alta tasa de deserción escolar que la ONU reconoce como un gran obstáculo para el alcance del segundo objetivo del milenio.
3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	La ONU considera que se están eliminando las disparidades de género entre hombres y mujeres. Sin embargo, la plena igualdad de género todavía queda lejos (las mujeres ganan menos que lo hombres por el mismo trabajo en casi cualquier parte del mundo).
4) Reducir la mortalidad infantil	La mortalidad infantil ha sido reducida a la mitad en poco más de veinte años; es un avance aunque no se logra totalmente el objetivo.
5) Mejorar la salud materna	La mortalidad materna se ha reducido un 45%, pero la meta de reducir el porcentaje de tres cuartas partes no se ha alcanzado.
6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Se ha progresado mucho en la reducción de paludismo (la tasa de mortalidad ha caído un 58%) y tuberculosis (tasa de mortalidad reducida un 45%). Las nuevas infecciones de SIDA se han reducido un 40% entre 2000 y 2013.
7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente habría que tomar medidas drásticas en este sentido. El mundo camina en la dirección contraria a la que debería tomar para cumplir con las promesas hechas en 2000. Las emisiones de gases de efecto invernadero siguen aumentando y cada año nuevas especies se extinguen consecuentemente al cambio climático.
8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Este objetivo es el más difícil de medir, pero la ONU lo sitúa en los conseguidos puesto que la AOD ha aumentado un 66% entre 2000 y 2014.

** Las personas que vivían en pobreza extrema eran 1.926 millones en 1990. En 2015 son 836 millones.*
*** Se pasó de un 23,3% (991 millones de personas) en el periodo 1990-1992 a 12,9% (780 millones de personas) en el periodo 2014-2016.*
Fuente: Elaboración propia.

La Agenda post-2015

Para el escenario post-2015, el Grupo de Trabajo Abierto (GTA)[2], establecido en 2013 por mandato de la ONU, fue el encargado de proponer un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agenda post-2015 es muy diferente de la agenda del milenio porque, entre otras razones, el mundo y las relaciones geopolíticas han cambiado. La nueva agenda toma como punto de partida los ODM y se compromete a conseguir lo que estos no llegaron a alcanzar. Además, realiza una propuesta más amplia que abarca objetivos sociales, económicos y medioambientales.

Los objetivos fijados han aumentado en número, con respeto a la Agenda del Milenio, pero se pueden reconducir básicamente a seis áreas temáticas: dignidad, personas, planeta, alianzas, justicia y prosperidad. Han sido también propuestos nuevos indicadores (con un total de 169 metas) y, a lo largo del proceso de consulta han tomado (y seguirán tomando) parte nuevos actores, sobre todo locales. Con respecto a los ODM también aumentó la importancia otorgada a los grupos vulnerables, que están

2 https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sdgs/group

D004 Coopera 37 (8).indd 65 12/09/16 16:10

reconocidos en una forma transversal en todos los objetivos. Además, por primera vez, se introdujo un índice de desarrollo de género.

El enfoque de esta nueva Agenda ya no es de Norte a Sur, de hecho la cooperación Sur-Sur y triangular va a ser uno de los elementos más importantes para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. Nos encontramos frente a disparidades crecientes entre y dentro de los estados, a tasas de desempleo elevadas en muchos países así como a una extensa precariedad en el trabajo, al cambio climático, a conflictos y violencias, a importantes desafíos migratorios y crisis humanitarias. Es por lo tanto necesario enfrentar decididamente esos problemas para mejorar la vida de las personas así como proteger el planeta para las generaciones futuras.

No solamente los Gobiernos, sino también la sociedad civil, los jóvenes, las empresas y otros sectores interesados participaron en la consulta global para el post-2015. Se espera que los dirigentes mundiales aprueben este programa en la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible que se celebrará en septiembre de 2015 en Nueva York[3].

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los objetivos del 1 al 7 exhortan a la acción en contra de la pobreza, para la nutrición y la salud, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la salvaguardia del medioambiente. Los objetivos 8 a 11 se refieren a un crecimiento inclusivo y sostenible y al trabajo decente.

Los objetivos 12 a 15 son relativos a la protección del medio ambiente, el 16 pone el acento en la paz y el último objetivo, el 17, anhela revitalizar la alianza mundial en relación con las finanzas, tecnologías, creación de capacidad, comercio, políticas, supervisión y rendición de cuentas.

Tabla 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos

1) Terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes	La pobreza extrema es definida como personas viviendo con menos de 1,25 dólares al día. Una meta es la de reducir por lo menos a la mitad el número de las personas que viven en pobreza (en todas sus dimensiones) según las definiciones nacionales. Se tendrán que garantizar recursos adecuados a los países en desarrollo a fin de implementar programas y políticas para acabar con la pobreza en todas sus dimensiones.
2) Acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible	Se tendrá que asegurar el acceso, en particular a los pobres, a comida nutritiva y segura a lo largo de todo el año.

3 El proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015 está disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S

D004 Coopera 37 (8).indd 66 12/09/16 16:10

3) Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	Además de la importancia de la prevención, la ONU promueve el bienestar físico y mental. La meta última es la de alcanzar la cobertura sanitaria universal.
4) Asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos	Se tendrá que asegurar el acceso a todos los niveles de educación sin discriminaciones de género. Además será importante asegurarse que sean adquiridas la consciencia, las capacidades y las habilidades que puedan fomentar un desarrollo sostenible. Se va a promover una cultura de paz y no violencia, que respete la igualdad de género y los derechos humanos, de ciudadanía global y de respeto para todas las culturas.
5) Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas	Acabar con todas formas de discriminación contra mujeres y niñas por doquier y con la violencia contra ellas, sea en la esfera pública o en la privada. Todas las prácticas dañinas, como las mutilaciones genitales o los matrimonios forzosos serán eliminadas antes de 2030. Igualdad de género significa también igualdad de oportunidades, acceso a recursos económicos y a todas las formas de propiedad, entre otros.
6) Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	No solamente el acceso al agua potable tiene que ser un derecho para todos, sino también la calidad del agua tendrá que ser mejorada reduciendo la contaminación e incrementando el porcentaje de reciclaje y reutilización segura. La participación de las poblaciones locales será de fundamental importancia para lograr esta meta.
7) Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	El acento tiene que ser puesto sobre todo en los nuevos modelos de energías verdes.
8) Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo, sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos	Este objetivo, unido a la adecuada protección social y el desarrollo de competencias, es de importancia estratégica para el cumplimento de los demás objetivos de desarrollo. Es importante que se destaque cómo el empleo, el trabajo decente y la protección social son consideradas prioridades globales y parte fundamental de una agenda realmente transformadora.
9) Construir infraestructura flexible, promover la industrialización incluyente y sostenible y fomentar la innovación	Para alcanzar este objetivo se tendrá que apoyar y mejorar el sistema técnico, tecnológico y financiero de los países en desarrollo. Además es central el rol de la investigación en estos ámbitos.
10) Reducir la desigualdad dentro y entre los países	Este objetivo es muy amplio, reducir la desigualdad significa mantener el crecimiento de los ingresos, promover la inclusión económica, social y política sin discriminación y asegurar las mismas oportunidades a todos. También hay que aumentar la cooperación al desarrollo.
11) Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles	Respaldando colaboraciones económicas, políticas y sociales positivas entre áreas urbanas, periurbanas, rurales y fortaleciendo la planificación nacional y regional para el desarrollo se aumentará la inclusión y la resiliencia a los desastres.
12) Asegurar patrones de consumo y de producción sostenibles	Se pretende asegurar antes de 2030 una gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales. Se otorga mucha importancia también al turismo sostenible y a los empleos verdes.
13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus repercusiones	La ONU reconoce el cambio climático como producto de la actividad humana y se compromete a tomar medidas concretas contra su empeoramiento, aumentando la concienciación ambiental.
14) Conservar y explotar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos	La meta es mejorar la salud de los océanos y realzar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de las economías emergentes, en particular en las islas pequeñas.
15) Proteger y restaurar los ecosistemas terrestres, promover la gestión sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir el proceso de degradación del suelo y detener la pérdida de biodiversidad	Se reconoce la importancia de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas. El apoyo para lograr este objetivo será global y se mejorará la capacidad de las comunidades locales de perseguir oportunidades de subsistencia sostenible.

D004 Coopera 37 (8).indd 67 12/09/16 16:10

16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos e instaurar instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles	Se tendrá que actuar a nivel local y nacional para garantizar que todas las instituciones prevengan la violencia y combatan el terrorismo y la criminalidad.
17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	Se actuará en el sistema financiero, tecnológico, comercial, institucional, de formación y de desarrollo de capacidades para que todos estos objetivos puedan cumplirse.

Fuente: Elaboración propia.

La Agenda post-2015 tiene un carácter global, sin embargo cada gobierno nacional tendrá que definir sus propios objetivos tomando en cuenta las particularidades, las distintas realidades territoriales y las leyes nacionales. Además la implementación de la agenda se debe basar en las leyes internacionales, incluidos los tratados de Derechos Humanos.

¿Cómo se ha llegado a definir los ODS y la Agenda post-2015?

En 2012 el Grupo de Desarrollo de la ONU comenzó un proceso de consulta global para co-construir la Agenda post-2015 en el que han participado más de cinco millones de personas a lo largo de todo el planeta, puesto que, proponiéndose ser universal, la Agenda de Desarrollo post-2015 tiene que ser aplicable en todos los países, regiones y territorios. El diálogo sobre la implementación de la agenda ha sido local y nacional, los locales han sido concebidos para involucrar en el proceso a los actores territoriales y han ofrecido una excelente oportunidad para comprometer los gobiernos locales en un debate multinivel y multiactores. Las consultas reflejaron un enorme deseo y una gran demanda de participación, tanto en la elaboración de la Agenda de Desarrollo como en su futura aplicación[4]. Se organizaron también diálogos en formato digital para involucrar a cuantas más personas posibles, como en el caso de Tanzania que organizó una discusión a través de TAKNET[5] en la cual participaron más de 320 personas dentro y fuera del país, compartiendo ideas y propuestas para la Agenda post-2015.

El objetivo de las consultas fue identificar las áreas principales de intervención para la Agenda post-2015, teniendo en cuenta cada contexto político, social y económico e identificar oportunidades, limitaciones y desafíos para la implementación de la agenda. En varios casos los diálogos han sido seguidos por grupos focales, entrevistas con los actores clave, consultas, debates en redes sociales (como por ejemplo Facebook

4 Los diálogos nacionales se llevaron a cabo en 13 países de África, Asia y Pacífico, Europa, América Latina y Caribe.

5 http://www.taknet.or.tz/

D004 Coopera 37 (8).indd 68 12/09/16 16:10

y Twitter, utilizadas por los gobiernos de Camerún, Portugal y Vanuatu), así como en radio[6] y redes televisivas.

Esto ha asegurado aún más compromiso con la sociedad civil, aunque destaca la participación desigual de mujeres, minorías, discapacitados y también de líderes religiosos. Esta exclusión fue identificada como uno de los mayores desafíos a la implementación de la Agenda post-2015, de hecho entre las varias medidas sugeridas por la sociedad civil, se encuentra la de impulsar la inclusión de todas las franjas de la población.

De las consultas emergió la necesidad de incorporar la agenda en los programas nacionales, provinciales y municipales de desarrollo y de monitorear la implementación y la efectiva participación de todos los actores, incluyendo las minorías. Hay también que asegurar una apropiada infraestructura legal y política que permita crear un entorno que facilite a las autoridades locales hacer frente a sus responsabilidades y cumplir sus compromisos. En este marco uno de los desafíos más críticos es la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la participación de los gobiernos y comunidades locales en el desarrollo económico territorial. Además, la gran mayoría de los participantes de los diferentes países han enfatizado la necesidad de más transparencia, permitiendo así a las personas tener acceso y manejar informaciones públicas, eso permitiría aumentar la confiabilidad en la rendición de cuentas de gobiernos y otras instituciones públicas.

Los diálogos sobre la implementación de la agenda tuvieron mucha importancia porque han destacado los elementos y desafíos comunes, contribuyendo sustantivamente a la universalización de la Agenda por el Desarrollo post-2015. El proceso resaltó la necesidad y el potencial del trabajo común entre gobiernos locales y nacionales, confirmando también la importancia de mecanismos efectivos de coordinación a fin de fortalecer relaciones verticales (multinivel) y horizontales (multiactores)[7].

La Agenda de Desarrollo post-2015 ha sido co-construida y por lo tanto es un programa ampliamente compartido. El esfuerzo ahora tiene que ser comunicar la relevancia del programa a todos los niveles de gobierno, fortaleciendo la colaboración entre ellos. Se requiere también que el entorno legislativo sea favorable a la actuación de la agenda y que las instituciones locales tengan recursos adecuados, humanos y financieros, para su implementación. De hecho, la descentralización y el buen gobierno son para que la Agenda post-2015 sea eficaz. Los actores locales tienen también un rol central en la promoción de los valores típicos de cada territorio que constituyen la clave para un desarrollo inclusivo y sostenible.

6 Como en el caso portugués, en el cual la radio pública Antena 1 dedicó una edición de uno de sus programas más populares al debate. Más de 100.000 personas lo escucharon.

7 "Localising the post-2015 development agenda" (disponible en http://www.worldwewant2015.org/localising2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 69 12/09/16 16:10

Implementación y monitoreo

La Agenda post-2015 tendría que ser implementada a nivel local por instituciones subnacionales, en particular gobiernos locales y regionales, respondiendo directamente a las necesidades de la ciudadanía. "Localizar" su implementación permitirá tener en cuenta los diferentes contextos locales con sus peculiaridades, sus desafíos y oportunidades; además, permite involucrar a los gobiernos locales en todas las etapas de la agenda. La falta de apropiación local de los objetivos y la escasez de recursos, en sentido amplio, ha sido uno de los puntos débiles de los ODM.

De igual forma, es crucial "localizar" porque muchas de las áreas cubiertas por la Agenda post-2015 se sitúan bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales.

El proceso tiene que favorecer la participación de todos los actores locales implicados y fortalecer el liderazgo local generando un enfoque "desde abajo", basado sobre un proceso consultivo que identifique los desafíos y las soluciones que supondrán las bases para construir un marco para el monitoreo futuro.

¿Cuáles son las prioridades para una política pública que apunte a un desarrollo inclusivo y sostenible?

Para que el desarrollo impulsado por la Agenda post-2015 sea inclusivo y sostenible es fundamental que la integración de las dimensiones política, social y ambiental sean fomentadas a nivel local. De esta manera, se puede mejorar la toma de decisiones, la asignación de los recursos necesarios y será más transparente la rendición de cuentas de los gobiernos frente a la sociedad civil. En este sentido, las prioridades son:

- Los gobiernos nacionales tienen que definir y reconocer el papel que las instituciones y los actores locales pueden jugar para poner en marcha, implementar y monitorear la Agenda post-2015. Eso aseguraría más transparencia, asignación de responsabilidades, y por lo tanto, una adecuada rendición de cuentas. La localización de los ODS debería ser llevada a cabo por las esferas de gobierno más próximas a la ciudadanía siguiendo el principio de subsidiariedad.
- Para una mayor eficacia, los gobiernos nacionales tendrán que asegurarse que la localización de los ODS sea acompañada también por la localización de recursos (en términos económicos y de capital humano) y por servicios de apoyo.
- Los gobiernos nacionales deberían actuar para fortalecer a los actores locales e impulsar una mayor participación de las comunidades marginadas en la toma de decisiones.
- Incrementar y mejorar la articulación entre políticas nacionales y locales para que la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sus instituciones tenga una mayor capacidad de respuesta.

D004 Coopera 37 (8).indd 70 12/09/16 16:10

- Establecer mecanismos para "co-construir" la acción pública entre las instituciones locales de desarrollo económico de forma coherente y complementaria a los procesos nacionales de planificación.
- Los gobiernos locales deberían formular estrategias y planes para promover el desarrollo sostenible inclusivo y la reducción de la pobreza.
- Los gobiernos deben promover políticas inclusivas en áreas como la protección social, el empleo, la vivienda sostenible conjuntamente a políticas fiscales que estimulen un crecimiento inclusivo.
- Los gobiernos y las instituciones locales tienen que establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la pobreza con el fin de generar datos y evidencias que inspiren el diseño y la implementación de políticas eficaces para su reducción.
- Se necesita una inversión pública cuidadosa para garantizar que todos tengan acceso a servicios públicos vitales.
- En el proceso de creación de nuevas políticas para un desarrollo inclusivo debe prestarse más atención al papel de aquellos directamente interesados en dichas políticas a fin de conseguir su participación.
- A menudo no se dispone de datos a nivel local que sirvan de base para la planificación y el seguimiento del desarrollo local. Para recabar y analizar datos relacionados con los ODS y para medir la eficacia de las medidas actuadas y monitorearlas en el largo plazo, resulta necesario actualizar y reforzar las capacidades estadísticas y de recolección de datos.
- Los actores locales desempeñan un papel crucial en la promoción de los valores clave de la cultura (patrimonio, diversidad, creatividad y transmisión de conocimientos), que son factores impulsores y elementos facilitadores de un desarrollo sostenible e inclusivo. Las diferentes culturas locales, por ejemplo de los pueblos indígenas, de los migrantes y en general de las minorías, deben considerarse como un recurso valioso que puede aportar conocimientos, legitimidad y pertinencia a las políticas de desarrollo y mejorar su eficacia. La localización de la agenda ayudará a garantizar la inclusión de la diversidad[8].
- Se sugiere también la implementación de programas nacionales y locales para fomentar la participación de la sociedad civil, en particular de jóvenes, mujeres y otras franjas de la población al mercado del trabajo.
- Reconocer y comprender el papel de la sociedad civil en la formulación de políticas y consecuentemente crear un entorno propicio que potencie la contribución de la sociedad civil a los objetivos de desarrollo.
- Reconocer el potencial de la Economía Social y Solidaria (ESS)[9] en la implementación de la Agenda post-2015 y, más en general, en la actuación de políticas

8 http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015/Delivering%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda_Spanish_web.pdf

9 La ESS es un concepto que incluye las cooperativas, sociedades mutuales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, las cuales tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimiento, a la vez que persiguen objetivos tanto sociales como económicos y promueven la solidaridad (disponible en www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2010/110B09_128_span.pdf).

D004 Coopera 37 (8).indd 71 12/09/16 16:10

> de desarrollo inclusivo y sostenible. En el documento de posición "La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible[10]", elaborado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria en 2014, se menciona que: "La ESS proporciona una visión del desarrollo local que regenera y desarrolla de modo proactivo áreas locales mediante la generación de empleo, la movilización de recursos locales, la gestión de riesgos para la comunidad y la retención y reinversión de los excedentes. La ESS puede resultar útil para ampliar la estructura de una economía y un mercado laboral locales y para responder a necesidades no cubiertas con varios bienes y servicios. Puede contribuir a la construcción de la confianza y de la cohesión social y desempeñar un papel importante en la gobernanza local participativa. Los principios de la ESS pueden introducir valor añadido dentro de los sectores en los que operan gracias a la compatibilidad de la ESS con los intereses locales y a su capacidad de perseguir varios objetivos simultáneamente".

Una gobernanza local eficaz puede garantizar la inclusión de diversas partes interesadas a nivel local, creando así una implicación, un compromiso y una rendición de cuentas de base amplia[11].

Desarrollo económico local como medio para la implementación de la Agenda post-2015

El desarrollo económico local (DEL) es un proceso participativo que estimula las asociaciones entre los principales actores sociales, públicos y privados, en un territorio definido. Permite tanto el diseño como la implementación de una estrategia de desarrollo común que haga uso de los recursos y ventajas competitivas locales en un contexto global con el objetivo de crear trabajo decente y estimular la actividad económica[12].

Un marco de políticas nacionales adecuado para cumplir con la Agenda post-2015 que coordine los diversos niveles de gobierno no puede prescindir del enfoque DEL. Para que el desarrollo sea inclusivo y sostenible se requiere un esfuerzo importante de diálogo social, coordinación y cooperación entre los

10 http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=F7443A8DB51FD0ECC1257D1E0034DCB1&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/F7443A8DB5FD0ECC1257D1E0034DCB1/$file/Position%20Paper_TFSSE_Esp.pdf

11 http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015/Delivering%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda_Spanish_web.pdf

12 M. Gasser; C. Salzano; R. di Meglio y A. Lazarte (2002): "Desarrollo económico local en situaciones de post crisis", OIT, Ginebra (disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/instructionalmaterial/wcms_112268.pdf).

D004 Coopera 37 (8).indd 72 12/09/16 16:10

diferentes actores: gobiernos e instituciones locales, organizaciones de trabajadores y empleadores, organizaciones de la sociedad civil y el sector del conocimiento.

El potencial de las políticas locales para el empleo y el trabajo decente ha sido explícitamente reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[13], ya que los gobiernos y actores locales pueden proporcionar varios servicios con más efectividad. En consecuencia, utilizar el enfoque DEL es una manera de hacer del trabajo decente un objetivo local, además de global[14], para promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo, sostenible y cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número ocho.

> El desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son causa de problemas sociales como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, racismo, discriminación, entre otros. Las autoridades locales perciben de forma directa estos problemas relacionados con el empleo y deben darles respuesta. Este tipo de respuestas no pueden ser genéricas, ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio[15].

DEL, trabajo decente y ESS

Por lo que se refiere a la meta de un desarrollo sostenible e inclusivo, la ESS puede actuar, en el marco del enfoque DEL como una herramienta apropiada para enfrentar los desafíos que la Agenta post-2015 plantea. Los gobiernos deberían entonces reconocer en los planos legal e institucional a la ESS, la cual genera un valor no monetario que contribuye notablemente a la consecución de objetivos sociales, económicos y medioambientales. En el ámbito Europeo, la ESS representa aproximadamente el 10% de todas las empresas europeas (alrededor de 2 millones) y el 6% del empleo total[16]. Según datos de CEPES y LEGACOOP[17], durante la crisis económica el sector de la ESS ha creado nuevos empleos en Italia, con más de 11.000 cooperativas sociales que proveen trabajo a 450.000 personas y aproximadamente a 60.000 individuos con desventaja, mientras que en España ha perdido menos empleos que el sector privado tradicional. En Argentina, más de

13 http://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_093862/lang--en/index.htm

14 ILO (2007): L*ocal Economic Development for Employment Generation, Peace and Security: Approaches, Tools and Good Practices in the Philippines/International Labour Office*, Manila.

15 F. Alburquerque: *Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo*, CSIC, Madrid.

16 www.eutrio.be/social-economy-conference

17 www.cepes.es y www.legacoop.coop

D004 Coopera 37 (8).indd 73 12/09/16 16:10

10.000 empleos han sido mantenidos a través del establecimiento de 130 empresas recuperadas bajo formas cooperativas.

Las empresas y organizaciones de la ESS aparte de tener objetivos sociales explícitos, están guiados por principios de cooperación, solidaridad, autoayuda, ética y autogestión democrática, tienen una huella de carbono baja y gestionan en manera sostenible los recursos naturales. Las organizaciones de la ESS facilitan el empleo de las mujeres que muy a menudo asumen funciones de liderazgo, característica que se combina muy bien con el objetivo de la Agenda post-2015 de asegurar la igualdad de género.

Cuadro 1. Desarrollo local y economía social: el caso de Quebec

Para que las organizaciones de economía social y solidaria (OESS) florezcan y tengan un impacto efectivo en el desarrollo económico local, es necesario que exista un entorno favorable en términos de políticas y de participación de la sociedad civil. Es el caso canadiense, donde han florecido corporaciones económicas de desarrollo comunitario (CEDC). La economía de Quebec a principio de los ochenta estaba en profunda crisis: la pobreza y el desempleo habían incrementado como consecuencia de la decadencia industrial de la zona y una expansión urbana incontrolada. Las comunidades locales se opusieron a fáciles soluciones como el trabajo a corto plazo y empezaron a demandar soluciones concretas y a largo plazo de trabajo seguro y decente para la población local. Nacieron así las CEDC por iniciativa de grupos comunitarios vinculados a los asuntos de salud, vivienda y bienestar.

Las CEDC apoyan el emprendimiento local mediante la provisión de asistencia técnica, capacitación, asesoramiento y creación de redes. Han sido importantes agentes de cohesión social y participan en asuntos de planificación urbana, vitalidad cultural, etcétera. Un aspecto importante de su trabajo es el desarrollo de la fuerza laboral y la integración de las poblaciones destinatarias, lo cual desarrollan en colaboración con servicios públicos de empleo descentralizados*.

Estas organizaciones involucraron a los empresarios e instituciones locales y empezaron un proceso de revitalización de la comunidad local. El impacto de las CEDC fue evaluado en un estudio del periodo 2007-2008, mostrando que nueve CEDC en Montreal apoyaron a 2.250 empresas, a través de servicios de asesoramiento e invirtieron 7.053.000 dólares en 254 empresas, de los cuales 2.410.000 dólares se invirtieron en empresas de economía social. Estos fondos obtuvieron un total de 39.147.000 dólares y crearon 1.397 empleos. Las CEDC en otras cuatro ciudades pequeñas apoyaron a 245 empresas y crearon 1.372 empleos.

Las CEDC están apoyadas por diferentes niveles de gobierno: el gobierno de Canadá, el gobierno de Quebec y la ciudad de Montreal. Hoy en día las CEDC se han convertido en importantes organizaciones con una membrecía que incluye a sindicatos, sector privado, grupos comunitarios, interlocutores culturales, instituciones locales y residentes en las zonas interesadas.

* Desarrollo local y la economía social en zonas urbanas de Quebec: las corporaciones económicas de desarrollo comunitario", octubre de 2012, RELIESS (disponible en http://www.reliess.org/centredoc/upload/CDEC_ve.pdf).

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En el panorama internacional se debate tanto sobre los objetivos de la Agenda post-2015 como en la manera de cómo lograr dichos objetivos. El enfoque DEL ofrece un abordaje integrado y evidencias que muestran capacidad de proporcionar respuestas a los desafíos complejos, que implica lograr un desarrollo inclusivo y sostenible para todos.

Los principios básicos que deben inspirar un proceso DEL son la participación efectiva de los actores locales, el partenariado público-privado y el dialogo social que,

D004 Coopera 37 (8).indd 74 12/09/16 16:10

conjuntamente con las características y potencialidades del territorio, permitirán construir una visión y una estrategia de desarrollo con pertinencia y legitimidad política y social. Este abordaje, por sus propias características, se posiciona en total sintonía con el propósito de fondo de los ODS: un desarrollo diferente que integre las dimensiones sociales, económicas y medioambientales.

D004 Coopera 37 (8).indd 75 12/09/16 16:10

6

D004 Coopera 37 (8).indd 76 12/09/16 16:10

Sistemas territoriales integrados para el desarrollo humano sostenible a nivel local

Regional Integrated Systems for Sustainable Human Development in local level

MARIO BIGGERI Y ANDREA FERRANNINI*

PALABRAS CLAVE
ODS; Gobernanza; Desarrollo humano sostenible; Desarrollo local.

RESUMEN Hoy en día, los procesos de desarrollo están además insertados en distintos contextos locales y nacionales, caracterizados por una gran heterogeneidad de valores, intereses, ideas políticas y debates entre las infraestructuras socioeconómicas y redes políticas de cada sociedad. Además, a partir de las reflexiones en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) post-2015, la importancia de enfrentar temáticas como la competitividad económica, la inclusión social, los derechos humanos y la protección ambiental fueron esenciales a nivel territorial (PNUD, 2014).

En estas circunstancias, las sinergias entre el desarrollo local (DL) y el desarrollo humano sostenible (DHS) están haciéndose más notables. El objetivo de este artículo es profundizar en la importancia de los sistemas territoriales integrados para el DHS a nivel local, basado en la conciencia de que el DHS no puede lograrse sin el DL, pero tampoco sin un coherente ajuste de la gobernanza multinivel.

KEYWORDS
SDGs; Governance; Sustainable human development; Local development.

ABSTRACT Nowadays, development processes are also crucially embedded in diverse local and country contexts, with high diversity and heterogeneity of values, interests, policy ideas and discourses within the socio-economic infrastructure and policy networks of each society. Moreover, as the world cogitates about the post-2015

* **Mario Biggeri** pertenece al Departamento de Economía y Administración de la Universidad de Florencia, Italia.

Andrea Ferrannini está vinculado a ARCO Lab (Action Research for CO-development), en la Universidad de Florencia, Italia.

D004 Coopera 37 (8).indd 77 12/09/16 16:10

Sustainable Development Goals (SDG) Agenda, the importance of dealing with economic competitiveness, social inclusion, human rights and environmental protection were essential in the territorial level (UNDP, 2014).
In these circumstances, the synergies between local development (LD) and Sustainable Human Development (SHD) will become more remarkable than ever before. The aim of this paper is to deepen the importance of the integrated territorial systems for SHD at the local level, based on the recognition that the SHD cannot be accomplished without the LD but neither without a coherent MLG setting.

MOTS CLÉS
ODD; Gouvernance; Le développement humain durable; Développement local.

RÉSUMÉ Aujourd'hui, les processus de développement sont également insérés dans différents contextes locaux et nationaux, caractérisés par une grande variété de valeurs, d'intérêts, d'opinions politiques et de débats entre les infrastructures socio-économiques et les réseaux politiques de chaque société. Également, à partir des réflexions sur l'Agenda des Objectifs de Développement Durable (ODD) post-2015, l'importance d'aborder des questions comme la compétitivité économique, l'inclusion sociale, les droits humains et la protection environnementale furent essentiels dans le niveau territorial (PNUD, 2014).
Dans ces circonstances, les synergies entre le Développement local (DL) et le Développement Humain Durable (DHD) sont devenus plus remarquables. Le but de cette article est d'examiner l'importance des systèmes territoriaux intégrés pour le DHS localement, sur la base de la prise de conscience de que le DHD ne peut être atteint sans le DL, mais pas sans un ensemble cohérent de gouvernance aux plusieurs niveaux.

Introducción

Hoy en día, las iniciativas de desarrollo están caracterizadas por procesos dinámicos multidimensionales y multiniveles que implican múltiples *stakeholder* y muchas relaciones locales y extralocales. Estos procesos de desarrollo están insertados en distintos contextos locales y nacionales, caracterizados de una gran heterogeneidad de valores, intereses, ideas políticas y debates entre las "infraestructuras socioeconómicas" y *policy networks* de cada una sociedad (Cook y Morgan, 1998). En estas circunstancias, las sinergias entre el desarrollo local (DL) y el desarrollo humano sostenible (DHS) están siendo cada vez más notables. En particular, el nivel territorial y el desarrollo local tienen valor intrínseco e instrumental en el interior de procesos de desarrollo humano sostenible.

D004 Coopera 37 (8).indd 78 12/09/16 16:10

El nivel territorial constituye el cuadro socioinstitucional y la arena para la acción colectiva que influencia directamente la vida y el bienestar de los actores (individuos, empresas y grupos sociales) (Ostrom, 1990 y 2000). Este aspecto fundamental fue remarcado ya en el 1980 por la Fundación Internacional para las Alternativas de Desarrollo: "El Desarrollo está vivido desde las personas en el ambiente en que se encuentran, donde viven, aprenden, juegan, trabajan, aman, y mueren. La comunidad primaria, geográfica u de organización, representa el espacio inmediatamente accesible para la mayoría de las personas" (IFDA, 1980: 11).

En nivel instrumental, el DL y una mejor gobernanza a nivel territorial son de extrema importancia para el DHS en una época en que la urbanización y desruralización se verifican a ritmos mucho más apoyados que en el pasado. Las concentraciones de pueblos en la conurbación urbana conducen a una mayor pregunta en relación a la capacidad y al ingenio de los gobiernos locales. Por lo tanto, las áreas rurales y urbanas tienen considerablemente necesidad de respuestas a las problemáticas locales y de una sólida gobernanza multinivel (MLG).

Además, a partir de las reflexiones en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) post-2015, la importancia de enfrentar temáticas como la competición económica, la inclusión social, los derechos humanos y la protección ambiental —algunos de los objetivos— fue esencial en nivel territorial (UNDP, 2014).

En consecuencia, no es casual que la acción local se considera más y más en el interior del debate global en relación a las acciones y a las intervenciones que luchan en contra de pobreza, desigualdad, cambios climáticos y desocupación. La mayoría de las organizaciones internacionales dieron prioridad por un largo tiempo a las promociones de las iniciativas de desarrollo local en todo el mundo, poniendo siempre más atención en los procesos de DHS y en los resultados de principal procedencias desde OECD, ILO y UNIDO. En esta dirección los ejemplos de iniciativas y acciones más conocidas son: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los ODS (UNDP, 2014); los compromisos de la Agenda 21; la Declaración de París, la Agenda for Action de Accra y los Fora multinivel acerca de la eficacia de la ayuda y, más reciente, acerca de la eficacia del Desarrollo (UCLG, 2009; DeLog, 2011; Kindornay, 2011; Bossuvt y Steenbergen, 2012). Esto implica también un diferente nivel de participación de los *stakeholder*, un movimiento en los programas desde medio hasta largo término, nuevos instrumentos de coordinación y alineación (por ejemplo para los objetivos y tiempos de compromisos), como también la introducción de prácticas de innovación para promover la *accountability* también a nivel local.

En este escenario, las iniciativas de cooperación descentralizada pueden jugar un rol significativo en la promoción de las estrategias para el DHS a nivel local (UNDP, 2012). A fin de llevar a término resultados tangibles, todo el sistema de ayuda internacional —incluso los niveles locales y territoriales— necesita de prácticas

D004 Coopera 37 (8).indd 79 12/09/16 16:10

de innovación y mecanismos de *ownership*, alineación, armonización, gestión de los resultados y *accountability*. En realidad la posibilidad para las iniciativas de cooperación internacional de expandir las oportunidades de florecer depende de una serie de instituciones, bienes y servicios que están localizados en las distintas sociedades territoriales.

El objetivo de este artículo es el de profundizar en la importancia de los sistemas territoriales integrados para el DHS en nivel local, basado en la conciencia que el SHS no puede lograrse sin el DL, pero tampoco sin un coherente ajuste de la gobernanza multinivel.

La perspectiva de DHS en nivel local

El desarrollo humano (HD) está concebido como un proceso de expansión de capacidades —habilidad y oportunidad— de las personas para llevar el tipo de vida al cual razonablemente atribuyen valor (Sen, 1992 y 1999).

Este enfoque está centrado en el individuo, que viene de una teoría orientada en las agencias y en las oportunidades. Este aspecto contribuye en la conceptualización de la multidimensionalidad del desarrollo: las verdaderas libertades de las personas en la vida de cada día están enfocadas a los procesos de desarrollo de las sociedades territoriales —en las cuales viven los individuos— y esto tiene fundamental importancia para expandir o reducir sus capacidades. Este punto ha sido subrayado en muchos informes de Desarrollo Humano en nivel global, nacional y subnacional, poniendo particular atención en la específica peculiaridad territorial y en la complejidad de los procesos de Desarrollo Humano (Biggeri y Ferrannini, 2014). En otras palabras, hoy está difundida la conciencia que el mismo objetivo de desarrollo —"crear un ambiente favorable que permita a las personas de disfrutar de una vida larga, saludable y llena de creatividad" (UNDP, 1990: 9)— depende de las normas sociales locales, de las instituciones y de las estructuras de vida en común (Ricoeur, 1992; Deneulin, 2006; Stewart, 2013; Biggeri y Ferrannini, 2014).

El punto de partida de una perspectiva de DHS en nivel local es que 1) las entidades sociales y las interacciones locales de los individuos alimentan y modelan las dinámicas de evolución de los sistemas de desarrollo; y 2) la combinación de recursos, instituciones y capacidades crean los factores habilitantes que son esenciales para el bienestar colectivo y para la expansión de capacidades de los individuos (Biggeri y Ferrannini, 2014). Por ejemplo, es pedida una atención siempre mayor en los procesos y en las dinámicas locales en relación al suministro de servicios sociales (educación, sanidad, hogares, transportes, servicios personales para niños y mayores, agua y sanidad, etc.), bienes públicos, apoyar a las pequeñas empresas, fortalecimiento de la creación y difusión de conocimiento, promoción de una participación inclusiva, y protección de los recursos del ambiente.

D004 Coopera 37 (8).indd 80 12/09/16 16:10

Biggeri y Ferrannini (2014), analizando la perspectiva de DHS a nivel local, defienden los siguientes argumentos. Primero, los actores evalúan las capacidades según los criterios que dependen del contexto local, siendo influenciados inexorablemente de las tradiciones locales, de las normas sociales y, fundamentalmente, de los aspectos culturales, que varían sustancialmente de territorio en territorio, también en el interior de la misma nación. El tipo de desarrollo local buscado de los agentes, está moldeado en base a los principios y valores que reflejan las relaciones y el equilibrio del poder, que está socialmente y políticamente determinado en el interior de las comunidades locales.

En segundo lugar, los individuos "no pueden progresar por completo sin participar activamente en la vida política y social, y sin estar efectivamente implicados en los procesos de decisiones comunes" (Sen, 2002: 79). De manera análoga, Barca *et al.* (2012) subrayan la importancia de la participación y de los procesos deliberativos en el generar el conocimiento necesario en idear políticas diferenciadas y específicas. Uniendo estas argumentaciones, no sorprende que la cancha para practicar acción y la influencia en los procesos de discusión pública y votación crítica sea la sociedad territorial. La participación individual y la pertenencia en grupos múltiples están vividas en primer lugar en el interior de las comunidades locales, con mayor compromiso y oportunidad de influenciar el proceso de decisiones político.

Como tercer punto, es importante evidenciar que no solo los medios para expandir las capacidades (ej. *capability input*) y los bienes y servicios a disposición de las personas están conectados con los aportes locales y en el suministro de los servicios territoriales. También, las tipologías sociales y ambientales de factores de conversión están sin duda dependientes del contexto, siendo influidas por la historia local, la cultura, las tradiciones, las relaciones de poder y las características geográficas del territorio (Ceriani Sebregondi, 1953). Cada territorio presenta distintas características estructurales, *stakeholder* (por ejemplo, empresas, universidades, comunas, asociaciones y ONG) y las estructuras de vida en común (por ejemplo, instituciones), que influencian los procesos de desarrollo local, y, al mismo tiempo, afectan la expansión de las libertades personales (capacidades y funcionamientos realizables) en aquel específico territorio.

Por tanto, todas las performance y logros expresados desde el sistema territorial donde los individuos viven y se relacionan, son recursos clave y factores de conversión que otorgan en los agentes económicos la oportunidad de llegar hasta algunos objetivos, y a los individuos la posibilidad de desarrollarse (Biggeri y Ferrannini, 2014). Con lo cual, el DHS a nivel local puede ser mirado como "un proceso que permite el funcionamiento del sistema local, a fin de facilitar la expansión de las reales libertades de las cuales las personas pueden disfrutar de manera integrada y sostenible" (Biggeri y Ferrannini, 2014: 11).

D004 Coopera 37 (8).indd 81 12/09/16 16:10

Sistemas territoriales integrados en el marco de la gobernanza multinivel

La perspectiva anteriormente mencionada de DHS basada en la territorialidad local, pone énfasis en el contexto geográfico (en términos sociales, culturales e institucionales) y en la construcción de conocimiento interactivo y multi-*stakeholder*, para reforzar las capacidades comunitarias y promover ideas de innovación con la intención de crear políticas públicas y un suministro diferenciado de bienes públicos.

La importancia del territorio como protagonista del desarrollo activo en las economías contemporáneas (Rullani, 2014) está hoy confirmada, ya que el nivel meso-económico está formado por vínculos estrechos entre "economía-institución-sociedad" (Antonelli *et al.*, 1988) y es donde las relaciones entre *polity-politics-policy* están más evidenciadas (Biggeri y Ferrannini, 2014).

A este propósito, el concepto de "territorio" está concebido como un eco sistema distinto (Rullani, 2014), con su compleja variedad de historia, cultura, geografía, recursos, conocimiento y instituciones. En otras palabras, estos espacios son "entidades territoriales construidas y reproducidas a través de un conjunto de relaciones socioespaciales, conexiones, prácticas y discursos, más que una combinación de unidades administrativas u económicas" (MacKinnon *et al.*, 2009: 140). Además, el contexto local está analizado como un sistema integrado y mirado como un único conjunto en el cual: a) los procesos económicos, sociales y políticos están conectados entre ellos e involucran toda la comunidad, y b) cambio, adaptación, resiliencia y innovación representan los procesos habilitantes y las condiciones para la evolución de los sistemas locales (Schumpeter, 1934 y 1975; Nelson y Winter, 1982; Becattini, 1989).

La perspectiva territorial de DHS está basada en un enfoque multiactor, en el cual cada sistema territorial integrado está caracterizado de las complejas relaciones entre los agentes y los *stakeholder* en el interior de *policy networks* que, a través de negociación, coordinación, aprendizaje y competición, consiguen en redefinir las conexiones entre ellos y guían las evoluciones del mismo sistema. Barca, McCann y Rodríguez-Pose (2012: 148) identifican la necesidad de "un sistema que promueve un espacio para el debate público de todos los actores locales, abierto en disensiones y puntos de vista alternativos".

Hoy en día, los policymakers y los profesionistas reconocen que la gobernanza no está organizada en "secciones rígidas", sino en multisecciones, inter-administración y estructuras multiactor que enfrentan los múltiples problemas de las sociedades territoriales. Juntos analizan los cambios en las percepciones de competitividad, crecimiento, reducción de la pobreza, y desarrollo que han llevado a la formación de un rol más activo de los gobiernos locales (Scott, 2006; Noferini, 2010; DeLoG, 2011). Además, la importancia de una multi-*stakeholder* "gobernanza consciente" (Dei Ottati, 2005), a través de la movilización activa de los actores locales, basada en

D004 Coopera 37 (8).indd 82 12/09/16 16:10

la transparencia y responsabilidad recíproca, ha consolidado la importancia de una estrategia *place-based* y planos de acción para reforzar el *ownership*, la alineación y la armonización (Biggeri y Ferrannini, 2014).

Con este propósito, la participación de la sociedad civil local en los procesos decisionales relacionados en objetivos, estrategias, recursos y esfuerzos para el desarrollo territorial, es esencial (Ghai, 1990). Los problemas de sostenibilidad del entorno, social y económico pueden ser levantados efectivamente por los actores locales, si logran ser estimulados desde la idea de tener un rol constructivo en las políticas y un compromiso vinculado a la protección y al uso sostenible en largo término de los recursos locales. En esta dirección, las democracias deberán adoptar una profunda descentralización democrática con efectivos medios de gobernanza, y este imperativo para la descentralización presumiblemente crecerá (Mehrotra, 2008).

De todos modos, estas argumentaciones afirman que el hecho de que exista una proximidad geográfica y un gobierno local activo, no son condiciones suficientes para la competitividad sistémica en nivel local. La combinación y la coordinación de recursos, instituciones y capacidad que derivan de los diferentes niveles y sectores —la gobernanza multinivel— conciernen de manera crucial los factores y los procesos que son esenciales para expandir las capacidades de los agentes y aumentar el bienestar colectivo, en términos tanto económicos como sociales (Biggeri y Ferrannini, 2014).

Los procesos de globalización, de hecho, introdujeron un aumento de la complejidad en las relaciones entre los actores y entre los sistemas de desarrollo local, conectando en mayor medida el bienestar de los individuos, el comercio y las comunidades con un sistema de relaciones multinivel inter e intraterritoriales (Biggeri y Ferrannini, 2014). Estos procesos consiguen a) la aparición de nuevas formas de relaciones entre los distintos niveles de gobierno; b) la evolución de las estructuras institucionales que delinean progreso social y económico en el interior de las comunidades; y c) el empoderamiento de un extenso radio de *stakeholder* con una mayor abertura en los procesos políticos públicos (Noferini, 2010).

De hecho, la gobernanza multinivel indica "una panoplia de sistemas de coordinación y negociación entre entidades formalmente independientes pero funcionalmente interdependientes (Piattoni, 2010: 26), en términos tanto verticales como horizontales. Esta gobernanza podría extender o restringir el involucramiento de grupos públicos en términos de formulación de políticas (ej. definiendo las prioridades y planificando estrategias de desarrollo), construyendo legitimación democrática, compromiso en el desarrollo local y capacidad de dar voz. Una de las mayores novedades de la MLG en el DHS en nivel territorial es la inclusión de instituciones locales públicas, de asociaciones, de empresas, de universidades y centros de investigación y de la sociedad civil en el debate político (Biggeri y Ferrannini, 2014), creciendo las oportunidades de alentar "extraordinaria concertación" y "gobernanza consciente", que Dei Ottati (2002 y 2005) pone en el centro del seguimiento compartido y deseable de desarrollo local.

D004 Coopera 37 (8).indd 83 12/09/16 16:10

MLG podría promover el perseguimiento de trayectorias de DHS en nivel local, ya que no se aplica solo en un enfoque de sector, sino también promueve un enfoque territorial integrado para desarrollar estrategias (por ejemplo, para el conseguimiento de las gobernanza multinivel y los ODS), reconociendo las incapacidades y las inconsistencias de los enfoques de sector y fragmentados para alcanzar resultados para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, el desarrollo de un sistema local está también basado (a través de los vínculos y los flujos entre sectores y territorios), además de las iniciativas y las acciones hechas en otro lugar, o de instituciones externas y agentes que afectan el mismo sistema.

Nuestra perspectiva no implica una visión de análisis de cada territorio y de intervención como aislada desde el contexto nacional e internacional, del cual de hecho es parte. Al mismo modo, no reduce ni obliga, de ninguna manera, el rol del estado o de las organizaciones internacionales en los procesos de formulación de políticas. De lo contrario, está claro que el funcionamiento de cada sistema territorial depende de manera crucial de las políticas, las normas y las reglas de coordinación en nivel nacional o internacional, último elemento reforzado por las actuales dinámicas de globalización (Biggeri y Ferrannini, 2014). Ellos quedan como los principales coordinadores y reguladores para la protección de los derechos fundamentales, para la mejoría de los bienes públicos globales y para el suministro justo de servicios translocales, basados en una articulación vertical, dinámica e interactiva de responsabilidades, competencias y funciones entre los actores territoriales, las instituciones nacionales y las entidades supranacionales (Biggeri y Ferrannini, 2014).

Esta articulación es central para el DHS a nivel local, partiendo de la idea de que las "estrategias *place-based* reconocen la necesidad de intervención basada en una colaboración entre distintos niveles de gobernanza, como un medio de construcción de las instituciones y también de identificación y construcción de conocimiento local" (Barca *et al.,* 2012: 147).

En el interior de esta visión multinivel, es deber de los actores nacionales asegurar un ambiente extensamente favorable para la expansión de sistemas territoriales, a través de políticas macroeconómicas, un cuadro institucional y reglamentario de efectiva descentralización, y el suministro de específicos servicios nacionales "uniformes" en todo el territorio. En otras palabras, las instituciones nacionales públicas se deberían portar como "animadoras" y "facilitadoras" del desarrollo local, a través de intervenciones más *place-aware* o atentos a las características del lugar (Barca *et al*., 2012), promoviendo la creación de redes y ampliar coaliciones participativas de lo *stakeholder* locales, asignando una mayor prioridad en la agenda política a la cohesión social y la armonización nacional de servicios sociales básicos (en términos de calidad y accesibilidad). Una coherente gobernanza multinivel puede reducir la gran fragmentación y enfrentar el potencial aumento de las disparidades territoriales.

D004 Coopera 37 (8).indd 84 12/09/16 16:10

De la misma manera, las relaciones globales transterritoriales que caracterizan el contexto internacional actual constituyen un elemento analítico central en nuestras perspectivas, ya que implican efectos significativos para los sistemas territoriales en términos de oportunidades tanto económicas como sociales. En esta práctica, no solo los flujos de capital financiero, sino también las inversiones directas del exterior (incluida la deslocalización de actividad R&D) y las interacciones de conocimiento lejano a través de los canales globales (Bathelt *et al.*, 2004), influyen en la evolución de los sistemas territoriales (Cantwell y Iammarino, 2001; Marin y Bell, 2006; Iammarino *et al.*, 2008). En este aspecto prestan se presta gran atención a las iniciativas de cooperación internacional, que pueden asumir un rol significativo en la promoción de la expansión de las capacidades que tienen valor entre las comunidades territoriales de los países emergentes, así como influenciar las políticas asociadas a la agenda internacional, y llevar a la luz las principales problemáticas globales que afectan a la vida de los agentes y de las comunidades.

Con relación a estas disquisiciones, podemos evidenciar cuatro aspectos adicionales de la MLG. El primero se refiere a la expansión del rol de las asociaciones de entidades subnacionales (por ejemplo, United Cities and Local Gobernanza Local [UCLG], Arco Latino; Partenalia; the Conference of Peripheral Maritime Regions [CRPM]) en el interior de los debates acerca del desarrollo nacional e internacional en la explotación de las economías de escala y de alcance para la suministración de bienes públicos y la elaboración de planos de acción (por ejemplo, Agenda Local 21). En segundo lugar nos referimos en la movilización de los grupos transnacionales y de los movimientos sociales internacionales (por ejemplo, Amnistía International; La Vía Campesina; Greenpeace; Slow Food; Association for Women's Rights in Development; Disabled People's International, entre otras muchas), los cuales cruzan las fronteras domésticas e internacionales para defender los intereses y valores globales con clara relevancia territorial.

El tercer aspecto está conectado en los legados con la cooperación internacional, que tienen fundamental importancia para apoyar u obstaculizar las estrategias de DHS en todos los niveles, vinculando a través de conexiones bilaterales y multilaterales a los distintos países y territorios, mediante iniciativas de cooperación horizontal descentralizada (Fernández de Losada *et al.*, 2012). De hecho, las relaciones directas entre los territorios mismos (por ejemplo, cooperación descentralizada, cooperación territorial en el interior de los países de EU) podrían llevar a nuevas asociaciones duraderas, basadas en valores, instituciones u visiones de desarrollo comunes, siempre que se estructuren de manera horizontal e igual, y no con características desequilibradas y paternalistas (Badia y Dalmases y Coll, 2013; Fernández de Losada, 2013). Respecto a ello, los flujos de recursos y los procesos de diálogo y de construcción de capacidades pueden ser animados a destacar y resolver las dificultades y los vínculos asociados a la consecución de funcionamientos u funciones territoriales. Por ejemplo, en el análisis descriptivo de las experiencias europeas de cooperación descentralizada elaborado por Fernández de Losada *et al.* (2012), recoge que las iniciativas *soft* juegan un papel

D004 Coopera 37 (8).indd 85 12/09/16 16:10

central. Estas iniciativas pueden reforzar las capacidades institucionales y obrantes de las autoridades locales y los respectivos procesos de descentralización.

Al final, el cuarto punto para subrayar concierne sobre la importancia de los bienes públicos globales (BPG), como por ejemplo sanidad, ambiente y financia, y que producen externalidades positivas o negativas que se extienden a los grupos socioeconómicos transterritoriales y transnacionales, y a las generaciones presentes y futuras a nivel global (Kanbur *et al.*, 1999; Sandler, 2004). Por lo tanto, independientemente de las características tangibles de ellos (por ejemplo, entorno natural saludable) o no tangibles (por ejemplo, paz, estabilidad financiera, comercio libre), los BPG modelan la evolución territorial y las trayectorias del DHS, favoreciendo acciones tanto colectivas como individuales, que deberían reflejar los objetivos generales finales de la comunidad internacional.

El valor de la articulación multinivel reside en la capacidad de promover la valorización de los recursos endógenos de los sistemas territoriales integrados a través de la participación, la inclusión y la acción de los *stakeholder* locales, y mediante de la conexión entre estos *stakeholder* y los recursos, competencias e iniciativas que surgen de otros territorios u niveles superiores. Por estas razones, la idea que la Eficacia del Desarrollo puede ser mejorada fomentando un enlace entre la cooperación internacional, el desarrollo local y los procesos de descentralización (UNDP, 2012), percibidos como una alternativa interesante, a pesar de las dificultades en las practicas de cooperación internacional tradicional (DeLoG, 2011).

Sin embargo, existen problemáticas que conciernen el aumento de los esfuerzos y costes de coordinación, la débil concentración de capacidades, la inadecuada asignación de las competencias, la fragmentación de responsabilidad, la protección de intereses locales y la *accountability*. En otras palabras, "el diálogo, la sinergia y la coordinación entre políticas *bottom-up* y el cuadro de estructuras institucionales y políticas nacionales y supranacionales se convirtió en una dimensión crítica (Sepulveda y Amin, 2006: 325-326).

Estas primeras argumentaciones fueron delineadas de Biggeri y Ferrannini (2014) en un diagrama centrado en un tipo ideal de sistema territorial integrado en el interior de una región determinada (figura 1). De hecho, es necesario empezar con las comunidades locales a fin de explicar la evolución y el impacto en la estructura socioeconómica.

Los territorios pueden ser considerados como sistemas complejos de población en los cuales entidades múltiples a) interactúan con los entornos de ellos y entre ellos mismos (Ceriani Sebregondi, 1953); b) enfrentan limitaciones de recursos y buscan sobrevivir a través del conflicto y cooperación; c) adaptan y pasan informaciones a otros, cruzando replicas u imitaciones (Hodgson y Knudsen, 2010: 26). Es importante considerar la complejidad del sistema analizado junto con los parámetros *time-dependent* (por ejemplo, la combinación de agentes, valores, propiedades, funciones, flujos, actividades) y colocarlo en el interior de un contexto general más amplio,

D004 Coopera 37 (8).indd 86 12/09/16 16:10

con la intención de integrar las perspectivas verticales y horizontales de gobernanza multinivel.

El proceso de DHS de los sistemas territoriales integrados está caracterizado por factores que favorecen (por ejemplo, confianza, consentimiento, diálogo y cooperación entre los actores) y que desfavorecen (por ejemplo, conflictos sociales e inseguridad, disponibilidad limitada de servicios sociales básicos), derivados de la interacción de recursos, barreras, instituciones y capacidades endógenas y exógenas en el interior del sistema local.

En primer lugar, a fin de apoyar trayectorias de DHS, los sistemas territoriales enfrentan las características estructurales y barreras en el interior de sus propias causas y de su propia estructura institucional sistémica. En general, los recursos locales y las barreras tienen distintas características y evolución en términos de relevancia, accesibilidad y distribución, que interactúan con una variedad de instituciones locales (formales y informales) involucrando derechos universales y no-universales y estructuras de poder equilibradas u distorsionadas.

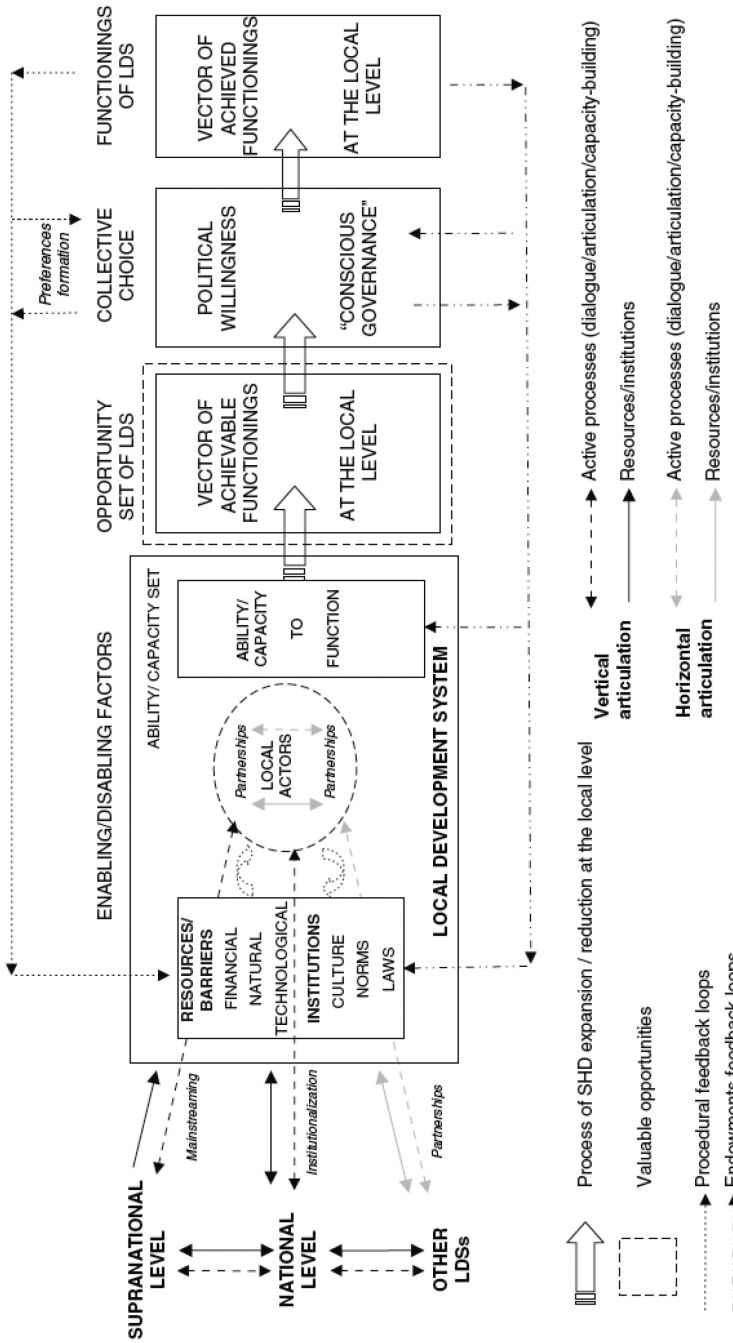
En segundo lugar, la parte izquierda del diagrama indica el rol que facilita las interconexiones extralocales y los niveles de gobernanza en términos de influencia política, estructuras institucionales y flujos de recursos, que adjuntan a los recursos y barreras locales. Hoy en día, los sistemas locales no pueden quedar aislados del resto del mundo. Los lugares evolucionan por causa de las interacciones dinámicas continuas de las peculiaridades locales que caracterizan la unicidad de cada territorio con una multiplicidad de estructuras externas (por ejemplo, mercados, instituciones, espacios sociales) (Goldin y Mariathasan, 2014). Reconocer este hecho implica que las conexiones con otros territorios y niveles promuevan los procesos de diálogo, de (des) articulación y construcción de capacidades, que tienen impactos en las evoluciones internas de los sistemas territoriales integrados.

En tercer lugar, estas dinámicas se refieren a las relaciones sistémicas (cognitiva, organizacional, social, institucional u geográfica), que pueden ser basadas en diferentes tipos de acercamiento y diferentes niveles de frecuencia e institucionalización (ocasional, estable, informal, personal, contractual, formalizada, etc.). En otras palabras, el sistema territorial está encentrado en una comunidad local de prácticas, conocimiento, y gobernanza.

En conclusión, los actores individuales y las habilidades de los grupos sociales constituyen la capacidad de evolución territorial para lograr funcionamientos válidos para el DHS, adjuntando valor en los otros elementos del contexto. En un sistema territorial integrado, dados sus recursos, barreras, instituciones, relaciones y capacidades (y también la interacción entre estos y la distribución de ellos entre los distintos *stakeholder*), puede funcionar de distintas maneras. Las "*performance* potenciales" del sistema pueden ser representadas a través de un vector de funcionamiento alcanzable o de oportunidades para el funcionamiento.

D004 Coopera 37 (8).indd 87 12/09/16 16:10

Figura 1. Articulación multinivel de las dinámicas territoriales para el desarrollo humano sostenible



Fuente: Biggeri y Ferrannini (2014: 78).

D004 Coopera 37 (8).indd 88 12/09/16 16:10

Esto es el cuadro de las oportunidades, desde el cual los funcionamientos potenciales a nivel de sistema (no directamente observable) y funcionamientos alcanzables (observables, medibles y comparables) serán determinados en luz de las elecciones colectivas, de los procesos de *policy* y de las performance del sistema. Las elecciones colectivas, basadas en visiones compartidas de desarrollo local (si es que existen visiones compartidas) son fundamentales en esta etapa. Por ejemplo, la selección de funcionamientos válidos para el DHS para conseguir mediante esfuerzos específicamente dedicados debería estar basada en una decisión colectiva, que esté influenciada por una amplia gama de factores incluyendo el compromiso político y la participación de la sociedad civil en el debate acerca del desarrollo internacional.

Por lo tanto, las capacidades (o incapacidades) compartidas de imaginar y perseguir caminos alcanzables de un DHS local llevando a cabo de "gobernanza consciente" puede hacer una diferencia decisiva en las performance relativas a cada sistema territorial integrado.

Es importante recordar que desde una perspectiva de DHS a nivel local, los funcionamientos finales de un sistema territorial corresponden a los potenciales bienes y servicios, y también en los factores de conversión en nivel individual (como concebidos en el estándar enfoque de las capacidades). En otras palabras, los funcionamientos territoriales conseguidos (por ejemplo, acceso justo en los servicios sociales, oportunidades de crédito, un ambiente no contaminado) están vistos como condiciones que permiten la expansión de las capacidades individuales y colectivas.

El espacio de construcción de políticas para DHS a nivel local

El objetivo omnicomprensivo de la políticas que proceden de esta perspectiva es de facilitar adecuadamente la función de los sistemas locales para promover el bienestar mediante la ampliación de las capacidades (oportunidad y capacidad), incluyendo el acceso para recursos y servicios, la reducción de barreras y disparidad sociales, y la participación pública en procesos de deliberaciones para el DHS. El cambio de políticas según estas líneas denota un proceso real de cambio institucional, que implica gradualmente la remoción de los apretantes vínculos institucionales en el crecimiento económico y progreso social (Hodgson, 2007) y redefine los incentivos que favorecen un uso más eficaz de los recursos locales, a través de mecanismos de cooperación, el aumento del capital social, la valorización de las redes relacionales y la movilización de las acciones colectivas (Tarrow, 1994; Bellanca, 2007) para un sistema territorial integrado.

En general, si el diseño de las estrategias de políticas no está separado desde el contexto, es más práctico favorecer una mejoría de los sistemas sociales y económicos facilitando el desarrollo humano en nivel local, como *ownership* y compromiso y, en

D004 Coopera 37 (8).indd 89 12/09/16 16:10

consecuencia, el sentido de comunidad se sería potencialmente más fuerte (Dubois Migoya *et al.*, 2011; Villalba *et al.*, 2011; Dubois Migoya, 2013).

De todos modos, esta argumentación puede ser sostenida si, la organización institucional y cognitiva de la sociedad territorial está basada en la actitud proactiva de los actores locales en el enfrentar las barreras que obstaculizan su propio desarrollo, en vez de adoptar sencillamente una posición pasiva que depende de acciones gobernativas de exterior (Caldera Ortega, 2012). Respecto a ello, Dei Ottati (2005: 266) define "gobernanza consciente" como "la capacidad de imaginar un nuevo camino de desarrollo local y [...] la habilidad de organizar un consentimiento entre los varios actores locales". Esto constituye una clase de "concertación extraordinaria" (Dei Ottati, 2002 y 2005) que puede ser conectada por la innovación institucional, en medida en que los conflictos locales y en el reforzamiento aporten un sentido común de identidad (Becattini *et al.*, 2009; Ceriani Sebregondi, 1953). Además, el potencial compromiso de los gobiernos locales y de otros actores locales puede ayudar en traducir los planes nacionales y las prioridades sectoriales en el interior de las realidades locales para mejorar los servicios públicos y reducir las diferencias socioeconómicas. Por lo tanto, contribuye en la formación de procesos de desarrollo adicionales, además de equidad y cohesión social de las sociedades territoriales (Harvey, 2000).

La noción de sinergia implica la necesidad de mantener un enfoque holístico y sistémico de política, separado de la fragmentación y de la sectorialización de las visiones del contexto económico y social en el territorio. A pesar de que este enfoque pueda pedir un esfuerzo mayor y grupos de trabajo multidisciplinares, el mismo conduce potencialmente a una mejora de la capacidad de respuesta de las estrategias de desarrollo para las efectivas necesidades de las comunidades locales, donde la coherente interrelación entre diferentes dimensiones, sectores y acciones está centralizada.

Como se describe por Biggeri y Ferrannini (2014), son tres los principales elementos del procedimiento identificados para constituir un "espacio de construcción de políticas" que los actores y *stakeholder* territoriales puedan utilizar para el obtener un mejor DHS a nivel local.

El primer elemento está centrado en la activación de mecanismos locales para la deliberación pública, construido con la idea de que los procesos de cambio son colectivos. En esta línea, la mejoría de una cultura y del espacio —ya sea físico o virtual— del debate público entre los grupos sobre las distintas visiones de desarrollo, los criterios y los escenarios, representa el punto de partida para la construcción de las redes de políticas para espolear los cambios territoriales estructurales en el interior de los caminos de evolución hacia el DHS. Es en estos espacios se pueden articular mediante un diálogo constructivo distintos valores y significados de desarrollo local, que es más sencillo cuando existen relaciones transparentes y atención al bien común de la comunidad (mira, por ejemplo, SENPLADES, 2011 en el caso del Ecuador). Entonces, según MacKinnon *et al.* (2009: 140), "los enfoques democráticos y de participación

D004 Coopera 37 (8).indd 90 12/09/16 16:10

en el desarrollo regional y local pueden promover una adaptación de mayor éxito a través de la promoción del pensamiento pluralista, a partir de la abertura de tolerancia, la variedad y la disponibilidad para cambiar las ortodoxias establecidas".

El segundo elemento concierne a la relevancia de los procesos de construcción de las instituciones, subrayando la oportunidad de designar y implementar políticas *place-based* para el DHS (Biggeri y Ferrannini, 2014). A fin de conseguir la promoción de las instituciones (por ejemplo, normas sociales, instituciones locales y nacionales) que facilitan las siguientes condiciones fundamentales para la ampliación del "espacio de construcción de políticas" para el DHS:

- Movilizar los agentes para establecer nuevos caminos de desarrollo (Martin y Sunley, 2006).
- Facilitar la acción colectiva (Ostrom, 1990 y 2000; Ghai, 1990; Evans, 2002; Bellanca, 2007) entre los grupos de menor potencia y al margen.
- Apoyar los comportamientos que estimulan la ampliación del espacio de las capacidades (Stewart, 2013).

Además, siempre que no esté en contacto directo con mecanismos perversos de exclusión, de discriminación y protección de la búsqueda de renta y intereses, el capital social parece fundamental en el fortalecimiento del empoderamiento de los grupos sociales, favoreciendo la emergencia de actores institucionales y prácticas que están en condiciones de apoyar el DHS en nivel territorial, y sostener un círculo virtuoso y sinérgico de crecimiento económico y progreso social.

El tercer elemento concierne los procesos de aprendizaje colectivo, es mediante la interacción entre los actores locales (por ejemplo, universidad, agencias públicas y empresas) y el acceso al flujo de información, que impactan el sector de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas (Biggeri y Ferrannini, 2014). Estos procesos implican: a) evaluar la pertinencia intertemporal de las trayectorias sistémicas para el DHS; b) derivar útiles lecciones por el intercambio y la comparación de informaciones con otros sistemas y *stakeholder* externos; c) individualizar los signos de cambio (no solo tecnológico) y procesar conocimientos compartidos de los flujos de nuevas informaciones; d) crear conciencia local acerca de los elementos de novedades y en las implicaciones de ellos; f) resolver las implicaciones de cambio sistémico con la idea de prevenir bloques (especialmente cognitivos) y resistencia al cambio; y al final g) favorecer la capacidad de respuesta en la movilización de recursos para enfrentar los problemas emergentes (Cooke y Morgan, 1998). Por lo tanto, los procesos de aprendizaje colectivo modelan la resiliencia comunitaria concebida como la "habilidad de actuar de manera intencional para desarrollar las capacidades personales y colectivas de los ciudadanos y de las instituciones para reaccionar, e influenciar el curso del cambio social y económico" (Centre for Community Enterprises, 2000: 5). A este propósito, por ejemplo, Hilhorst (1990) define planificar como un "proceso de aprendizaje social", en el cual los actores locales desarrollan una conciencia común

D004 Coopera 37 (8).indd 91 12/09/16 16:10

de la evolución del desarrollo territorial, de la identificación de las elecciones y de la creación de estrategias y prioridad de desarrollo compartidas.

Las relaciones de sinergia, complementariedad, compensación o impedimentos entre los procesos de deliberación pública, creación de las instituciones y aprendizaje colectivo modelan los procedimientos y las acciones en el interior de cada sistema territorial integrado, expandiendo o estrechando el "espacio de construcción de políticas" para favorecer el DHS a nivel local.

En conclusión, el cambio de las políticas en el interior de esta perspectiva adopta completamente a la dimensión y carácter multinivel de los procesos de desarrollo. De hecho, se requieren estrategias para dirigir el sistema translocal de relaciones y de flujos hacia el reforzamiento de las capacidades a nivel local, la consolidación de *partnership* territoriales y la promoción de iniciativas de codesarrollo.

Bibliografía

ANTONELLI, C.; CAPPELLIN, R.; GAROFOLI, G. y JANNACCONE PAZZI, R. (1988): *Le politiche di sviluppo locale: nuove imprese, innovazione e servizi alla produzione per uno sviluppo endogeno*, Istituto Tagliacarne, FrancoAngeli, Milán.

BADIA I DALMASES, F. y COLL, C. (eds.) (2013): *The debate on decentralized cooperation: Aid effectiveness after 2015. Perspectives from Spain*, Barcelona Centre for International Affairs and UNDP ART, Barcelona.

BARCA, F.; MCCANN, P. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012): "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Sciences*, 52(1), pp. 134-152.

BATHELT, H.; MALMBERG, A. y MASKELL, P. (2004): "Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation", *Progress in Human Geography*, 28(1), pp. 31-56.

BECATTINI, G. (ed.) (1989): *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bolonia.

BECATTINI, G.; BELLANDI, M. y DE PROPRIS, L. (eds.) (2009): *A handbook of industrial districts, Edward Elgar Publishing*, Cheltenham.

BELLANCA, N. (2007): *L'Economia del Noi. Dall'azione collettiva alla partecipazione politica*, Università Bocconi Editore, Milán.

BIGGERI, M. y FERRANNINI, A. (2014): *Sustainable Human Development: A new territorial and people-centred perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y Nueva York.

BOSSUYT, J. y STEENBERGEN, K. (2012): *Development effectiveness at the local and regional level*, Platforma-The European voice of Local and Regional authorities for development, Bruselas.

CALDERA ORTEGA, A. R. (2012): "Condiciones istitucionales y capacidad de gobierno para el desarrollo humano: reflexiones desde lo local", en A. R.

D004 Coopera 37 (8).indd 92 12/09/16 16:10

Caldera Ortega y J. L. Coronado Ramírez (eds.), *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo humano*, Miguel Angel Porrua/Universidad de Guanajuato-Leon.

CANTWELL, J. y IAMMARINO, S. (2001): "EU Regions and Multinational Corporations: Change, Stability and Strengthening of Technological Comparative Advantages", *Industrial and Corporate Change,* 10(4), pp. 1007-1037.

CENTRE FOR COMMUNITY ENTERPRISES (2000): *The community resilience manual. A resource for rural recovery and renewal*, Canadian Centre for Community Renewal, Port Alberni.

CERIANI SEBREGONDI, G. (1953a): "Appunti per una teoria dello sviluppo armonico", en G. Ceriani Sebregondi (1965), *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringheri, Turín.

COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The associational economy: Firms, regions and innovation*, Oxford University Press, Oxford.

DEI OTTATI, G. (2002): "Social Concertation and Local Development: The Case of Industrial Districts", *European Planning Studies*, 10(4), pp. 449-466.

— (2005): "Global competition and entrepreneurial behaviour in industrial districts: trust relations in an Italian industrial district", en H. H. Hoehmann y F. Welter (eds.), *Trust and entrepreneurship: a West-East perspective*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.

DELOG (2011): *Busan and beyond: localising Paris principles for more effective support to decentralisation and local gobernanza reforms*, Development Partners Working Group on Decentralisation & Local Gobernanza-DeLoG, Bonn.

DENEULIN, S. (2006): *The Capability Approach and the Praxis of Development*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y Nueva York.

DUBOIS MIGOYA, A. (2013): *Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local*, HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Bilbao.

DUBOIS MIGOYA, A.; GURIDI ALDANONDO, L. y LÓPEZ BELLOSO, M. (2011): *Desarrollo Humano: de la teoría a la práctica*, HEGOA, Bilbao.

EVANS, P. (2002): "Collective Capacidades, Culture, and Amartya Sen's Development as Freedom", *Studies in Comparative International Development*, 37(2), pp. 54-60.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. (2013): *Effective decentralised development cooperation: flows, modalities and challenges*, Draft Study, UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A.; BARCELÓ, M. y REBOWSKA, K. (2012): *Study on capitalisation of European decentralised cooperation experiences*, Final report, EuropeAid.

GHAI, D. (1990): "Participatory development", en K. Griffin y J. Knight (eds.), *Human development and the international development. Strategy for the 1990s*, Macmillan y UN, Londres.

GOLDIN, I. y MARIATHASAN, M. (2014): *The Butterfly Defect*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

HARVEY, D. (2000): *Spaces of Hope*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

D004 Coopera 37 (8).indd 93 12/09/16 16:10

HODGSON, G. M. (2007): "A Philosophical Perspective on Contemporary Evolutionary Economics", *Paper on Economics and Evolution*, n° 1001, Max Planck Institute of Economics.

HODGSON G. M. y KNUDSEN, T. (2010): *Darwin's conjecture. The search for general principles of social and economic evolution*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

IAMMARINO, S.; PADILLA, R. y VON TUNZELMANN, N. (2008): "Technological capacidades and global-local interactions. The electronics industry in two Mexican regions", *World Development*, 36(10), pp. 1980-2003.

IFDA (1980): Building blocks for alternative development strategies. A progress report from the Third System project, *IFDA Dossier*, n°17, International Foundation for Development Alternatives.

KANBUR, R.; SANDLER, T. y MORRISON, K. M. (1999): *The future of development assistance: common pools and international public goods*, John Hopkins University Press, Baltimore.

KINDORNAY, S. (2011): "From aid to development effectiveness: a working paper", *The North-South Institute*.

LAMBOOY, J. (2000): "Learning and agglomeration economies: adapting to differentiating economic structures", en F. Boekema, K. Morgan, S. Bakkers y R. Rutt (eds.), *Knowledge, Innovation and Economic Growth: The Theory and Pratice of Learning Regions*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA.

MACKINNON, D.; CUMBERS, A.; PIKE, A.; BIRCH, K. y MCCASTER, R. (2009): "Evolution in Economic Geography: Institutions, Political Economy, and Adaptation", *Economic Geography*, 85(2), pp. 129-150.

MARIN, A. y BELL, M. (2006): "Technology Spillovers from Foreign Direct Investment (FDI): an Exploration of the Active Role of MNC Subsidiaries in the Case of Argentina in the 1990s", *Journal of Development Studies*, 42(4), pp. 678-697.

MARTIN, R. y SUNLEY, P. (2006): "Path dependence and regional economic evolution", *Journal of Economic Geography*, 6(4), pp. 395-437.

MEHROTRA, S. (2008): "Democracy, decentralisation and access to basic services: an elaboration on Sen's capability approach", en F. Comim, M. Quizilbash y S. Alkire (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.

NELSON, R. R. y WINTER, S. (1982): *An evolutionary theory of economic change*, Belknap Press, Cambridge, MA.

NOFERINI, A. (2010): "Development, decentralised cooperation and multilevel gobernanza: considerations for the current climate", *Observatorio de Cooperacion Descentralizada UE-AL, Gobernanza and Institutional Strengthening.*

OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Nueva York.

— (2000): "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *Journal of Development Perspectives,* 14(3), pp. 137-158.

PIATTONI, S. (2010): *The Theory of Multi-Level Gobernanza. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press.

D004 Coopera 37 (8).indd 94 12/09/16 16:10

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2007): "What Kind of Local and Regional Development and for Whom?", *Regional Studies*, 41(9), p. 1253.

RICOEUR, P. (1992): *One Self as Another*, University of Chicago, Chicago.

RULLANI, E. (2014): "Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione", en R. Cappellin, E. Marelli, E. Rullani y A. Sterlacchini (eds.), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, Scienze Regionali: Italian Journal of Regional Science, eBook 2014.1.

SANDLER, T. (2004): *Global collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.

SCHUMPETER, J. A. (1934): The theory of economic development, Oxford University Press, Londres.

— (1975): *Capitalism, socialism and democracy,* Harper Torchbooks, Nueva York.

SCOTT, T. (2006): "Decentralization and Human Development: Findings and Recommendations From a Review of National Human Development Reports", *NHDR Occasional Paper,* 6, UNDP.

SEN, A. K. (1992): *Inequality reexamined*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

— (1999): *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.

— (2002): "Response to Commentaries", *Studies in Comparative International Development*, 37(2), pp. 78-86.

SEPULVEDA, L. y AMIN, A. (2006): "Decentralising industrial policies: threat or opportunity in developing countries", en P. Bianchi y S. Labory (eds.), *International Handbook of Industrial Policy*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA.

STEWAR, T. F. (2013): "Capabilities and Human Development. Beyond the individual-the critical role of social institutions and social competencies", *Human Development Report Office Occasional Paper.*

TARROW, S. (1994): *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

UCLG (2009): *UCLG Position Paper on Aid Effectiveness and Local Government. Understanding the link between gobernanza and development*, UCLG.

UNDP (1990): *Human Development Report 1990-Concept and Measurement of Human Development*, Oxford University Press, Nueva York.

— (2012): *Localizing Sustainable Human Development: consideration for post-2015 global development agenda*, Policy brief, United Nations Development Programme, Nueva York.

— (2014): "Summary and conclusions of the side event on Local Economic Development for Sustainable Territorial Development", *7th Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals*, 8 de enero, Nueva York.

VILLALBA, U.; LARRAÑAGA, N. y YUBETO, Y. (2011): *Análisis sobre Desarrollo Humano Local, equidad de género y participación de una década de Cooperación Vasca. Los casos de Ecuador, Guatemala, Perú y la RASD: 1998-2008*, HEGOA, Bilbao.

D004 Coopera 37 (8).indd 95 12/09/16 16:10

7

D004 Coopera 37 (8).indd 96 12/09/16 16:10

‘Desarrollo local’ visto desde un pueblo

‘Local development’ seen from a town

DANIEL BOYANO SOTILLO*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo; Local; Pueblo; Rural.

RESUMEN Este breve artículo trata de mostrar la evolución en el tiempo de la organización social y el “desarrollo local” de un pueblo del interior de la península Ibérica que pudiera compartir características generalizables a otros muchos pueblos. El análisis lo realizo desde un enfoque personal, propio de un habitante de una zona rural y conocedor de formas de organización social similares en otras partes del mundo. Además, en este somero análisis quedan plasmadas las percepciones directas del común de los habitantes rurales.

KEYWORDS
Development; Local; Rural; Village.

ABSTRACT This short article attempts to show the evolution over time of social organization and “Local Development” of a town of the Iberian Peninsula that could share some features with others villages. I do the analysis of my own perspective being a resident of a rural area and aware of similar forms of social organization in others parts of the world. Also in this article I wrote on the perceptions of the common rural population.

MOTS CLÉS
Développement; Local; Village; Rural.

RÉSUMÉ Cet article bref essaie de démontrer l’évolution dans le temps de l’organisation social et le “développement local” d’un village à l’intérieur de la Péninsule Ibérique qui pourrait partager certains caractéristiques extrapolables aux plusieurs villages. J’ai réalise l’analyse d’un point de vue personnel, comme habitant d’une région rurale et comme connaisseur des manières similaires d’organisation social dans différents localités dans le monde. En outre dans cet analyse résumé s’expriment les perceptions des habitants ruraux.

* **Daniel Boyano Sotillo** es licenciado en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT. Actualmente es consultor para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

D004 Coopera 37 (8).indd 97 12/09/16 16:10

Desarrollo local en el medio rural

"Volver no implica retroceder, porque retroceder también puede ser avanzar."

Existe una relación entre el campo y la ciudad manifestada en la extracción de recursos, comenzando por el agua y la energía, pasando por los alimentos y terminando por la población. Dicha extracción tendría que contabilizarse para la efectiva solidaridad y compensación territorial y paliar de esta forma la deuda histórica que la ciudad tiene con el campo. Con la despoblación rural de las últimas cinco décadas, debido al abandono o la expulsión, se han desarticulado unos territorios cuya estructura mantenía las economías tradicionales, fundamentalmente por la complementariedad de los usos ganaderos y agrícolas.

Desde el punto de vista territorial y ecológico el medio rural tradicional, suponía y supone, un sistema estable de equilibrio, entre montañas y fondos de valles, en el que los usos del suelo se ordenaban según la altitud, constituyendo unidades paisajísticas relacionadas entre sí, de modo que la alteración de una de ellas repercutía —y repercute— sobre el conjunto (Gómez, 2015). Eran, y son, unidades territoriales y ecológicas que deben ser gestionadas desde una consideración integral para conservar el equilibro entre bienestar social y ambiental. Pero en la actualidad todo el sistema se desestabiliza por fuerzas exógenas. Por ello es el momento de reinventarse para evitar la desaparición de las formas de vida en los pueblos, la degradación de sus paisajes y del patrimonio natural y cultural.

Hay que ir hacia modelos alternativos con el desarrollo de políticas activas y positivas recuperando modelos productivos inteligentes del pasado pero introduciendo las ventajas del presente. Las formas de gestión comunal se pueden considerar una manera óptima de gestionar amplios territorios ya que los comunales son patrimonio vivo, no reliquias del pasado. Lo comunal constituye una economía de naturaleza social, cíclica, colaborativa, ecológica y territorial, además de ser eficiente para gestionar localmente amplios ámbitos territoriales.

La descentralización política hacia los pueblos debe estar pensada en términos de participación e implicación de la población desde posiciones de proximidad y sentimientos de arraigo local, para lo que es necesario recuperar la memoria, la identidad y una idea de pertenencia a un determinado espacio. La proximidad y la participación permiten, a su vez, detectar y diagnosticar necesidades y debilidades concretas con las que reorientar las políticas municipales (Álvarez, 2015).

Este es, por lo demás, uno de los objetivos de la Agenda Territorial Europea 2020 (ATE 2020), aprobada en 2011 en la reunión de los ministros responsables de la

D004 Coopera 37 (8).indd 98 12/09/16 16:10

ordenación del territorio que apostaron por la integración, desarrollo y sostenibilidad a partir de regiones diversas contando con las personas que dibujaron el paisaje que hoy se quiere conservar.

No obstante, hay que tener en cuenta la escala global, ya que a nivel local hay una enorme diversidad de circunstancias en las que los pueblos no pueden abarcar en su totalidad dentro de su modelo de "desarrollo local". Aspectos fundamentales como la gestión hídrica, la calidad del aire, la movilidad y transportes, la prestación de servicios complejos como la sanidad, la educación especializada y superior, solo pueden ser correctamente administrados a nivel regional o superior. Es en esta escala regional donde debemos reinventarnos y buscar figuras de "desarrollo" y gestión que ya funcionan en diversos lugares como las mancomunidades para resolver problemas de oferta de servicios a la población.

Pasado y presente

Nuestros ancestros, al contrario que nosotras y nosotros, mantenían una estrecha relación con el entorno natural y las especies silvestres, sabiéndose interdependientes y nudos de una enorme red biodiversa, social y ambiental. Eran verdaderos constructores de identidad territorial con fuerte apego al espacio donde desarrollaban sus vidas y del cual dependían.

En el subconsciente de las personas de los pueblos siempre se entendía la asamblea de toma de decisiones o concejo abierto como una reunión para organizar el trabajo en espacios comunes. La cultura dominante a través de los medios de comunicación e instituciones educativas han menospreciado la cultura campesina y sus formas de organización.

El medio natural desempeñó también una función de importancia en aquella sociedad, porque al tener metas convivenciales y espirituales reducía al mínimo las exigencias materiales, lo que la permitía vivir con la naturaleza y no contra ella, al contrario de lo que ocurre en nuestra sociedad de consumo.

En la actualidad los paradigmas de vida dominantes presentan al individuo como el único sujeto de derechos y obligaciones, instituyéndolo como el único referente de vida, lo cual choca con las formas de organización tradicionales del medio rural que apostaban y apuestan por el paradigma comunitario, el cual llama a reconstruir la visión de comunidad (común-unidad) de las culturas ancestrales de todos los continentes del mundo. Y es que en el medio rural existen todavía posibilidades de generar "desarrollo local" a partir de los diversos campos de la economía, pero a veces las barreras burocráticas junto a una legislación diseñada de forma vertical desde dirigentes que viven en las ciudades y no conocen la realidad rural impiden cualquier brote verde de desarrollo. Un ejemplo de ello y quizás el más destacado, es la

D004 Coopera 37 (8).indd 99 12/09/16 16:10

PAC (Política Agraria Común) o el futuro TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), a día de hoy como resultado de estas políticas curiosamente son las personas campesinas productoras de alimentos las que sufren un mayor alto grado de hambre y desnutrición, aproximadamente 1.500 millones.

Igualmente las mediciones en términos financieros o monetarios ofrecen una descripción de la realidad muy diferente que si recurrimos a mediciones en términos de producción real física, o en términos de puestos de trabajo y de consumos de productos básicos. Hay aspectos que ni siquiera se pueden medir en términos económicos convencionales, como las labores que se realizan en el ámbito doméstico o la ayuda que se ofrece voluntariamente a las comunidades, la productividad de los pro comunes o de los ecosistemas naturales.

En otras partes del mundo también existen ejemplos exitosos de organización local comunitaria que aparecen como los pensadores de raíz indígena que proponen los movimientos del sumak kawsay o del suma qamaña en las zonas andinas, sustituyendo a los clásicos programas de desarrollo económico. De esta manera hacen una crítica del capitalismo y las formas de vida y consumo que introducen en las comunidades tradicionales, pero también del "socialismo" entendido como una presencia del "Estado modernizador" que les quiere sacar de sus formas de convivencia e introducirles en la lógica de desarrollo occidentalizado.

Poco puede sorprender así que el Estado moderno, el Estado liberal, que se conforma sobre los patrones y códigos napoleónicos, se desprendiera pronto de veleidades asamblearias y se volviera centralista. No solo atacaba los particularismos locales y regionales si no que el proyecto liberal defendía la desarticulación de los sistemas de organización local, esencialmente los sistemas de propiedad y uso de la tierra y las instituciones locales tradicionales.

La organización capitalista del territorio, que se despliega desde hace siglos, ha producido el fenómeno del desarrollo desigual y de los patrones centro-periferia que componen la geografía del capitalismo mundial integrado. Se trata de un proceso de desigualdad geográfica que ya se conocía en el siglo XIX y que se ejecutó con diferentes instrumentos según el país, pero todavía entonces la base agraria y comercial de las sociedades de la primera industrialización, apenas habían empezado a producir los fenómenos de concentración de riqueza y de población que hoy conocemos.

Y ahora la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Toda esta crisis rural ahora se agudiza con la Ley Montoro o Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en vigor desde el 1 enero de 2014, que fomenta el expolio y expropiación encubierta del patrimonio de los ayuntamientos,

D004 Coopera 37 (8).indd 100 12/09/16 16:10

las entidades locales menores, los concejos abiertos y juntas vecinales, verdaderos ejemplos de democracia real y directa. Los montes públicos, los bienes comunales, forestales, aguas, sus potencialidades cinegéticas, micológicas y madereras serán administrados por las diputaciones provinciales a través de consorcios de gestión que ya se están articulando en los entornos de las grandes empresas constructoras y de servicios en busca exclusivamente del beneficio económico. Se diseñan mecanismos de fiscalización que en la práctica se traducen en el traspaso de competencias municipales a las diputaciones provinciales y a las comunidades autónomas. Son cuatro millones de hectáreas rurales por las que el Gobierno calcula recaudar 21.000 millones de euros. Asimismo se estima que esta ley traerá consigo 200.000 empleos menos en el conjunto de la España rural.

La reforma ampara un cambio radical en la estructura del sector público local. Se trata así de reducir el margen de maniobra política a los municipios como entidades soberanas en la toma de decisiones. Se pretende desactivar el poder local del municipio, obligándole a cumplir funciones limitadas a la gestión administrativa y supone el vaciamiento institucional de los ayuntamientos y una merma del poder local, principalmente de los que tienen una población inferior a los 20.000 habitantes.

Se trata de un nuevo giro de tuerca hacia la empresarización de los gobiernos locales que a la postre refuerza el papel de las alianzas de las oligarquías locales aumentando la desigualdad y la brecha social. Así la relación entre la financiación de los ayuntamientos y el modelo inmobiliario imperante ha conducido a la burbuja y a la configuración del territorio, lo que obliga a una revisión del modelo de financiación municipal (Naredo, 2015).

Conclusiones

A día de hoy en nuestros pueblos existe una fractura territorial en los que las entidades locales y su organización pierden su papel y es más los núcleos intermedios dentro de una escala biorregional tampoco tienen ninguna capacidad de decisión. Las decisiones sobre el agua, los bosques, la fauna, la flora, sobre el patrimonio natural y cultural, se toman lejos. Por eso en cualquier política rural que se establezca hay que dar prioridad a lo local y, en menor medida, a los núcleos intermedios dentro de una escala biorregional en la toma de decisiones en las propuestas de mejorar la calidad de vida de las personas en equilibrio con su entorno.

La vuelta al mundo rural nos ofrece la solución a la incompatibilidad esencial que existe entre un planeta físicamente limitado y un sistema de producción, distribución y consumo, el capitalista, que se basa en la expansión continuada de la extracción de materiales y la generación de residuos.

D004 Coopera 37 (8).indd 101 12/09/16 16:10

Nada puede cambiar de verdad el destino del medio rural, si no puede atraer a nueva población que fije su residencia y para ello se necesitan infraestructuras, equipamientos, servicios básicos como centros de salud o acceso a la enseñanza, movilidad; además de conectividad, de acceso a las nuevas tecnologías para romper la brecha digital del medio rural.

Los seres humanos evolucionaron gracias a la cooperación, que hasta hace pocas décadas era la base para la organización social que predominaba en el mundo rural y que a día de hoy se conserva en ciertos lugares. Seguimos siendo humanos por lo que lo único que tenemos para darle la vuelta a este proceso de destrucción y volver a la construcción colectiva y la búsqueda del bien común.

Se trata de generar organización local, pero evadiendo la tentación exclusiva localista, para crear estructuras de base pero federadas con iniciativas similares a escala regional, y articular proyectos democráticos autónomos que puedan desactivar a las oligarquías políticas y económicas. Todo ello sin olvidarnos de tender puentes entre campo y ciudad para mejorar la calidad de vida de ambos lugares.

La vuelta al campo es y será una revuelta popular y pacífica, además de ser una propuesta para el conjunto de la humanidad, quizá en ella se encuentren las pocas oportunidades y alternativas que posiblemente le queden al ser humano para afrontar su futuro. Ya que el futuro no está escrito, escribámoslo. Seguro en el camino tendremos errores y aciertos porque tropezarse, siempre es avanzar, mientras no te caigas.

Notas del autor

- El término "desarrollo local" se ha usado en este artículo como sinónimo de bienestar y calidad de vida, a pesar de sus matices y diferencias que podemos encontrar en múltiples bibliografías.
- El artículo está redactado en pasado y presente, ya que hay aspectos de estas formas de organización rurales que perviven, especialmente en áreas rurales del noroeste ibérico, de donde se recopilan las experiencias para este texto.
- En general, cuando se habla del mundo rural, se hace con sentido peyorativo. Esto se debe a que los recuerdos de las personas hoy vivas se asocian al medio rural franquista donde predominaba la organización caciquil represiva y a carencias de todo tipo, aunque con muchas excepciones. Debemos irnos una generación atrás para encontrar el verdadero mundo rural.

D004 Coopera 37 (8).indd 102 12/09/16 16:10

Bibliografía

CUESTA, D. y ZABALA, A. (2007): *En la montaña de León,* SENDOA.
GÓMEZ, J. (2015): "Un futuro para las zonas de montañas", *Revista de libros.*
NAREDO, J. M. (2015): *Cambio de paradigma en economía: inercias y resistencias,* FUHEM Ecosocial.
ORDUÑA, E. (1994): *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos,* Civitas.
VASSBERG, D. (1986): *Tierra y sociedad en Castilla: señores "poderosos" y campesinos en la España del siglo XVI,* Crítica.

D004 Coopera 37 (8).indd 103 12/09/16 16:10

8

D004 Coopera 37 (8).indd 104 12/09/16 16:10

El rol de las autoridades locales y de los actores locales en la nueva Agenda para el desarrollo Post-2015

The role of local authorities and local stakeholders in the New Agenda for Development Post- 2015

JOSEP ROIG*

PALABRAS CLAVE

Post-2015; Gobernanza; Local; CGLU; ODS.

RESUMEN Para los gobiernos locales y regionales de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), quienes han acompañado el proceso de negociaciones de la Agenda Post-2015 desde el comienzo, la nueva agenda presenta grandes logros pero también numerosos retos. Su implementación durante los próximos 15 años augura importantes desafíos para los líderes locales y regionales comprometidos con alcanzar un futuro sostenible.

KEYWORDS

Post-2015; Governance; Local; CGLU; SDG's.

ABSTRACT For the local and regional governments of United Cities and Local Governments (UCLG) that have followed the Post-2015 Agenda negotiation process from the beginning, the new agenda represents a great achievement, but also presents many challenges. Its implementation over the next fifteen years will be an important undertaking for all local and regional leaders committed to a sustainable future.

* **Josep Roig** es secretario general de CGLU desde septiembre de 2011. Anteriormente fue secretario general y miembro fundador de Metrópolis, sección metropolitana de CGLU. Previamente trabajó en la Corporación Metropolitana de Barcelona y ocupó puestos como profesor de Planificación Urbana y Regional en el Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona, institución de la que fue director general.

D004 Coopera 37 (8).indd 105 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS

Post-2015; Governance; Local; CLGU; ODD.

RÉSUMÉ Pour les gouvernements locaux et régionaux de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CLGU) qui ont suivi et accompagné, dès le début, le processus de négociation de l'Agenda Post-2015, le nouvel agenda est un grand succès mais il représente néanmoins de nombreux défis. Sa mise en œuvre au cours des 15 prochaines années suppose un engagement important pour tous les dirigeants locaux et régionaux qui souhaitent agir dans la perspective d'un futur durable.

Antecedentes y principios

La participación de los gobiernos locales en el desarrollo global tiene una larga historia, que se remonta a antes de que despegase el proceso de Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Seguramente hay muchos puntos de partida que merecen ser mencionados, pero en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) nos gusta recordar el Primer Congreso Internacional y Exposición Comparada de Ciudades en Ghent en 1913, que dio lugar a la fundación de la primera organización internacional de ciudades: *L'Union Intenational de Villes*[1]. También fueron importantes los hermanamientos entre las ciudades europeas que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial.

Poco importa cuál sea el hito fundador, lo importante es que el espíritu de cooperación y preocupación por el desarrollo global, con un siglo de historia desde aquel 1913, continúa hoy día vivo a través de cientos de redes de gobiernos locales de todo tipo y a través de muchos procesos de hermanamiento y de cooperación entre pares.

Desde CGLU, consideramos que el desarrollo incluye unos valores que van más allá de reducir la pobreza o asegurar la sostenibilidad medioambiental. Nos une la creencia de que el gobierno local debe recibir su mandato desde el pueblo y responder a las necesidades de la comunidad, ya que por su cercanía conoce mejor las necesidades de su población. Por lo tanto, creemos que hay que basar el desarrollo en programas que fomenten la participación ciudadana y la gestión democrática, a través de un fortalecimiento de la autonomía local regida por el principio de subsidiaridad.

1 CGLU (2014): "The centenary of the international municipal movement: look back, step forward", CGLU, Barcelona, en http://issuu.com/uclgcglu/docs/the_int_municipal_movement_complete?e=5168798/5399777

D004 Coopera 37 (8).indd 106 12/09/16 16:10

Esta idea es la que hemos defendido, participando activamente en el proceso de negociación y consulta sobre la Agenda Post-2015, aportando las experiencias y preocupaciones de nuestros miembros, además de nuestros valores fundamentales anteriormente mencionados.

Nuestro camino recorrido hacia Post-2015

Antes de comenzar a entrar en detalle sobre la Agenda Post-2015, deberíamos hacer una reflexión sobre tres grandes tendencias que han marcado la participación de los gobiernos locales en el proceso.

La primera es que la Agenda Post-2015 es una agenda muy marcada por la Cumbre de Río+20, la cual, a pesar de no haber cumplido las expectativas de muchos, daba un reconocimiento sin precedentes al papel de las ciudades en el desarrollo sostenible. Además, la Agenda Post-2015 ha sido muy influenciada por las negociaciones de la renovación del Protocolo de Kioto y las grandes conferencias del clima, en las cuales el impacto de la urbanización en el desarrollo sostenible ha sido ampliamente reconocido. Se llegó a dedicar días específicos a la importancia de las ciudades en el desarrollo durante dicho proceso, como por ejemplo el Día de las Ciudades en diciembre de 2013.

La segunda es el reconocimiento de la urbanización como un fenómeno presente en todos los continentes. El reciente alcance del 54%[2] de la población mundial que vive en áreas urbanas, ha convertido la agenda de los gobiernos locales en una agenda relevante y el tema de las ciudades como una temática sectorial, con más o menos acierto, en las instituciones internacionales.

La tercera es que el centenario movimiento municipalista ha podido seguir el proceso de negociación de los ODS con ímpetu renovado. CGLU cumplía 11 años en 2014, y la fortaleza de una organización consolidada ha permitido la creación de un mecanismo coordinador de todas las organizaciones relevantes que han hablado bajo un mismo paraguas: el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda de Desarrollo Post-2015 y hacia Hábitat III[3].

2 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014): "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights" (ST/ESA/SER.A/352). disponible online.

3 El GTF es una iniciativa conjunta de las principales redes internacionales de gobiernos locales y regionales que tiene como objetivo construir una estrategia conjunta que contribuya a los debates políticos internacionales en el marco de la Agenda de desarrollo Post-2015, el seguimiento de Río+20 y en el camino hacia Hábitat III. Para más información, véase la web del Grupo de Trabajo Global: www.gtf2016.org

D004 Coopera 37 (8).indd 107 12/09/16 16:10

La Agenda Post-2015: pérdida de inclusión para los actores no estatales

La definición de la Agenda Post-2015 comenzó mucho mejor de lo que acaba a nivel de inclusión de todos los actores interesados. En los inicios vimos la facilitación de una plataforma de opinión sin precedentes, consultas de millones de personas y unos procesos formales de negociación en donde las consultas a los Grupos no estatales eran regulares y concienzudas.

No obstante, la Cumbre para la adopción de la Agenda distó mucho de aquellos comienzos en términos de participación, ya que se realizó con un acceso muy limitado para todos los actores que no estén registrados en las delegaciones nacionales, siendo de este modo los estados los que tomaron el protagonismo total de la Cumbre. Respecto al contenido del texto final de negociación, hay que destacar que, pese a la alegría que nos produce haber alcanzado acuerdos para todos por igual y enfatizando que esta agenda es universal, quedan algunas cosas en el tintero que podrían afectar mucho el logro de los objetivos. Una de ellas es la debilidad de las referencias a los cambios de gobernanza necesarios en todos los niveles, para poder enfrentar de manera solidaria los retos compartidos. Por otro lado, la necesidad de incluir una conciencia de la noción de subsidiaridad en estas políticas internacionales, para que se pueda tratar la Agenda desde las necesidades locales.

Como hemos reconocido, el logro de los objetivos de la Agenda Post-2015 dependerá de la acción, el compromiso, y el liderazgo locales, integrados en un sistema de gobierno multinivel bien coordinado. Por ello, la comunidad internacional ha venido reconociendo la importancia de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo en las cumbres ODM-5 y Río+20 y en la Declaración 2011 de Busan. Este posicionamiento se consolidó a lo largo del proceso de la elaboración de la Agenda Post-2015, durante el cual se hizo hincapié, en varios informes oficiales de las Naciones Unidas, en el papel importante que los gobiernos locales y regionales jugaremos en la realización de la Agenda. Cabe mencionar el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015[4] y el informe de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNSDSN)[5]. Asimismo, en la

4 "El tema clave no es la diferencia entre áreas rurales y urbanas, sino cómo fomentar un enfoque local, geográfico, dentro de la Agenda Post-2015. El Grupo cree que esto se puede hacer mediante la desagregación de los datos por localidad, y dando a las autoridades locales un papel más importante en la definición de las prioridades, la ejecución de los planes, el seguimiento de los resultados y la participación de las empresas locales y de las comunidades". Una Nueva Alianza Mundial, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

5 "Los gobiernos locales y nacionales son esenciales, entre otras cosas, para el mantenimiento de la paz, la defensa del Estado de Derecho, la garantía de la buena gobernanza, la provisión de bienes y servicios públicos, y la implementación de políticas para hacer frente a las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible". An Action Agenda for Sustainable Development, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNSDSN), Nueva York, Naciones Unidas, junio de 2013, p. 8.

D004 Coopera 37 (8).indd 108 12/09/16 16:10

introducción del informe final del Grupo de Trabajo Abierto se reconoce el papel de las autoridades locales en la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible[6].

Desafortunadamente, estos importantes pasos no han sido acompañados por compromisos significativos de recursos o por reconocimiento de las competencias necesarias en las esferas nacionales. Tampoco han sido acompañados por el reconocimiento pleno de los gobiernos locales y regionales como esfera de gobierno en el seno de las Naciones Unidas; algo que el movimiento municipalista busca desde hace décadas. Si bien durante los últimos años se ha producido un avance destacado, el desafío ahora es lograr que las autoridades locales sean reconocidas como interlocutor imprescindible de políticas nacionales y globales, y que en consecuencia esto sea trasladado también a los programas para la implementación de la Agenda 2030.

Conscientes de las limitaciones y construyendo sobre los valores compartidos de los gobiernos locales, nuestra estrategia de incidencia política fue abogar, junto con el GTF, tanto por la inclusión de un objetivo "urbano", como por la "localización" de todos los demás objetivos y metas de la Agenda.

El ODS Urbano

La pertinencia de desarrollar una estrategia reclamando la inclusión de un objetivo específico sobre el desarrollo sostenible urbano fue ampliamente discutida por las organizaciones representantes de los gobiernos locales y regionales. Para los gobiernos locales, la Agenda debe ser concebida territorialmente ya que la Agenda de desarrollo es de gran importancia para todas las administraciones que representamos. La potencial sectorialización de la agenda era algo que preocupaba entre nuestras filas. Sin embargo, pronto nos dimos cuenta de que sin situar temáticamente el aspecto urbano en la agenda, el papel de las autoridades locales quedaría completamente olvidado. Ahí nació nuestra complicidad con otros actores y comenzamos a llamarlo el Objetivo Urbano o ODS Urbano[7].

El nombre es, sin embargo, engañoso; pues nuestras organizaciones no ven la urbanización ni las ciudades como objetivos o modelos, sino como realidades que hay que gestionar adecuadamente. Como realidades que tienen un papel muy estratégico en el desarrollo internacional.

6 Grupo de Trabajo Abierto: "También se reafirmó el compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Río, la Agenda 21, el Plan de ejecución de la Agenda 21". Informe Final del Grupo de Trabajo Abierto, julio de 2014.

7 La información sobre la campaña lanzada por el GTF y apoyada por los socios: UN-Hábitat, Cities Alliance and ICLEI, se encuentra en la página web www.urbansdg.uclg.org

D004 Coopera 37 (8).indd 109 12/09/16 16:10

Durante la campaña por un ODS urbano, el cual impulsamos en el 2013 con el Grupo de Trabajo Global, UN-Hábitat, UNSDSN, y Slum Dwellers International[8], entre otros, defendíamos que un ODS urbano sería una herramienta potente para movilizar y empoderar a los actores locales (entre ellos los alcaldes y administraciones locales). Asimismo, argumentábamos que, en el contexto de un proceso de rápida urbanización global, un ODS urbano contribuirá a integrar el diseño espacial de las ciudades y las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social, ambiental), y que fortalecerá los vínculos entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

Gracias en gran parte a la campaña de la comunidad urbana internacional, al final se incorporó en la Agenda el ODS 11: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". Para nosotros es un logro importante; este es el único objetivo esencialmente "local" en su conceptualización; su enfoque subnacional hace que interpele directamente a los actores locales. Celebramos por tanto el Objetivo 11, pero sin defender una dicotomía entre lo urbano y lo rural y sin priorizar a las ciudades por encima de los demás asentamientos.

Aunque el objetivo no presenta un enfoque integrado del desarrollo urbano y se dejan fuera una serie de temas de mayor relevancia relacionados con la gobernanza local (en particular, la descentralización, la democracia local, la transparencia, la participación y la subsidiariedad), el ODS 11 obligará a los Estados Miembros de la ONU a tener en cuenta aspectos importantes de la sostenibilidad urbana. El objetivo incluye metas sobre el acceso a la vivienda y a los servicios básicos, la mejora de las condiciones de vida en los barrios marginales, el transporte, la planificación participativa, la salvaguardia del patrimonio cultural y natural, la prevención y la resiliencia frente a los desastres, el impacto ambiental de las ciudades, los espacios públicos y los espacios verdes y las relaciones urbano-rurales. Su logro requerirá el compromiso y esfuerzo de los gobiernos subnacionales y, en muchos casos, una mayor descentralización de competencias y recursos a las ciudades.

La localización de la Agenda Post-2015

Pero por muy importante que sea el ODS 11, cuando se trata del desarrollo sostenible lo "local" va mucho más allá de lo "urbano". Todos los demás objetivos (1. pobreza, 2. alimentación, 3. salud, 4. educación, 5. género, 6. agua y el saneamiento, 7. la energía, 8. el crecimiento económico y el empleo, 9. infraestructura, 10. las desigualdades, 12. patrones de consumo y producción, incluyendo la gestión de residuos, 13. el cambio climático, 14. conservación de los océanos y mares, 15. biodiversidad, 16. sociedades pacíficas e inclusivas, instituciones responsables e inclusivas, 17. medios de

8 Una ONG impulsada por y para los residentes de los asentamientos informales urbanos.

D004 Coopera 37 (8).indd 110 12/09/16 16:10

implementación) tocan las responsabilidades de los gobiernos locales[9], tanto urbanos como rurales. De allí nuestro trabajo, que seguirá durante los próximos meses y años, para promover la localización de la Agenda Post-2015.

Es conveniente aclarar qué entendemos por "localización"[10]. Tal concepto no existía cuando se lanzaron los ODM La ONU solo empezó a referirse a la localización de los ODM en el 2005, en un documento guía publicado por PNUD[11]. Se profundizó el análisis del concepto en el 2007, con la publicación de un informe detallado sobre las mejores prácticas y lecciones aprendidas en cuanto a la localización de los ODM[12] En este informe, se identifican algunas de las principales ventajas de la localización de objetivos de desarrollo globales:

> La localización de los ODM es un método para: tratar las disparidades y la marginalización al nivel subnacional; proporcionar un marco integrado para el desarrollo a través de las interrelaciones entre los objetivos; conectar las preocupaciones globales, nacionales y subnacionales a través de un solo conjunto de objetivos; establecer un marco para la rendición de cuentas a través de la definición de metas e indicadores; apoyar a los grupos marginados en los procesos de gobernanza democrática y la toma de decisiones participativa; y, por último, apoyar la buena gobernanza[13].

Cabe destacar que en los últimos años el concepto de localización ha experimentado una importante evolución con respecto al pasado, cuando en ocasiones se hacía referencia a la "localización" principalmente como una implementación de los objetivos a nivel local por parte de los actores subnacionales, en particular por los gobiernos locales[14]. Sin embargo, los ODM demostraron que el éxito de los objetivos de desarrollo depende en gran medida de la participación del nivel subnacional no solo en la implementación, sino en la propia definición de la agenda, así como de la apropiación y liderazgo local, en el marco de un sistema multinivel bien coordinado[15].

Igualmente, desde CGLU entendemos la localización de manera más amplia. Para nosotros, la localización pasa por una nueva forma de entender el territorio y la

---

9 CGLU (2014): "El acceso universal a los servicios básicos", 3er Informe Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización, Madrid, Thompson Reuter, Introducción.

10 Lucci, P.: *Localising Post-2015: What does it mean in practice?*

11 PNUD (2005): Toolkit for Localizing the Millennium Development Goals, PNUD, Nueva York 2005, Naciones Unidas, 2008.

12 PNUD (2007): "Localizing the MDGs for Effective Integrated Local Development: An Overview of Practices and Lessons Learned", PNUD, Nueva York, Naciones Unidas.

13 PNUD (2007: 4).

14 UNDP (2007): Practice Note (draft) "Capacities for Localizing the MDGs", Bureau for Development Policy, Capacity Development Group, p. 3.

15 UNDP, GTF, UN-Hábitat: http://www.worldwewant2015.org/es/file/439596/download/478691

D004 Coopera 37 (8).indd 111 12/09/16 16:10

relación del ciudadano con el mismo. La Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa en el 1985, recoge muchos de los principios que defendemos, pero hemos de ir más allá de los derechos de la administración a la hora de ejercer gobierno. Una localización digna de este nombre implica tener en cuenta los contextos, los desafíos, las oportunidades y los gobiernos subnacionales en todas las fases de la Agenda, desde el establecimiento de objetivos y metas hasta el desarrollo del modo de implementación y el uso de indicadores para hacer seguimiento del progreso.

Desde nuestra perspectiva, la localización no hace referencia solamente a la desagregación de datos y objetivos, sino a considerar las competencias y recursos necesarios para poder alcanzar los mismos desde la esfera de gobierno más cercana al ciudadano.

Con el proceso de negociación cerrado, de ahora en adelante CGLU se concentrará en promover la localización de la implementación y el seguimiento de la Agenda y dar contenido a esa Nueva Agenda Urbana, que insistimos no ha de reducirse a nueva planificación a infraestructuras, sino a nueva gobernanza y derechos.

Localización de la implementación y seguimiento de la Agenda Post-2015

Tuvimos la oportunidad de explorar las lecciones aprendidas sobre la implementación de los ODM a nivel local en profundidad cuando UN-Hábitat y PNUD invitaron al GTF a coliderar una consulta sobre "La localización de la Agenda Post-2015", una consulta de seis diálogos globales con distintos actores sobre la implementación de la Agenda[16]. Los diálogos nacionales de la consulta sirvieron para identificar temas y desafíos comunes en países de bajos, medianos y altos ingresos.

Uno de los retos señalados sobre la implementación de los ODM fue la falta inicial de apropiación a nivel local[17]. Los gobiernos locales o bien no conocían los objetivos, o bien tenían la sensación que habían estado impuestos "desde arriba", sin contar con ellos y sin consideración por las prioridades locales. Por lo tanto, no es de sorprender que una de las recomendaciones centrales de la consulta fuera "la necesidad de comunicar la Agenda de manera más eficiente a todos los actores" y "la necesidad de una implicación más fuerte de los actores locales en la definición, implementación y seguimiento de la Agenda Post-15"[18].

16 UNDP, GTF, UN- Hábitat (2014): Consultas en la localización de la Agenda de Desarrollo de Post 2015, Nota Conceptual, inédita, mayo, en https://www.worldwewant2015.org/es/file/439596/download/478691

17 UNDP, GTF, UN-Hábitat (2014): Localizing the Post-2015 Development Agenda: Dialogues on Implementation, Naciones Unidas, Nueva York, p. 21.

18 United Nations Development Group (UNDG), Delivering the Post-2015 Development Agenda: Opportunities at the national and local levels, Nueva York, Naciones Unidas, septiembre de 2014, p. 12.

D004 Coopera 37 (8).indd 112 12/09/16 16:10

¿Cuáles eran las prioridades subrayadas por los gobiernos locales en los diálogos de la consulta? A grandes rasgos, la planificación urbana y territorial, el acceso a los servicios básicos (entre ellos el agua potable, el saneamiento, la sanidad y la vivienda), y la promoción de oportunidades económicas para todos y todas.[19] Otro mensaje que se comunicó con contundencia fue que las culturas locales "se deben entender como una fuente rica desde la cual las políticas de desarrollo pueden hallar conocimiento, legitimidad, participación y eficacia mejorada".[20] Asimismo, se destacó la importancia del papel de las mujeres locales electas en el logro de los objetivos relacionados con la igualdad de género.

Los participantes en la consulta subrayaron las funciones que les otorga a los gobiernos locales su proximidad a los ciudadanos, argumentando que "están en una posición única para identificar y responder a las necesidades y brechas relacionadas con el desarrollo y asumir la responsabilidad de una amplia gama de tareas más allá de la provisión de servicios"[21]. En concreto, pusieron énfasis en la tarea de convocar a los diversos actores locales (la sociedad civil, el sector privado, la población migrante, los académicos, entidades nacionales y agencias internacionales) y en el potencial que tienen las autoridades locales de "desarrollar e implementar estrategias intersectoriales integradas para el desarrollo local"[22].

Los gobiernos locales clamaron por la implementación al nivel más próximo al ciudadano, en consonancia con el principio de subsidiaridad, pero al mismo tiempo avisaron de la necesidad de asegurar que todos los niveles de gobierno gocen de las capacidades y los recursos necesarios para llevar a cabo las responsabilidades que tienen en todos los ámbitos de la Agenda[23].

En cuanto al financiamiento, los representantes de los gobiernos locales pidieron "descentralización efectiva" para que puedan depender de los recursos propios y, en paralelo, "transferencias predecibles, regulares y transparentes que sean proporcionadas a las funciones y responsabilidades otorgadas a los gobiernos locales"[24].

El asunto primordial del financiamiento del desarrollo se abordó en julio de 2015 en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba. En CGLU, acogimos con entusiasmo la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) que se acordó en la Conferencia, particularmente los compromisos de apoyar el financiamiento y las capacidades de los gobiernos subnacionales (párrafo

19 United Nations Development Group (UNDG) (2014: 14).

20 United Nations Development Group (UNDG) (2014: 13).

21 UNDP, GTF, UN-Hábitat (2014): Localizing the Post-2015 Development Agenda: Dialogues on Implementation, Naciones Unidas, Nueva York, p. 22.

22 United Nations Development Group (UNDG) (2014: 14).

23 Ídem.

24 United Nations Development Group (UNDG) (2014: 15).

D004 Coopera 37 (8).indd 113 12/09/16 16:10

34). Sin embargo, echamos en falta que la AAAA preste más atención a los retos y oportunidades que presenta la rápida urbanización global. También hemos advertido la excesiva dependencia de las inversiones en infraestructura del sector privado y de los efectos adversos potenciales sobre la inclusión social y la protección ambiental de esta política25. La localización del financiamiento del desarrollo requerirá más acciones y compromisos concretos para que haya avances reales en los territorios.

Además de asegurar una buena implementación local de la Agenda Post-2015, es importante que haya un seguimiento de los avances y las brechas a nivel subnacional (con independencia de si los gobiernos locales tienen competencia o no en determinadas áreas). La falta de datos fiables desagregados al nivel local fue un tema recurrente en la consulta sobre la localización26. El seguimiento de la Agenda a nivel local puede ayudar a evaluar las desigualdades dentro de los países, contribuir a mejorar la toma de decisiones y la asignación de recursos en diferentes niveles, así como permitir que las comunidades locales puedan exigir a sus gobiernos mayor transparencia. Tanto el Grupo de Alto Nivel como el Grupo Consultivo de Expertos Independientes sobre Datos propusieron en sus informes finales mejorar la desagregación geográfica de los datos cuando se definan los resultados a alcanzar para cada meta27. Esto incluiría, por ejemplo, diferenciar entre regiones y entre áreas urbanas/rurales y, cuando sea posible, una desagregación en otros niveles, a nivel de municipios o de zonas marginales, como los barrios precarios.

Nuestras expectativas en esta etapa Post-2015

Considerando que hay avances significativos para los gobiernos locales en los ODS, incluyendo el Objetivo 11, nos planteamos que de ahora en adelante aún queda como asignatura pendiente los temas relacionados con la gobernanza local; específicamente: la descentralización, la transparencia, la participación y la subsidiariedad.

25 "Nos preocupa la falta de medidas suficientes en la AAAA para abordar la urbanización y 'hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles'. Los compromisos de infraestructuras que se han adoptado en Addis Abeba requieren un enfoque urbano más fuerte para hacer frente a las demandas específicas de las zonas urbanas que crecerán de manera importante durante la próxima década. Las inversiones urbanas deberán duplicarse o triplicarse durante los próximos 15 a 20 años a fin de prevenir la proliferación de barrios desfavorecidos y de garantizar el acceso a los servicios básicos a todos los residentes urbanos. Las autoridades locales solicitarán amablemente la organización de un Foro de Infraestructura Global para abordar las carencias en infraestructura y capacidad, promover objetivos urbanos claros y garantizar que la 'localización' de las inversiones proporcione servicios básicos e infraestructuras resilientes a todo el mundo". Fragmento del informe sobre el "punto de vista de CGLU" sobre la Agenda de Acción de Addis Abeba.

26 United Nations Development Group (UNDG) (2014: 15).

27 IEAG (2014) A World That Counts: Mobilising The Data Revolution for Sustainable Development. Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (IEAG), United Nations, Nueva York, octubre.

D004 Coopera 37 (8).indd 114 12/09/16 16:10

De ahí la importancia de un proceso emergente que ha cobrado fuerza en los últimos años con el despertar mundial de la ciudadanía, que atrevidamente ha reclamado lo que llamaríamos el Derecho a la Ciudad, y que esperamos que junto con la localización guíe los contenidos de la Nueva Agenda Urbana a adoptarse en la Conferencia de Hábitat III en Quito.

Para estos fines esperamos que la implementación de la Agenda impacte en la arquitectura de gobernanza global. Esperamos que se fortalezcan los mecanismos políticos multilaterales y no se relegue el sistema de Naciones Unidas a una mera asesoría técnica. Esperamos que se expanda e incluya a otros actores, como la sociedad civil y los gobiernos locales en la toma de decisión.

Creemos que la democracia local es un eslabón esencial de la cadena que garantiza el bienestar de los pueblos y trabajaremos como hasta ahora con nuestros miembros para desarrollarla y aplicarla en beneficio de un futuro sostenible.

D004 Coopera 37 (8).indd 115 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 116 12/09/16 16:10

otros temas

D004 Coopera 37 (8).indd 117 12/09/16 16:10

9

D004 Coopera 37 (8).indd 118 12/09/16 16:10

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la disputa por una integración regional en América Latina

The Union of South American Nations (UNASUR) in the race for regional integration in Latin America

GIUSEPPE LO BRUTTO
Y EDUARDO CRIVELLI MINUTTI*

PALABRAS CLAVE
Integración regional; América Latina; UNASUR; Cooperación Sur-Sur.

RESUMEN En los últimos años, América Latina (AL) ha vivido un renovado impulso en sus procesos de integración. Escenario en el cual la UNASUR tiene la posibilidad de posicionarse como el nuevo motor de estos procesos de integración latinoamericanos. Este artículo intenta poner al descubierto las disputas por la construcción de la integración regional latinoamericana, en el marco de la cooperación Sur-Sur y la actual crisis del capitalismo.

KEYWORDS
Regional integration; Latin America; UNASUR; South-South Cooperation.

ABSTRACT In recent years, Latin America has experienced a renewed impulse in their integration processes. Scenario in which UNASUR has the possibility to position itself as the new engine of these Latin American integration processes. This article attempts to evidence the disputes related to the construction of Latin American regional integration, within the framework of South-South Cooperation and the current crisis of capitalism.

* **Giuseppe Lo Brutto** es doctor y profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI). Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

Eduardo Crivelli Minutti es licenciado en Relaciones Internacionales por la BUAP y estudiante de la Maestría en Sociología en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

D004 Coopera 37 (8).indd 119 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS
Intégration régionale; Amérique Latine; UNASUR; Coopération Sud-Sud.

RESUME Ces dernières années, L'Amérique latine a connu une nouvelle impulsion dans leur processus d'intégration. Scénario dans lequel l'UNASUR a la possibilité de se positionner comme le nouveau moteur de ces processus d'intégration de l'Amérique latine. Cet article tente de preuves les litiges liés à la construction de l'intégration régionale de l'Amérique latine, dans le cadre de la Coopération Sud-Sud et la crise actuelle du capitalisme.

Introducción

A lo largo de su historia, los países latinoamericanos han generado distintos mecanismos y estrategias para generar su desarrollo, enfrentando periodos de enorme dependencia y al mismo tiempo periodos contrahegemónicos, tal es el caso de estos últimos 15 años. Lo que se denota es que la estrategia de desarrollo ha sido siempre central en las dinámicas políticas, económicas y sociales de la región. No cabe duda que el futuro del desarrollo en América Latina (AL) depende de cómo esta región responda a los cambios y desafíos que se generan continuamente en el sistema internacional. Un sistema que atraviesa por grandes transformaciones y al mismo tiempo retos que vislumbran una acentuada multipolaridad en su estructura marcada por un claro desplazamiento de la hegemonía que ha regido hasta ahora su arquitectura.

Por lo tanto, los procesos de integración que se han dado en AL en este nuevo siglo responden a los cambios políticos, sociales y económicos que la región ha vivido en estos últimos 15 años y que han dado al Estado un papel central en los procesos que a partir de un nivel nacional han trascendido a un nivel supranacional, otorgando relevancia a políticas públicas redistributivas en un escenario posneoliberal.

En este contexto, han surgido distintas organizaciones que promueven procesos de integración mediante los cuales diversas economías han pretendido incrementar su complementación para aumentar sus beneficios mutuos en la región. Uno de los ejemplos más considerables es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que constituye un importante elemento geopolítico regional y que tiene la prioridad de construir una identidad y una ciudadanía suramericana unificada al tiempo que fomenta la creación de un espacio regional integrado para responder a los desafíos que presenta la actual crisis del capitalismo.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve algunos aspectos sobre la integración regional en AL a partir del papel que juega la UNASUR. Por lo que, en la primera

D004 Coopera 37 (8).indd 120 12/09/16 16:10

parte de este artículo se tendrán algunas consideraciones teóricas e históricas sobre el proceso de desarrollo y la cooperación internacional en AL. Después se presentarán algunos aspectos del proceso de conformación de la UNASUR como un organismo de integración regional en el contexto latinoamericano. Por último, se harán algunas consideraciones finales sobre los límites y alcances de este organismo en una realidad actual latinoamericana en constante transformación.

América Latina: desarrollo y cooperación

AL es una región de abundantes riquezas naturales y sociales que podría garantizar la existencia armónica entre los pueblos que habitan en ella. Sin embargo, a lo largo de su historia, esta región se ha visto atravesada en diferentes grados por distintas fuerzas internacionales que han apoyado a grupos y elites locales con las que se ha negociado la explotación brutal de estos recursos con costos humanos y ambientales terribles[1].

Con el discurso, especificadamente en su Punto IV, del presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, en 1949, la región entraría en una etapa de "Subdesarrollo". Es decir, se aceptaría el hecho del subdesarrollo como una idea de un estado que existe "naturalmente", sin causa aparente, pero que tendría la posibilidad de evolucionar. Al crearse discursivamente una nueva dicotomía entre "desarrollados" y "subdesarrollados" se propondría una nueva relación donde el colonizador y el colonizado pertenecerían no solo a universos distintos, sino incluso opuestos[2].

Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto[3], precisan que la situación de subdesarrollo en AL se produjo cuando la extensión del capitalismo comercial y luego industrial vinculó a un mismo mercado a economías que de la noche a la mañana, sin importar el grado diverso de diferenciación de sus sistemas productivos, pasaron a ocupar distintas posiciones en el sistema capitalista. Al suponer que los países de AL desfasados con respecto a los países desarrollados se encontraban atrasados en ciertos aspectos de su estructura, se crearía la idea de una especie de puente que tendría que hacer semejantes las pautas sociales y las orientaciones valorativas entre las sociedades "desarrolladas" y "subdesarrolladas".

En este contexto, la configuración de los aspectos político-institucionales en AL no puede entenderse sino en función de las estructuras de dominio, supeditadas a los cambios históricos de su proceso de desarrollo, que también han sido

1 Monica Bruckmann (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Perumundo-Fondo Editorial Carlos Mariátegui, Perú, p. 129.

2 Gilbert Rist (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Los Libros de la Catarata, Madrid, p. 38.

3 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1972): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, p. 22.

D004 Coopera 37 (8).indd 121 12/09/16 16:10

acompañados de una mudanza radical de la estructura de dominación, por lo menos en las formas de relaciones y de conflicto entre las clases y los grupos con intereses en la zona[4].

La cartografía política latinoamericana del siglo XXI es muy distinta a la que teníamos hace veinte años. Mónica Bruckman[5] afirma que en la actualidad la región latinoamericana tiene una amplia capacidad de negociación con los Estados Unidos y con otros países en relación con sus recursos naturales y estratégicos, así como una gran capacidad de formación internacional del precio de los mismos. Situación que no ha sido del todo aprovechada por los países latinoamericanos para mejorar sus condiciones de intercambio y tampoco se ha otorgado suficiente importancia al enorme potencial que se tiene para avanzar hacia una política de industrialización que agregue valor a las exportaciones de los países de la región. Estas cuestiones, junto a otros desafíos han sido consideradas en la agenda de discusión y de acción de los varios foros para el desarrollo y de integración regional en AL. La UNASUR nace en este contexto para ofrecer a los países latinoamericanos un espacio para limar sus asperezas y mejorar entre sí sus relaciones políticas y con ello sus inversiones conjuntas en sectores energéticos y apuntar hacia la creación de mercados comunes que favorezcan el propio proceso desarrollo sudamericano. En palabras de Riggirozzi[6] la UNASUR se insertaría en un modelo de integración que plantea una transformación moderada, en un contexto latinoamericano que a partir del nuevo milenio se presentaron nuevos modelos de cooperación regional basados en una nueva agenda política, social y económica. Es decir, un nuevo modelo que ha buscado establecer nuevos ejes de integración político-social.

En el marco del nuevo regionalismo latinoamericano, la creación de la UNASUR supuso un cambio en el concepto de regionalismo, al plantear el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur y diversas regiones del Norte global, no solo en función de sus intereses económicos sino también sociales, culturales, políticos y ambientales.

Uno de los objetivos principales de la integración regional propuesta por este organismo ha sido reforzar y mejorar las relaciones económicas y sociales entre los países de AL y para ello, se han implementado distintas acciones de cooperación Sur-Sur que construyen importantes vínculos de complementariedad para el fortalecimiento mutuo de su enorme potencial en el continente. Al mismo tiempo, los países que integran la UNASUR también han realizado la denominada cooperación "estratégica"

---

4 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1972): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, p. 23.

5 Monica Bruckmann (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Perumundo-Fondo Editorial Carlos Mariátegui, Perú, p. 131.

6 Riggirozzi, Pia (2012): "Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo "post–liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos,* Fundación Carolina y Siglo XXI de España editores, España, pp. 129-152.

D004 Coopera 37 (8).indd 122 12/09/16 16:10

que no es más que un término nuevo para una vieja idea liberal[7] en el que los intereses de los miembros se satisfacen mediante la construcción de propósitos colectivos por medio de la convergencia, compatibilización y coordinación que supondría una visón más ética de la cooperación internacional.

Aunque estas formas de cooperación internacional horizontal se han institucionalizado a partir de la creación de diversos cuerpos supranacionales que responden a distintas demandas y objetivos de los países que los conforman, la UNASUR puede ser un ejemplo a seguir en lo que se refiere al desarrollo de un espacio político, social, cultural, económico, financiero, ambiental e infraestructural integrado en la región. Por primera vez se favorece un desarrollo más equitativo, armónico e integral entre los Estados de América del Sur que, a pesar de sus diferencias socioeconómicas e infraestructurales, comparten una historia común que los motiva para unirse en un bloque regional integrado. Desde este punto de vista, se enfatiza el papel y voluntad política de los mandatarios de la región para lograr acuerdos y negociaciones que favorecen la integración de cada uno de los países miembros en un contexto lleno de desafíos tanto para la región, como por este organismo.

La UNASUR: un desafío para América Latina

Actualmente, el regionalismo en AL puede ser considerado como un proceso contradictorio de trasformación que se encuentra en cierta pugna con los proyectos económicos anteriores[8]. La UNASUR representa un tipo de regionalismo de carácter eminentemente político e intergubernamental donde se pasa por alto algunas cuestiones de comercio y de inversión con el fin de centrarse en apuntalar la democracia, la gestión de la deuda social y la seguridad regional[9]. Desde su creación, este organismo ha impulsado importantes acuerdos en temas referidos a la solución regional de conflictos, así como de defensa del orden democrático, además de construir y consolidar una amplia estructura institucional que ha creado una visión estratégica de la integración orientada al desarrollo, la cual recupera la relevancia de los recursos naturales como eje dinámico del proceso.

El tratado constitutivo que estructuró y oficializó su creación fue firmado el 23 de mayo de 2008 en Brasilia y se designó la presidencia pro tempore de un año a la

7 Raúl García Barrios, Beatriz de la Tejera Hernández y Kristen Appendini (2008): *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano,* UNAM-CRIM-COLMEX-UAC, México, pp. 17-18.

8 Otros proyectos de integración regional en América Latina son, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TPC), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP).

9 Pia Riggirozzi y Jean Grugel (2015): "Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR", *International Affairs,* nº 91, pp. 781-797.

D004 Coopera 37 (8).indd 123 12/09/16 16:10

mandataria de Chile Michel Bachelet[10]. Con la creación de la Secretaría General esta organización adquirió un liderazgo político descabale en el escenario internacional. En octubre de ese mismo año la UNASUR fue reconocida como miembro observador de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta organización se formó como tal, el 11 de marzo de 2011 y fue constituida inicialmente por Uruguay, Argentina, Perú, Venezuela, Chile, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia. En agosto de ese mismo año se integraron Colombia, Brasil y Paraguay.

Una característica de este organismo es el uso de la llamada *Diplomacia de Cumbres* que es un diálogo directo entre jefes de Estado y de Gobierno para analizar abiertamente la agenda internacional por medio de una serie de reuniones periódicas que le permiten generar acuerdos que reflejan un grado de voluntad política significante para incidir en la Agenda Global y en las metas propuestas por los países miembros de esta organización[11].

En este sentido, las cumbres de la UNASUR se han desarrollado en: un marco de crisis política de la región acordando solidarizarse y respaldar al Gobierno boliviano para promover una solución pacífica al conflicto de política interna de ese país (I Cumbre, 2008, Santiago de Chile, Chile); presentando un Informe (la masacre de Pando, Bolivia 11 de septiembre de 2008); en el contexto de un riesgo para la región como en el caso de la utilización de las bases militares colombianas por los Estados Unidos en 2009 (II Cumbre, 2009, Quito, Ecuador); en el marco de establecer una más fuerte relación para fortalecer la seguridad y el clima de paz y evitar las intromisión de potencias extranjeras en AL (III Cumbre, 2010, Bariloche, Argentina); en el caso de la sublevación del organismo policial de Ecuador propiciando el intento de golpe de Estado en ese país (IV Cumbre, 2010, Georgetown, Guyana); en el marco de consolidación de espacios de trabajo común en política, económica, sociedad, educación, salud y empleo (V Cumbre, 2011, Asunción, Paraguay); en el escenario del golpe de Estado en Paraguay en 2012; en el contexto de impulsar el proceso de integración para el fomento de los proyectos para la integración física de Sudamérica[12] (VI Cumbre, 2012, Lima, Perú); en el marco de la guerra de Siria para rechazar cualquier intromisión externa en un país (VII Cumbre, 2013, Paramaribo, Surinam); en el establecimiento del proyecto de adaptación de la Ciudadanía Suramericana, implementación de un pasaporte único latinoamericano, y la creación de una moneda

10 La Secretaría General de UNASUR tiene su sede permanente en la ciudad de Quito, Ecuador, y el Parlamento Suramericano se localizará Cochabamba, Bolivia. Actualmente es presidente *pro tempore* el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez.

11 Luis García y Erdmann (2010): *Compendio Diplomático*, Corporación industrial Gráficos S.A. de C.V., México, pp. 86-87.

12 Los 31 proyectos que se propusieron en la Sexta Cumbre de UNASUR sumarán una inversión total de 17 millones de dólares, véase Presidencia de la República del Perú: "Declaración Final de la VI Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR", en presidencia.gob.pe el 30 de noviembre de 2012 (disponible en http://www.presidencia.gob.pe/declaracion-final-de-la-vi-reunion-ordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur).

D004 Coopera 37 (8).indd 124 12/09/16 16:10

regiónal[13] (VIII Cumbre, 2014, Guayaquil, Ecuador); en el escenario de la denuncia hecha por Venezuela de "injerencia imperial" por parte de los Estados Unidos (Quito, Ecuador, marzo 2015); y finalmente, en el marco de la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela (Quito, Ecuador, septiembre de 2015).

Es posible denotar, que las cumbres de la UNASUR proporcionan a los gobiernos sudamericanos un espacio para el debate, el intercambio de conocimientos y el fomento de nuevas prácticas y métodos de formación de la política en la región, además de dotar a los gobiernos electos democráticamente con un mecanismo externo de apoyo ante los conflictos internos y externos[14]. El abanico de temas abordados dentro de la institucionalidad de esta organización, pone de manifiesto tanto los alcances como la visión estratégica inmersa en este mecanismo de integración.

Eliminar de alguna manera la desigualdad socioeconómica que existe entre los pueblos sudamericanos y promover su desarrollo político y económico para lograr la plena inclusión social y el fortalecimiento de la democracia en la región ha sido uno de los objetivos de este organismo[15]. Un elemento a resaltar es que se observan avances de la UNASUR en cada una de sus cumbres y se destaca de manera especial la firma de la *cláusula democrática* que refuerza la confianza entre los miembros y permite un rol más activo de la región frente a los mercados internacionales y al impacto de la globalización.

En lo que respecta a su institucionalidad, la UNASUR ha ido incorporando un número importante de ámbitos hasta dar forma a una estructura institucional conformada por doce Consejos Sectoriales[16], entre los que destaca el Consejo Suramericano de Defensa (CSD)[17]. Este hecho no implica directamente el ascenso de los cuerpos militares en el escenario de la UNASUR, ya que son los gobiernos civiles los que guían este proceso, sin embargo, se considera importante destacar el papel del CSD, sobre los otros Consejos Sectoriales, porque por primera vez, la región hace frente e implementa mecanismos de defensa de manera conjunta frente a ciertas lógicas de

13 La moneda suramericana sería emitida por el Banco del Sur y remplazaría al peso argentino, boliviano, chileno, colombiano y uruguayo, el real brasileño, el dólar estadounidense (en Ecuador), guyanés y surinamés, el nuevo sol peruano, el guaraní paraguayo y el bolívar venezolano.

14 Pia Riggirozzi y Jean Grugel (2015): "Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR", *International Affairs,* nº 91, pp. 781-797.

15 Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas,* UNASUR, Ecuador.

16 Los 12 Consejos Sectoriales que conforman la UNASUR son los siguientes: Consejo Energético Suramericano, Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Electoral de UNASUR, Consejo Suramericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia.

17 Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas,* UNASUR, Ecuador.

D004 Coopera 37 (8).indd 125 12/09/16 16:10

expansión capitalistas o incluso ante el despliegue de estrategias neoimperialistas que podrían obstaculizar el proceso de desarrollo e integración regional como ha sucedido en el pasado. Al no existir un mecanismo similar en otros procesos de integración regional en el continente, el CSD otorga una fuerza importante a la UNASUR para desarrollar una asociación interregional estratégica.

En este proceso de integración regional el problema de la transparencia y la corrupción en la región, ha sido motivo por el cual en noviembre de 2012 se creó el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Por primera vez, los doce países sudamericanos convinieron implementar algunas medidas en relación al intercambio de información y de experiencias, el mejoramiento de mecanismos nacionales de congelamiento, incautación, administración decomiso, reparto, ejecución y recuperación de bienes o activos provenientes de algún ilícito penal. Además se acordó la creación de una base de datos y manual de buenas prácticas[18]. Todo esto con el objetivo de administrar justicia en función de la trasparencia.

En este contexto esta organización también ha promovido la cooperación en materia ambiental[19] reconociendo la importancia geoestratégica que tienen sus recursos naturales e identificado las posibles amenazas y los riesgos que un déficit en la disponibilidad de los recursos naturales pueden significar para Sudamérica y su repercusión en los mercados internacionales. La preservación de los recursos naturales y su manejo responsable es una prioridad para establecer mecanismos y estrategias que permitan defender a AL de injerencias extranjeras que busquen apropiase de esos recursos, como ha ocurrido en el pasado.

En estos últimos días el papel de este organismo como defensor de la estabilidad en la región se ha fortalecido logrando un acuerdo entre Colombia y Venezuela para superar la actual crisis fronteriza. Queda claro que la UNSAUR deba seguir fortaleciéndose y hacer valer su papel como un organización capaz de mediar y de ofrecer un espacio para el debate y el dialogo en los conflictos de la región, en un contexto de pluralidad de las ideas y objetivos estratégicos diferentes de los países sudamericanos.

Consideraciones finales

Uno de los principales problemas para la construcción de una región suramericana integrada es la superación de la injerencia de otros acuerdos subregionales, lo cual quiere decir que los países miembros que desean la integración regional deben decidir

18 Secretaría General de UNASUR (2014): *Estatuto del Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional*, UNASUR, Ecuador.

19 Secretaría General de UNASUR (2014): *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas,* UNASUR, Ecuador.

D004 Coopera 37 (8).indd 126 12/09/16 16:10

si desean o no reconocer a este organismo supranacional para que genere una identidad suramericana unificada, situación que implicaría que cada miembro debería ceder parte de su posicionamiento geopolítico y/o geoeconómico en la zona en favor de la construcción de una región integrada.

La creación y participación de UNASUR como interlocutor regional se ha visto fortalecida con la definición de posturas comunes ante pretensiones injerencistas externas, como la presencia militar inglesa en las Islas Malvinas, la condena al bloqueo y acoso económico impuesto por Estados Unidos contra Cuba y, más recientemente, el respaldo a la postura de Argentina ante el fallo judicial referido a un grupo minoritario de tenedores de títulos de deuda soberana pendientes de reestructuración (fondos buitres) y el rechazo a las sanciones de los Estados Unidos sobre Venezuela, ante lo cual los mandatarios sudamericanos manifestaron su solidaridad en cada uno de estos casos.

Además de hacer frente a las injerencias externas que de alguna manera desestabilizan el equilibrio económico y político en la región, la UNASUR innova al promover una identidad suramericana que en primera instancia podría ser el motor que impulse paulatinamente la integración estratégica de AL con el reto de fortalecer la integración social de su población.

Al mismo tiempo, se observa que la falta asunción del principio de solidaridad entre los miembros limita el proceso de integración del organismo que en general ha invertido más energía en limar asperezas y resolver ciertos problemas internos de los miembros que en fomentar formas de cooperación económica para consolidarse como un bloque regional sólido que permita competir con otros países, o bloques regionales, como los Estados Unidos, China o la Unión Europea.

Sin duda, un reto en el proyecto de la UNASUR es la divergencia en su proceso de desarrollo político y social, además de la diferencia tan marcada en el tamaño de las economías de la región.

Al convertirse en el referente supranacional más fuerte en la región, también enfrenta una clara lucha de poder como contrapeso a los intereses de los Estados Unidos en la zona y para lograr su objetivo, debería responder a los intereses generales de sus miembros y no inclinarse por corrientes políticas que podrían poner en tela de juicio los objetivos propuestos.

La UNASUR tiene el potencial para ser un nuevo motor en el proceso integración latinoamericano, en primer lugar, por su capacidad de negociación y por las estrategias de cooperación internacional que han adoptado entre sus miembros; y en segundo lugar, por su posicionamiento como un bloque regional integrado en el sistema internacional. Esto sin duda ayudará a AL a generar modelos de desarrollo socioeconómico más apegados a sus propias necesidades que contrasta con la dinámica histórica de supeditación o dominio por parte de distintas potencias extranjeras que han desestabilizado a la región.

D004 Coopera 37 (8).indd 127 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 128 12/09/16 16:10

secciones fijas

D004 Coopera 37 (8).indd 129 12/09/16 16:10

10

D004 Coopera 37 (8).indd 130 12/09/16 16:10

La (contrastante) Agenda de Desarrollo, segundo semestre de 2015. Entre crisis humanitaria y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

The (contrasting) development agenda, second half of 2015. Between humanitarian crises and the 2030 Agenda for Sustainable Development

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; Crisis humanitaria; Refugiados.

RESUMEN Si bien de enero a octubre de 2015 se registraron avances a favor de los intereses globales (como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), de forma simultánea se repiten viejos esquemas respecto a la incapacidad de actores clave del sistema internacional para enfrentar retos humanitarios de amplia envergadura. Desde esa perspectiva, este artículo analiza de manera equilibrada los avances y limitaciones de la contrastante Agenda de Desarrollo en el periodo de tiempo señalado.

KEYWORDS
2030 Sustainable Development Agenda; Humanitarian crisis; Refugees.

ABSTRACT While from January to October 2015 progress the international development agenda registered achievement (such as the 2030 Sustainable Development Agenda), simultaneously ancient global challenges continued to be at stake, due to the unwillingness of key international actors to address them. This article analyzes in a balanced way the progress and limitations of the contrasting development agenda during this period.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

D004 Coopera 37 (8).indd 131 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS
2030 Agenda pour le développement durable; Les crises humanitaires; Les réfugiés.

RÉSUMÉ Alors que de Janvier à Octobre ici à 2015 progrès ont été réalisés en faveur des intérêts mondiaux (tels que l'Agenda 2030 pour le développement durable), en ce qui concerne à la fois l'incapacité des acteurs clés dans le système international vieux schémas sont répétées pour relever les défis humanitaires de large échelle. Prenez cette perspective, cet article analyse de manière équilibrée les progrès et les limites de l'ordre du jour de développement contrastées dans le délai indiqué.

Introducción

Entre abril y septiembre del año 2015, la Agenda Global de Desarrollo reflejó, por un lado, enormes desafíos que ante la complejidad de abordarlos generan desaliento y, por el otro, interesantes avances que producen expectativas alentadoras respecto a la posibilidad de conformar un mundo más equitativo y cohesionado.

En cuanto al primer escenario destaca la guerra civil en Siria y los millones de refugiados que arroja esta crisis humanitaria, la lenta reacción europea para abordar el asunto, la imposición de las condiciones de organismos regionales europeos y globales en detrimento del interés colectivo en Grecia, y los rezagos en cuanto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con respecto al segundo escenario, destaca el pacto nuclear entre varias potencias occidentales con Irán, avances en cuanto a la vacuna del SIDA, pasos adelante en el proceso de paz en Colombia y la entrada en vigor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Este artículo analiza de manera equilibrada los avances y limitaciones de la contrastante Agenda de Desarrollo en el periodo de tiempo señalado.

Sobre el ébola, el SIDA y otras 'enfermedades' mundiales

Sobre el ébola, el 21 de abril de 2015 la Organización Mundial de la Salud se sinceró públicamente al expresar que ofreció una respuesta inicial lenta e insuficiente, sin ser lo bastante agresiva a la hora de alertar al mundo en torno a dicha enfermedad, lo que contribuyó al esparcimiento de la misma a los cinco continentes.

De diciembre de 2013 a la fecha el ébola ha provocado 25.826 contagios, con 10.704 muertes hasta la fecha. El Liberia la enfermedad se erradicó, por lo que los esfuerzos internacionales para combatirla se centran en Guinea y Sierra Leona.

D004 Coopera 37 (8).indd 132 12/09/16 16:10

El 13 de mayo fue un día alentador para la causa palestina. Esa mañana El Vaticano se sumó a los países que reconocen al Estado de Palestina. En esa oportunidad la Santa Sede anunció la futura firma de un tratado bilateral que define a Palestina como Estado. Con esta medida político-diplomática, que aboga por el reconocimiento de "dos Estados" —y, por ende, de una Palestina más sana, soberana— se intenta ampliar un frente común en contra del Israel de Netanyahu, quien día tras día hace su máximo esfuerzo para continuar doblegando a esa nación árabe que fue desposeída de sus tierras desde el año 1948.

En contra de varios pronósticos, el 15 de julio se firmó en Viena el acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad + Alemania con Irán para para limitar el programa nuclear de este. A pesar de que el 20 de agosto el Congreso estadounidense (incluso una parte importante del ala demócrata) no había avalado dicho acuerdo, ello se consiguió el 2 de septiembre, cuando el presidente estadounidense logró conseguir los votos necesarios para evitar que prosperara un proyecto de ley republicano tendiente a echar abajo el referido pacto. No sobra hacer mención al rechazo israelí a este acuerdo, el cual en voz de su primer ministro Benjamín Netanyahu, se trata de "un gran error de proporciones históricas".

El acuerdo consiste básicamente en que Irán continuará enriqueciendo uranio para usos pacíficos, pero reducirá el número de centrifugadoras de 19.000 a 6.000; es decir un 70% menos, proceso que será sometido a una intensa observación internacional. El asunto es que a pesar de este inédito consenso, se estima que Irán podría conseguir en un año tener una bomba atómica (*El País,* 3 de abril, 2015).

El 20 de mayo Japón afirmó que acatará la decisión del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) de Naciones Unidas que le exige dejar en el pasado la caza de ballenas en la Antártida. Esto, porque el TIJ no aceptó el argumento nipón respecto a que la caza de ballenas jorobadas, rorcuales comunes y de minke por parte de navíos de esa ínsula tienen fines científicos, sino que en realidad son comerciales, en contra de la prohibición hecha por la Comisión Ballenera Internacional en 1986. "Estamos decepcionados, pero acataremos la decisión del Tribunal Internacional", afirmó el Gobierno japonés, por irónico que ello parezca.

"La vacuna contra el SIDA podría ser administrada a partir del próximo año" (EFE, 9 de septiembre, 2015). Así lo afirmó el 8 de septiembre el Michel Sidibé. En esa oportunidad, el referido director ejecutivo de ONUSIDA, aseveró que en años venideros esta enfermedad dejará de ser una preocupación de salud pública a nivel mundial. La finalidad de esta novedosa vacuna es que quienes padecen de este síndrome dejen el tratamiento retroviral que a diario deben aplicarse, dado el reforzamiento de su sistema inmunológico que se consigue con este tratamiento.

D004 Coopera 37 (8).indd 133 12/09/16 16:10

América Latina y el Caribe y sus relaciones con Europa y Asia

El 26 de mayo, Li Keqiang, primer ministro de la República Popular China, concluyó su gira por América Latina. El principal propósito de este viaje de trabajo, que lo llevó por Brasil, Colombia, Perú y Chile, fue la puesta en marcha del plan de inversión, durante una década, por 250.000 millones de dólares que Beiging realizará en esta región.

Del 10 al 11 de junio se llevó a cabo en Bruselas la segunda cumbre UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) (y octava cumbre UE-ALC), cuyo lema "Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos". Producto de ese encuentro se suscribieron tres documentos: La declaración política "Una asociación para la próxima generación", la "Declaración de Bruselas" y el Pan de Acción.

El primero, conformado por ocho puntos, en esencia, señala que los gobiernos se comprometen a iniciar "un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional, que incluya la evaluación de programas y acciones adoptadas durante las cumbres, y sobre la mejor manera de alcanzar objetivos comunes" (EU-CELAC Summit, 2015: 2).

En cuanto al segundo documento, de 77 puntos, sobresale el señalamiento dedicado a la decisión de sus firmantes de "[…] erradicar la pobreza en todas sus formas y a lograr desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y medioambiental— de forma equilibrada e integrada […]", reafirmando su compromiso de "[…] adoptar una Agenda para el Desarrollo después de 2015 que sea ambiciosa, universal y transformadora y que garantice que nadie se quede atrás" (EU-CELAC Summit, 2015b: 6).

Finalmente el Plan de Acción, como es costumbre, comprende los temas que alimentan la relación entre ambas regiones, tales como ciencia; desarrollo sostenible; integración regional; migración; educación; género; inversiones y seguridad (EU-CELAC Summit, 2015c: 1) .

En tal escenario el 11 de junio la UE comunicó un nuevo programa de financiación con vigencia 2015-2020 para los países del Caribe, con un monto de 346 millones de euros. "La UE y el Caribe mantienen estrechos vínculos históricos, económicos y culturales, basados en valores comunes", señaló Federica Mogherin, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; una frase que usualmente cambia de referente geográfico dependiendo de la reunión en turno.

Continuando con las relaciones eurolatinoamericanas y caribeñas, el 24 de junio la UE y Cuba, que negocian un nuevo acuerdo bilateral, celebraron en Bruselas su primer encuentro dedicado a los derechos humanos. En tal oportunidad y como suele ocurrir con diversos países desde finales de la década de los noventa del siglo pasado (una vez extinta la guerra fría), la Comisión Europea señaló que "Los derechos humanos son

D004 Coopera 37 (8).indd 134 12/09/16 16:10

un elemento esencial de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, y el diálogo ayudará a ambas partes a avanzar en esta área" (EFE, 24 de junio, 2015). Agregó que "el objetivo de esta primera reunión es analizar las modalidades sobre las que continuará el diálogo y también sobre los principios de los derechos humanos básicos en el contexto de diversas áreas temáticas bilaterales y multilaterales". Como se sabe, desde 1996, por iniciativa española, la UE aplica a Cuba una posición común que sanciona y condiciona las relaciones con ese país caribeño respecto a la democracia y los derechos humanos, pero que a la luz de restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana (de forma reactiva a ello) la UE desea modificar.

Entre la guerra y la paz

Sobre la guerra civil en Siria, en donde combaten tres fuerzas (del ejército regular, los rebeldes al régimen de Bashar al-Assad y el Estado Islámico), la destrucción y continúan generando desolación y caos, no solo en ese territorio, sino incluso en Europa occidental, en donde miles de personas llegan día tras día, buscando refugio y un espacio que les brinde seguridad y sustento. Se calcula que desde el estallido del conflicto más de cuatro millones de sirios han escapado de Siria, mientras que se estima en casi ocho millones los desplazados internos; a todas luces, la peor crisis de refugiados en el último cuarto de siglo.

Lo fallecidos llegan a casi un cuarto de millón de personas, pero el peligro no se limita al territorio sirio, ya que al menos 2.643 personas han muerto en el Mediterráneo, en su intento por llegar a Europa. Uno de ello es el pequeño Aylan Kurdi, de tres años de edad, cuya fotografía de su pequeño cuerpo postrado en una playa turca causó indignación y tristeza global. Tal situación genera la peor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial (con cerca de medio millón de solicitantes de asilo), de los cuales al menos una cuarta parte son niños.

Y lo peor: mientras la UE no se termina de poner de acuerdo en la repartición de asilados, el 2 de agosto Naciones Unidas anunció que por cuestiones de seguridad se suspende la ayuda en Siria, sobre todo luego de que a principios de mes aviones rusos atacaron bastiones del Estado islámico (y posiblemente también de las fuerzas rebeldes), generando un ambiente de mayor caos, destrucción y sufrimiento humano. Ante este caos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) instrumentó la Iniciativa Especial del Mediterráneo, con el fin de ayudar en la atención de los desplazados por el mencionado conflicto. Al respecto, el ACNUR calcula que esta iniciativa requiere de al menos 128 millones de dólares para atender a los cerca de 700.000 personas que solicitan asilo en Europa (UNHCR, 2015).

En contraste, y pasando a mejores noticias, el 23 de septiembre será recordado como el día en que, tras más de 40 años de conflicto, Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, junto con el máximo comandante de las FARC, Timoleón Jimenéz "Timochenko",

D004 Coopera 37 (8).indd 135 12/09/16 16:10

anunciaron, desde La Habana, un acuerdo para avanzar en las negociaciones de paz entre ambas partes. En esa oportunidad, Santos señaló que Así mismo, esbozó la propuesta de la Comisión Europea de trasladar un adicional de 120.000 refugiados procedentes de Italia, Grecia y Hungría"El jefe del secretariado de las FARC y yo hemos acordado que a más tardar en 6 meses deben concluir las negociaciones. Es decir, que a más tardar el 23 de marzo de 2016 debe estar firmado el acuerdo final (del proceso de paz)" (*El Tiempo*, 23 de septiembre, 2015).

Entre lo más destacable de este acuerdo preliminar se encuentra el tema de la justicia. En ese sentido se contempla la conformación de una jurisdicción especial para la paz, la cual constará de un tribunal dedicado a abordar los casos relacionados con el conflicto armado, con miras a que culminen en las respectivas sentencias. Se prevé que ese tribunal esté constituido por dos salas (una de sentencia y otra de juzgamiento). En la primera se atenderán los procesos en los que los involucrados acepten responsabilidad de los hechos. En la segunda se revisarán los casos en los que no se acepten cargos y sea necesaria una investigación sobre los hechos.

La democracia griega vs. 'las instituciones'

Como se señaló en el anterior artículo de esta Sección, a partir de mayo de 2010 el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo y la Comisión Europea (la entonces troika) no han dejado de presionar a Grecia para que pague los créditos públicos y privados asignados, junto con la aplicación de medidas económicas ortodoxas para estar en capacidad de hacerlo.

En enero de 2015 el entonces ministro de Finanzas heleno, Yanis Varoufakis, declaró que "Grecia no reconoce a la Troika ni el acuerdo de rescate", mientras que en ese orden de acontecimientos, el 10 de marzo de 2015 el Parlamento griego aprobó por unanimidad reclamar a Alemania indemnización por la invasión nazi a su territorio durante la Segunda Guerra Mundial, en un monto cercano a los 278.800 millones de euros.

Así las cosas, el 11 de junio el FMI abandonó la mesa de negociaciones con Atenas, de forma simultánea Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, continuó presionando al Gobierno griego señalando que: "El tiempo de la negociación se ha acabado: es hora de llegar a un acuerdo". En ese mismo orden de acontecimientos, el 30 de junio de ese año el FMI informó que Grecia no pagó 1.600 millones de euros que debía aportar ese día, con lo cual este país es el primero desarrollado en condición de moratoria.

El 5 de julio se llevó a cabo un referéndum, promovido por el Gobierno de Tsipras, en el que se pregunta al electorado si está de acuerdo en poner en marcha las condiciones establecidas por el Banco Central Europeo, el FMI y el Eurogrupo como efecto de los diversos préstamos otorgados a dicho país, mismos que generan recortes al

D004 Coopera 37 (8).indd 136 12/09/16 16:10

gasto público, subidas de impuestos y afectaciones a las pensiones. El resultado fue contundente: el 62% de los votantes optó por el NO.

Sin embargo, el 8 de julio de 2015 el Gobierno de Grecia se vio obligado a solicitar un tercer rescate al Mecanismo Europeo de Estabilidad. A cambio de ello Tsipras aceptó poner en marcha buena parte de las medidas solicitadas previamente por los acreedores, en clara contraposición con respecto al resultado del referéndum señalado. Entre las medidas destacan el compromiso de reducir el peso de las pensiones en el presupuesto nacional, aumento del IVA al 23% y la reducción del gasto militar en (tan solo) 300 millones de euros. A ello habrá que añadir el aumento del impuesto de sociedades en 2015 del 26 al 28%. Ante ello las instituciones (BCE, FMI y Eurogrupo) señalaron que la propuesta griega "era una buena base" para negociar el rescate.

El 15 de julio el Parlamento griego aprobó las reformas acordadas con los socios para negociar un tercer rescate. Cabe señalar que más de 30 diputados de Syriza votaron en contra. Tras ello, el 14 de agosto el Eurogrupo de la zona euro aprobó el tercer rescate a Grecia, por un monto de 86.000 millones de euros en tres años de duración, a cambio de que Atenas aplique más de 200 medidas, entre ajustes y reformas. Las medidas son tan extremas que el propio ex director gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, las catalogó como "condiciones espantosas" (*ABC*, 19 de julio, 2015).

Como efecto de lo anterior, el 21 de agosto de 2015 Tsipras anunció su dimisión y convocó a elecciones para finales de septiembre. El corolario de este cúmulo de sucesos es que las instituciones acreedoras "cobraron caro" la audacia de Tsipras tanto de desconcer a la troika, convocar al referéndum, como de exigirle a Alemania indemnizaciones por la Segunda Guerra Mundial. Aunado a lo anterior, el mensaje que otorgan las instituciones financieras es que resulta complejo solicitar o intentar negociar condiciones menos onerosas en términos de reformas económicas las cuales afectan con mayor impacto a las personas más vulnerables.

Lo interesante es que el 21 de septiembre, de nueva cuenta, el partido Syriza de Tsipras, ganó las elecciones, lo que le permitirá mantenerse en el gobierno cuatro años más. Estaremos expectantes a las nuevas negociaciones que se lleven a cabo entre una Grecia, si bien debilitada en lo económico, decidida a mantenerse en pie frente a las instituciones financieras, de las cuales, al fin y al cabo, depende la estabilidad económica del Estado heleno.

Culmina la era Objetivos de Desarrollo del Milenio y nace la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Sobre la Agenda de Desarrollo 2030, del 21 al 24 de abril de 2015 se realizó en Nueva York la Cuarta Reunión Intergubernamental sobre ese asunto. El propósito de las deliberaciones se centró en la manera de vincular a la ADP15 con la Tercera Conferencia

D004 Coopera 37 (8).indd 137 12/09/16 16:10

Internacional de Financiación (3CIFD) para el Desarrollo de Adís Abeba de julio de ese mismo año, a la cual se hace referencia posteriormente. Al respecto, en términos generales los países desarrollados propusieron que los resultados de la 3CIFD, independientemente de sus resultados, formaran parte de los medios de implementación de la Agenda de Desarrollo post-2015.

Y como si se tratara de una profecía cumplida, a principios de julio de 2015 la ONU presentó el último Informe sobre los ODM, mismos que evalúan el desempeño general de los 15 años en que estas aspiraciones globales de desarrollo se promovieron en el ámbito planetario. El documento es enfático al señalar que "al concluir el periodo de los ODM, la comunidad mundial tiene motivos para celebrar", aunque por otro lado asevera también que "El trabajo no se ha completado y debe continuar en la nueva era del desarrollo" (Naciones Unidas, 2015: 4).

A manera de extracto del Informe, a continuación se citan textualmente los resultados más significativos sobre los resultados definitivos de los ODM:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015. Las personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
La tasa neta de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91% en 2015, a partir del 83% en el año 2000. La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial, pasando de 100 millones en el año 2000 a aproximadamente 57 millones en 2015.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
Muchas más niñas asisten ahora a la escuela que hace 15 años. Las regiones en desarrollo en su conjunto han alcanzado la meta de eliminar la disparidad de géneros en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015. A pesar del crecimiento de la población en las regiones en desarrollo, la cantidad de muertes de niños menores de 5 años se ha reducido de 12,7 millones en 1990 a casi 6 millones en 2015 a nivel mundial.

D004 Coopera 37 (8).indd 138 12/09/16 16:10

Objetivo 5: Mejorar la salud materna
Desde 1990, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45% a nivel mundial y la mayor parte de esta reducción ocurrió a partir del año 2000.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Las nuevas infecciones con VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013, de un estimado de 3,5 millones de casos a 2,1 millones.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Prácticamente se han eliminado las sustancias que agotan la capa de ozono desde 1990, y se espera que la capa de ozono se recupere a mediados de este siglo.

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo
La AOD por parte de países desarrollados aumentó en un 66% en términos reales entre los años 2000 y 2014, alcanzando 135.200 millones de dólares.

Más allá de estos resultados positivos, el Informe señala también algunos de los retos y rezagos más relevantes que durante estos tres lustros no se lograron enfrentar de forma adecuada. Entre estos aspectos los más relevantes se citan textualmente a continuación:

Desigualdad en aumento
En América Latina y el Caribe, la proporción entre mujeres y hombres en hogares pobres aumentó de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997, a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012, a pesar del descenso de las tasas de pobreza de toda la región.

El cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado, y las personas pobres son quienes más sufren
Las emisiones de dióxido de carbono se han incrementado en más de 50% desde 1990. Enfrentar el aumento sin freno de las emisiones de gases de efecto invernadero y los posibles impactos resultantes del cambio climático, tales como la alteración de ecosistemas, las condiciones climáticas extremas y los riesgos a la sociedad, continúa siendo un desafío urgente y crítico para la comunidad global.

Los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano
Para fines de 2014, los conflictos habían forzado a casi 60 millones de personas a abandonar sus hogares. Millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos. A pesar del enorme progreso, incluso en la actualidad, unas 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre.

No cabe duda de que los ODM generaron un parteaguas en la agenda tanto nacional como de la Agenda Global de la CID, cuyos resultados y efectos, positivos y negativos, deben ser analizados con mayor profundidad.

D004 Coopera 37 (8).indd 139 12/09/16 16:10

Llegó el 13 de julio y con ello la realización de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, llevada a cabo en Adís Abeba, Etiopía.

Sin pretender hacer un examen exhaustivo al documento final por razones de espacio, señalar que en el punto 50 los firmantes señalaron estar "[...] decididos a redoblar nuestros esfuerzos en apoyo de la Agenda para el Desarrollo después de 2015", expresando su "[...] preocupación por el hecho de que muchos países no han cumplido plenamente los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo realizados y reiteramos que el cumplimiento de todos los compromisos relativos a la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo crucial".

El documento asevera que: "Los proveedores de AOD reafirman sus respectivos compromisos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD y del 0,15% al 0,20% del ingreso nacional bruto a la AOD de los países menos adelantados". Finalmente, el punto 79, a imagen y semejanza respecto al Consenso de Monterrey del año 2012, "El comercio internacional es un catalizador del crecimiento económico inclusivo y que también contribuye a reducir la pobreza y a promover el desarrollo sostenible", mientras que los firmantes reconocen "[...] que las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la OMC requieren mayores esfuerzos" Antes de terminar el vasto documento de este cónclave (compuesto por 134 incisos), los participantes mencionan que tomarán medidas "[...] para mejorar y promover la gobernanza económica mundial y lograr una arquitectura internacional más fuerte, más coherente y más inclusiva y representativa para el desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2015b).

Tras diversas reuniones intergubernamentales, el 2 de agosto de 2015, por unanimidad se aprobó el contenido de la Agenda de Desarrollo post-2015, incluyendo los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Tras ello, el 12 de agosto de ese año, el presidente de la Asamblea General, Sam Kutesa, circuló el documento[1] que fue utilizado durante la Cumbre que en septiembre de 2015 se llevó a cabo en el marco de la 70ª Asamblea General de Naciones Unidas, en donde el 25 de ese mes se avaló formalmente su contenido, iniciándose así una nueva era de la agenda del desarrollo global.

Fue así como se aprobó la Resolución A/70/L.1 "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", la cual entre diversos preceptos contiene la lista definitiva de los 17 ODS y las metas correspondientes.

1 Cuyo contenido se encuentra disponible en http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf

D004 Coopera 37 (8).indd 140 12/09/16 16:10

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

** Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.*
Fuente: Asamblea General, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" A/70/L.1, Nueva York, 2015.

Consideraciones finales

Como se puede constatar tras la lectura de este artículo, la Agenda de Desarrollo en el segundo semestre del 2015 se compone de un panorama claro-oscuro, de contrastes. Mientras se registran avances en material de acciones concretas mediante ejercicios colectivos a favor del intereses globales (como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), de forma simultánea se repiten viejos esquemas respecto a la incapacidad de actores clave del sistema internacional para enfrentar de forma visionaria retos humanitarios de amplia envergadura (como la guerra en Siria y la subsiguiente ola de refugiados que intentan escapar de tal escenario).

La entrada en vigor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible inyecta ánimos renovados para configurar las bases de un mundo más cohesionado, equitativo e incluyente, que permita asumir de manera más eficaz los desafíos estructurales y coyunturales presentes y futuros.

D004 Coopera 37 (8).indd 141 12/09/16 16:10

Bibliografía

ABC (2015): "Strauss-Kahn carga contra las condiciones 'espantosas' del acuerdo para rescate griego", 19 de julio, Madrid.

ASAMBLEA GENERAL (2015): "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/70/L.1, Nueva York.

EFE (2015): "La UE y Cuba tendrán su primera reunión de diálogo sobre derechos humanos mañana", 24 de junio, Bruselas.

— (2015): "La vacuna contra el sida podría ser administrada a partir del próximo año", 24 de junio, Ginebra.

EL PAÍS (2015): "Un paso clave hacia el pacto nuclear", 3 de abril, Madrid.

EL TIEMPO (2015): "Guerrilla dejará armas seis meses después del acuerdo", 23 de septiembre, Bogotá.

EU-CELAC (2015a): "Declaración Política", Bruselas.

— (2015b): "Declaración de Bruselas", Bruselas.

— (2015c): "Plan de Acción UE-CELAC", Bruselas.

NACIONES UNIDAS (2015): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Naciones Unidas, Nueva York.

— (2015b): "Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", A/CONF.227/L.1, Adís Abeba.

UNHCR (2015): "Refugee emergency in Europe: UNHCR appeals for USD 128 million", Ginebra.

UNICEF (2015): "Siria: el riesgo de una generación perdida", Ginebra.

D004 Coopera 37 (8).indd 142 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 143 12/09/16 16:10

11

D004 Coopera 37 (8).indd 144 12/09/16 16:10

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2015)

Monitoring South-South Cooperation (from May to September 2015)

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE
Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; América; África; Asia.

RESUMEN El periodo que revisamos en esta oportunidad estuvo marcado por la adopción de la Agenda de Acción de Adís Abeba, resultado de la III Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo, y por la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien ambos encuentros no interrumpieron las dinámicas tradicionales de la cooperación Sur-Sur (CSS), sí las afectaron, ya que marcaron los temas en debate y acabaron por mostrar que nos encontramos a las puertas de un posible periodo en el que la CSS vaya perdiendo parte del protagonismo que ha mostrado hasta ahora.

KEYWORDS
South-South Cooperation; 2030 Agenda; America; Africa; Asia.

ABSTRACT The period we review on this occasion was marked by the adoption of the Addis Ababa Action Agenda, the outcome document of Third International Conference on Financing for Development, and by the 2030 Agenda with the Sustainable Development Goals (SDG). Even though both meetings did not interrupt the traditional South-South Cooperation (SSC) dynamics, they did affected, as they marked the issues being debated and eventually showed that we stand on the threshold of a possible period in which the SSC loses part of the leadership shown so far.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional para el 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.

D004 Coopera 37 (8).indd 145 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS
Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ La période que nous examinnons à cette occasion a été marquée par l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba résultat de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement et par l'Agenda 2030 avec les Objectifs de développement durable (ODD). Bien que les deux rencontres n'ont pas interrompu les dynamiques traditionnelles de la Coopération Sud-Sud (CSS), c'est vrai qu'ils les ont affectés, étant donné qu'ils ont marqué les sujet débattus et éventuellement ils ont montré que nous sommes au seuil d'une période possible dans lequel, la CSS perde une partie du rôle principal qu'elle a montré jusqu'ici.

Introducción

Dando continuidad a una lógica tendencia que se viene desarrollando al interior de la CSS en los últimos meses, y que ya hemos señalado en apariciones anteriores de esta misma sección, en el periodo que analizamos los debates en torno a la Agenda 2030 se han convertido en un centro indiscutible de la atención de los Estados.

De los tres momentos que durante el año 2015 van a marcar la ventana de posibilidades de futuro que estamos construyendo hoy, dos ya han quedado atrás: entre el 13 y el 16 de julio pasado se realizó en Adís Abeba, Etiopía, la III Conferencia Mundial sobre el Financiamiento del Desarrollo, y entre el 25 y el 27 de septiembre Nueva York fue el escenario en que una Cumbre convocada al efecto adoptó formalmente la Agenda 2030 "Transformando nuestro mundo". Resta aún por reunirse la 21 Conferencia de Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (COP 21) que tendrá lugar en el trayecto final del año en la ciudad de París.

Las negociaciones de los documentos finales de los tres eventos han estado estrechamente relacionadas, y lo sucedido en el marco de los dos encuentros ya realizados ha mostrado la existencia de dos grandes polos que han protagonizado los diálogos. Por un lado hallamos a los países desarrollados agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo y, por el otro, a la gran mayoría del mundo en desarrollo agrupada bajo el paraguas del G77+China. El resultado fue no solo una nueva posibilidad de visualización de la vigencia de la ya tradicional brecha Norte-Sur, sino una readecuación de su contenido a nuevas "áreas sensibles" como son el manejo de datos, la sostenibilidad ambiental o la lucha contra el cambio climático, con la cuestión asociada de la asunción de los costos que la misma implica.

Este particular contexto ha hecho que, aún con matices, los países en desarrollo de América Latina y Caribeña, África y Asia hayan trabajado en conjunto, más por

D004 Coopera 37 (8).indd 146 12/09/16 16:10

necesidad que por convicción, en un escenario internacional de debates universales y dentro de esquemas multilaterales. De allí que las principales referencias a lo ocurrido durante el periodo se concentren bajo el título dedicado al ámbito universal y no tanto en los espacios regionales, que es lo que normalmente ocurre en nuestro trabajo de seguimiento de la CSS.

La CSS en el ámbito universal

El proceso de negociaciones que condujo finalmente a la adopción de la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) fue complejo y pasó por momentos donde las dificultades para lograr consensos llevaban prácticamente a impedir su avance, al punto tal que, a pesar de las extensas jornadas de negociaciones previas al encuentro de Etiopía, el texto definitivo de su documento final solo logró ser acordado en el marco de la propia Conferencia.

Los países del Sur trabajaron allí sus posiciones desde la proyección mayor que les daba el G77+China a fin de poder darles mayor fuerza en las negociaciones. Si bien las discusiones al interior del G77 fueron cerradas y no se dieron a conocer sus detalles, resultó evidente que al llegar a la etapa final de las negociaciones los países del Sur habían acordado mantener una serie de posiciones, entre las que cabe destacar las siguientes:

- En materia de responsabilidades, se sostuvo la aplicación del principio de Responsabilidad Común pero Diferenciada al conjunto del financiamiento de la cooperación internacional, impulsando así su proyección al ámbito completo del desarrollo y llevándolo más allá del tema ambiental que fue su origen.
- Frente al intento de los países desarrollados de unificar la ayuda al desarrollo y la dirigida específicamente a fondear el logro de un medio ambiente sostenible, los países del Sur sostuvieron la necesidad de mantener ambos financiamientos por cuerdas separadas.
- En cuestiones de institucionalidad para la implementación y seguimiento de compromisos asumidos en materia de financiación del desarrollo, el G77 defendió la utilización de los órganos ya existentes en las Naciones Unidas frente a la pretensión de crear nuevos organismos especializados.
- En relación con el tema central de la disponibilidad de recursos, si bien aceptaron la necesidad de movilizar recursos internos para el desarrollo, se señaló específicamente que esto no debía significar una menor responsabilidad por parte de los donantes tradicionales por el cumplimiento de sus obligaciones, repitiéndose una vez más el compromiso de otorgar el 0,7% del PIB de los mismos como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Un asunto que terminó adquiriendo especial relevancia, y que en sí mismo condensa los últimos dos puntos señalados, fue el del rol y relevancia que debía darse al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en temas de Tributación de las Naciones

D004 Coopera 37 (8).indd 147 12/09/16 16:10

Unidas, al que los países del Sur quisieron otorgar un mayor rango y darle carácter de órgano político, con presencia de representantes de los Estados, y no puramente técnico como es ahora.

El conjunto de las posiciones señaladas marca los elementos más importantes de conflicto entre los países que actúan en el campo de la CSS respecto de sus pares oferentes de cooperación tradicional.

El texto finalmente adoptado en Adís Abeba presenta resultados mixtos en el éxito de las posiciones reseñadas y realiza cuatro alusiones específicas a la CSS que conviene recuperar. En el capítulo referido a los ámbitos de acción de la AAAA, específicamente en su segmento sobre recursos nacionales y públicos y en referencia a la cooperación internacional en materia de tributación, el párrafo 28 reconoce que se trata de un asunto en el que la asistencia técnica es necesaria y que esta debe prestarse "por medio de la cooperación multilateral, regional, bilateral y Sur-Sur, en función de las diferentes necesidades de los países".

De esta manera pareciera ser que la CSS es una clasificación, una subdivisión, de la cooperación internacional de acuerdo al ámbito actoral de participaciones, hermanada en consecuencia con otras subclasificaciones como las de cooperación multilateral, bilateral o regional y que el recurso a una u otra queda condicionado por las necesidades específicas de los países.

Esto es un retroceso de dimensiones en el lugar que ocupa la CSS en el campo total de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) que a la vez la "rebaja", su par ya no es la cooperación tradicional sino las modalidades espaciales/actorales que puede asumir la cooperación, y el recurso a ella dependerá de "necesidades", lo que hecha un velo que oscurece el valor de preferencia por motivos políticos que los países del Sur pueden hacer por la CSS.

La segunda referencia a la CSS en la AAAA la hallamos en los párrafos 56 y 57, aún dentro del capítulo sobre recursos nacionales y públicos pero ahora en el subtítulo sobre "Cooperación Internacional para el Desarrollo". Allí, y tras repetir la afirmación que ya hemos criticado en esta sección respecto de que "La cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo como complemento, y no como sustituto, de la cooperación Norte-Sur" se reconoce su importancia, diferencias históricas y particularidades para luego destacar que la misma debe ser entendida como "una expresión de solidaridad y cooperación entre países, basada en experiencias y objetivos comunes" y que "Debería seguir guiándose por los principios del respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo". La siguiente referencia que hace la AAAA a la CSS expresa el "beneplácito" ante

D004 Coopera 37 (8).indd 148 12/09/16 16:10

> el aumento de las contribuciones de la cooperación Sur-Sur a la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Alentamos a los países en desarrollo a que intensifiquen voluntariamente sus esfuerzos para fortalecer la cooperación Sur-Sur y a seguir mejorando la eficacia de sus actividades de desarrollo de conformidad con las disposiciones del documento final de Nairobi de la Conferencia de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur.

Se trata de un ya conocido catálogo de menciones que el discurso oficial realiza desde hace tiempo sobre la CSS, aunque llama poderosamente la utilización del verbo en tiempo potencial ("Debería") que se hace al hablar de los principios que guían la CSS, tanto más cuanto la parte del párrafo 56 de la AAAA que refiere al tema es una mera repetición del párrafo 12 del Documento final resultante de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur a que hace referencia el párrafo 57 de la AAAA con es único cambio: la conjugación verbal[1].

La última mención a la CSS en el documento Adís Abeba aparece en el párrafo 120 que alude a ciencia, investigación, tecnología e innovación, donde los países afirman que incrementarán "la cooperación internacional en estos ámbitos, así como la asistencia oficial para el desarrollo, en particular en favor de los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. También alentaremos otras formas de cooperación internacional, incluida la cooperación Sur-Sur, con objeto de complementar esos esfuerzos".

No resulta claro por qué, si el propio texto separa la cooperación internacional de la asistencia al desarrollo, se hace una mención a la CSS entre las "otras formas" de cooperación internacional, reflejando un grado de prioridad de las formas tradicionales de la CID sobre la CSS que no tiene asidero.

En consecuencia la recepción que hace la AAAA de la CSS repite estructuras discursivas tradicionales, y cuando se sale de ellas da un tratamiento a la CSS superado hace ya mucho tiempo.

El 12 de septiembre se conmemoró un nuevo "Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur" en cuyo contexto el secretario general de la ONU emitió un mensaje afirmando que la CSS puede ser por tanto "decisiva en la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"[2].

---

1 El párrafo 12 del documento final de Nairobi sostiene que "La cooperación Sur-Sur y su programa deben ser establecidos por los países del Sur y *deben* seguir guiándose por los principios del respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo" (resaltado propio).

2 Véase http://www.un.org/es/events/southcooperationday/2015/sgmessage.shtml (consultado el 14/09/2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 149 12/09/16 16:10

A pesar de las afirmaciones de Ban Ki Moon la Agenda 2030, cuya negociación ha sido muy probablemente el proceso más amplio y participativo que tuvo lugar en las Naciones Unidas en toda su historia, tampoco hace una recepción importante de la CSS.

Recordemos que lanzado el llamamiento para establecer los objetivos que debían suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) después del 2015 la nueva Agenda Global de Desarrollo se negoció por casi 5 años hasta que el 2 de agosto los países adoptaron un texto final, formalmente aprobado en el marco de la Cumbre reunida en Nueva York entre el 25 y el 27 de septiembre pasados.

Las dinámicas de negociaciones repitieron en gran medida la polarización OCDE-G77, aunque la mayor diversidad de temas propuestos produjo aquí algunas diferencias de posiciones al interior de los grupos frente a temas tales como derechos humanos o conceptualización de la familia como unidad básica del desarrollo humano.

La Agenda 2030, titulada "Transformando nuestro mundo", consta de un preámbulo, una declaración política, los ODS, un capítulo sobre su implementación y otro sobre la evaluación y examen de progresos. Extrañamente la CSS solo aparece nombrada dos veces y ambas en el marco del ODS 17 referido a "Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible".

Ese objetivo es el que más metas tiene adosadas, 19 en total, agrupadas bajo los términos finanzas, tecnología, creación de capacidades, comercio y cuestiones sistémicas. La CSS es mencionada una vez respecto de tecnología y otra en referencia a la creación de capacidades.

En el primer caso, la meta 17.6 convoca a "Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas" y, en el segundo, la meta 17.9 llama a "Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular".

El silencio casi absoluto sobre el rol de la CSS se nos presenta como una oportunidad perdida de enfatizar su capacidad transformadora en el marco de una agenda ambiciosa, aun cuando se destaque que en el marco de la cumbre de adopción de la Agenda 2030, el 26 de septiembre tuvo lugar un *side event* sobre CSS: la "Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur" convocada por el secretario general de las Naciones Unidas y el presidente de China, entre cuyas conclusiones se destacan la importancia del desarrollo de infraestructuras y el mejoramiento de la conectividad

D004 Coopera 37 (8).indd 150 12/09/16 16:10

en beneficio de la integración de los países a las cadenas de valor mundiales, el trabajo en la promoción de economías verdes y de proyectos de CSS que se conviertan en referencias globales.

No obstante las cuatro menciones a la CSS que hace la AAAA y las dos que se encuentran en la Agenda 2030 se contraponen, por ejemplo, a las 24 referencias al sector privado que se hacen en el primer documento y a las 11 que se hacen en el segundo y que dejan instalada una pregunta: ¿cómo se relacionará la CSS con el sector privado en un marco de tan desigual atención hacia una y otro a escala global?

La CSS en América Latina y Caribeña

En América Latina y Caribeña la situación en los últimos tuvo características particulares por la decisión de la presidencia pro témpore de la CELAC, ejercida por Ecuador, de impulsar la "Agenda 2020", presentada en la anterior aparición de esta sección. Esa agenda regional no está alineada a la Agenda Global y por lo tanto se abrieron un sinfín de debates en torno a la misma.

El 5 de mayo tuvo lugar en Quito una reunión de cancilleres de la CELAC, en la cual, según se informó, se alcanzaron consensos en torno al borrador de la Agenda 2020, aunque se señaló que quedaban asuntos pendientes y que la misma debía aún ser aprobada por los jefes y jefas de Estado de la región.

Casi al mismo tiempo, el 4 de mayo y en el marco de un debate temático de alto nivel sobre cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales y subregionales, Alicia Bárcena afirmaba que la región cuenta con el desarrollo institucional que requerirá la implementación de los ODS.

El 26 de mayo el excanciller uruguayo Luis Almagro asumió la Secretaría General de la OEA. En su discurso de asunción no hizo mención alguna a la CSS ni a la Agenda 2030 todavía por entonces siendo negociada.

El 25 de mayo Bogotá fue sede del I Taller Presencial del Grupo de Tareas para la Medición de Cooperación de la Cooperación Sur-Sur. Se trata de un espacio creado por la Conferencia Estadística de las Américas en noviembre de 2013 del que participan actualmente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela con la misión elaborar y proponer un diseño metodológico y una hoja de ruta que permitan una medición común de la CSS en la región.

El 27 de mayo en El Salvador daba inicio el Taller sobre avances y retos del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur del que participaron 18 países de la región.

D004 Coopera 37 (8).indd 151 12/09/16 16:10

Los días 10 y 11 de junio se realizó en Bruselas II Cumbre UE-CELAC. La "Declaración de Bruselas" subraya en su párrafo 52 "la importancia de los mecanismos de cooperación Norte-Sur, triangulares, Sur-Sur y de otros tipos"[3].

El 23 y 24 de junio Montevideo fue sede del taller "Cooperación Triangular: desafíos y oportunidades para América Latina" con la participación de 13 países de la región, incluido Haití, que debatieron sobre estrategias para fortalecer la CSS y triangular en la región.

Al comenzar julio se reunió la X Cumbre de la Alianza del Pacífico, que no trató temas específicos de CSS.

El día 8 de ese mes tuvo lugar el "Taller de Investigación y Análisis de la comunicación en Cooperación Sur-Sur", la primera experiencia en el marco de la decisión de trabajar para aumentar la visibilidad de la CSS y del trabajo del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS).

La reunión de la Conferencia de Adís Abeba irrumpió luego y las novedades más destacadas fueron la incorporación formal de Bolivia como miembro pleno del MERCOSUR antes del final de julio de 2015 y la entrada en vigor formal, a pesar de lo ya andado, del tratado que crea la Alianza del Pacífico, hecho que tuvo lugar recién el 20 de julio de 2015.

El 23 de julio se presentó en Madrid el Informe 2015 sobre la CSS en América Latina elaborado por los países que integran el PIFCSS donde se presentan los datos oficiales sobre el estado de la CSS en la región durante el año 2013.

Los días 29 y 30 de julio se realizó la I Reunión de Autoridades de Planificación y Estadísticas de la CELAC. El encuentro tuvo lugar en la sede de la UNASUR y propuso, entre otras cuestiones, que la región construya e impulse indicadores que sirvan de alternativas al PIB per cápita como medida del desarrollo.

El último día de julio en Bogotá se reunieron representantes de México y Colombia en el primer taller del proyecto "Cooperación Científica en Materia de Cambio Climático en la Alianza del Pacífico: Monitoreo de la Biodiversidad de nueva generación para apoyar procesos de adaptación y mitigación al cambio climático".

En agosto el PIFCSS convocó por primera vez a la presentación de trabajos en el contexto de la creación del Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular.

---

3 Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/2_celac_eu_2015/declaration_brussels_es.pdf (consultado el 24/08/2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 152 12/09/16 16:10

Sobre finales de agosto se realizó una nueva reunión del parlamento del Mercosur que por primera vez recibió una delegación de parlamentarios bolivianos.

Los días 24 y 25 de agosto se realiza en Quito la III Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación de la CELAC.

El 28 de agosto tuvo lugar en la ciudad de México el taller "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016 y Sistema Integrado de Datos en Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular", una iniciativa que busca potenciar el uso de datos para el desarrollo.

Los días 3 y 4 de septiembre Brasil fue sede del "Seminario internacional sobre el papel del Estado en el siglo XXI: desafíos para la gestión pública" donde el secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Antonio Prado, señaló lo que ya es una clara posición de la CEPAL: "Uno de los principales desafíos de la actualidad es posicionar al Estado en el lugar que le cabe frente al futuro y crear una nueva arquitectura estatal que le permita ser el conductor de las estrategias de desarrollo de los países de la región"[4].

Queda agregar que a lo largo del periodo recorrido Ecuador, Colombia, Perú y Chile presentaron catálogos, agendas y políticas de CSS nacionales.

La CSS en Asia

En el periodo señalado en también en Asia los debates en torno a la AAAA y la Agenda 2030 marcaron las reuniones sobre CSS en la región, que no generaron novedades de importancia, aunque sí mostraron profundizaciones de iniciativas ya avanzadas.

Entre esas iniciativas se destaca por su extensión y potencialidades la iniciativa china del "Cinturón y la Ruta" que claramente se va convirtiendo en el principal foco de atención de la cooperación que hace ese país.

Al iniciarse mayo el secretario de Finanzas de la India, Rajiv Mehrishi, informó que el primer jefe del Banco de Desarrollo de los BRICS sería el economista indio Kundapur Vaman Kamath, dando un paso más hacia su puesta en funcionamiento efectiva.

Destacamos también la gira que durante ese mes realizó el primer ministro chino, Li Keqiang, por Brasil, Colombia, Perú y Chile que derivó en la firma de más de 70 convenios por decenas de miles de millones de dólares.

4 Véase http://www.cepal.org/es/noticias/cepal-aboga-por-nueva-arquitectura-para-posicionar-al-estado-como-impulsor-del-desarrollo (consultado el 12/09/2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 153 12/09/16 16:10

El 21 y 22 de mayo se reunió el II Foro de Asia Pacífico sobre Desarrollo Sostenible (E//ESCAP/FSD(2)/3) que, a diferencia de lo que había ocurrido en su primera reunión un año atrás, no hizo mención alguna a la CSS.

Los días 27 y 28 de mayo expertos en temas de desarrollo y hacedores de políticas de los Estados de Asia se reunieron en Camboya en el 12º encuentro de una serie de diálogos titulada "Aproximaciones de Asia a la Cooperación Internacional". Allí se señaló respecto de la CSS que no es su "tamaño" lo que le da importancia sino las particularidades de sus enfoques.

Del 16 al 17 de julio se mantuvo el encuentro multiactores de ASEAN sobre la implementación de la Estrategia Global resultante del Plan de Acción Regional para Asia y el Pacífico de mejora de las estadísticas sobre agricultura y rurales, donde se subrayó la CSS como vía para transferir la experiencia de los países de Asia en la materia a sus socios de África.

A inicios de julio las Naciones Unida publicaron el informe "Financing for Transformation: From Agenda to Action on Sustainable Development in Asia and the Pacific" donde se afirma que la CSS y Triangular son canales importantes, junto a la cooperación tradicional, para el financiamiento de programas de desarrollo en la región Asia Pacífico.

Del 22 al 25 de julio países de Asia Central se reunieron con sus pares del Medio Oriente, norte de África y Europa para debatir sobre CSS y triangular en materia de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria. La cita fue en Izmir, Turquía.

A inicios de agosto los cancilleres de los países miembros de la ASEAN mantuvieron una reunión en Kuala Lumpur en la que decidieron reorientar la institución teniendo en cuenta que debe ser una instancia "centrada en las personas", lo que entre otras cosas implica abrir su cooperación a una mayor participación de la sociedad civil, tal como lo refleja el comunicado final del encuentro.

El 6 de agosto tuvo lugar en Kuala Lumpur, Malasia, la 5º Cumbre de Asia del Este y el 24 del mismo mes fue el turno del encuentro de los ministros de economía de esa región. Ninguno de los dos encuentros abordó temas de CSS.

Los días 25 y 26 de agosto se realizó el Foro Estratégico Multiactores de Alto Nivel sobre CSS que, convocado por la presidencia del Comité de Alto Nivel sobre CSS de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS y la Alianza Global de Ciudades contra la Pobreza, reunió en Macao, China, a más de 200 representantes de 50 países para debatir el tema "Incrementando el apoyo global a la Cooperación Sur-Sur y Triangular en el contexto de la Agenda de Desarrollo post-2015" y entre sus resultados

D004 Coopera 37 (8).indd 154 12/09/16 16:10

se destaca el llamado a establecer una Expo Sur-Sur permanente que tendría su sede en China[5].

El 16 de septiembre se realizó un seminario regional bajo el título "Liberando el potencial de la Integración Económica Regional en Asia del Sur" orientado a generar insumos para la Cumbre de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC). No hubo tampoco allí referencias directas a la CSS pero sí se subrayó la existencia de objetivos regionales comunes y el embajador de Nepal sostuvo en su presentación que "la integración económica regional puede afectar la vida de billones de personas. Es el componente más importante de la integración regional"[6], sosteniendo una línea que ya es una referencia permanente en la región.

Una última pero trascendental referencia nos lleva a la Asamblea General de las Naciones Unidas en ocasión de la cumbre para la adopción de la Agenda 2030. Allí Xi Jinping comprometió la creación de un fondo para apoyar la CSS con un monto inicial de 2.000 millones de dólares estadounidenses.

La CSS en África

Los días 14 y 15 de junio se reunió la 25ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana bajo el lema "Año del Empoderamiento de las Mujeres y del Desarrollo hacia la Agenda 2063 de África". Allí sin embargo no se trataron temas relevantes de CSS pero sí es importante mencionar la decisión de lanzar las negociaciones para el establecimiento de una zona continental de libre comercio (Doc. Assembly/AU/11(XXV)), siguiendo con lo acordado en el Tratado de Abuja que estableció la Comunidad Económica Africana.

En ese mismo ámbito se aprobó una resolución sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 (Doc. Assembly/AU/15[XXV]) que, nuevamente, no hace menciones a la CSS.

Durante el periodo de referencia esto aparece como una constante en África: las referencias a la CSS se han reducido a un mínimo absoluto, aunque no desparecido.

Las menciones más significativas al tema han provenido de discursos y no de documentos. Tal es el caso de la exposición brindada por Luwellyn Landers, viceministro de relaciones internacionales y cooperación de Sudáfrica, durante el encuentro organizado por el South African Institute of International Affairs sobre "South Africa's foreign policy priorities for the 21st century" realizado en ciudad

5 Véase http://ssc.undp.org/content/ssc/strategyforum.html (consultado el 02/10/2015).

6 Véase http://www.unescap.org/announcement/ahead-19th-saarc-summit-regional-seminar-explores-ways-unlock-potential-regional (consultado el 22/09/2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 155 12/09/16 16:10

del Cabo el 20 de mayo. Allí sostiene que el fortalecimiento de la CSS debe estar entre las prioridades de la región[7].

El *Informe Económico sobre África 2015*[8], publicado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para esa región (UNECA), estuvo dedicado al tema de "La Industrialización a través del comercio".

Se afirma allí que:

> Policy space in South-South cooperation and South-South triangulation (when a cooperation project between two or more developing countries is funded by a developed country) is often less restrictive than in North-South engagements. The United Nations Conference on Trade and Development pointed out that partnerships between developing economies are often based on the principle of non-interference in the internal affairs of partner countries (p. 158).

Conclusiones

El periodo recorrido estuvo marcado por la adopción de los dos documentos más importantes para la CID global desde el inicio del siglo, y lógicamente las actividades de la CSS se orientaron en esa dirección.

También comenzamos a ver que la CSS va perdiendo fuerza en los debates globales sobre CID: la repetición de frases y afirmaciones, que fueron importantes cuando llegaron a los discursos internacionales, es hoy quizás signo de un estancamiento en los progresos de la consideración de los aportes que la cooperación que realizan los países del Sur puede hacer al sistema global.

Para volver a ocupar lugares destacados y retomar el impulso que mostraba hasta hace poco tiempo atrás, el principal desafío a futuro de la CSS será el de encontrar su propio espacio en la implementación de los compromisos asumidos en el marco de las nuevas agendas globales de desarrollo.

Para ello quizás sea ya indispensable mejorar los esquemas de gobernanza de la CSS, sobre todo en las escalas regionales, y la consideración del establecimiento de "esquemas de trabajo sur-sur" que otorguen mayor relevancia a actores no gubernamentales tales como sociedad civil y sector privado, algo a lo que la CSS se ha mostrado poco propensa.

---

7 El discurso completo se encuentra disponible en inglés en http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2015/land0520.htmhttp://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2015/land0520.htm (consultado el 22/09/2015).

8 Disponible en http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era2015_eng_fin.pdf (consultado el 02/10/2015).

D004 Coopera 37 (8).indd 156 12/09/16 16:10

En un contexto internacional donde la "primavera de precios" de los bienes primarios llega a su fin, con las consecuencias que ello implica para los países del Sur, reubicar la CSS en el contexto mundial, asociada a las nuevas agendas y prioridades, para hacer de ella una herramienta útil en el avance hacia el logro de los ODS parece ser la nueva misión de quienes tienen responsabilidades en su gestión en cada uno de los diferentes niveles en que esta se mueve.

Lo cierto es que para continuar creciendo tal vez se deba comenzar a cambiar algunas variables de trabajo, como la ya mencionada relación con actores no estatales, la inclusión de la consideración de los desafíos y potencialidades que nos presenta la revolución de datos en la que estamos insertos o el fortalecimiento de procedimientos de rendición de cuentas.

La CSS trabajó duramente para lograr un espacio de alta visibilidad y fue exitosa en ello, ahora ese mismo logro la expone a la necesidad de brindar respuestas adecuadas a los tiempos que corren, un desafío que habrá que enfrentar en el marco de un contexto internacional menos positivo que el que existió para el Sur durante la última década.

D004 Coopera 37 (8).indd 157 12/09/16 16:10

12

D004 Coopera 37 (8).indd 158 12/09/16 16:10

La cooperación española y los desafíos de la nueva Agenda Internacional para el Desarrollo Sostenible

The Spanish Cooperation and the Challenges of the New International Agenda for Sustainable Development

KATTYA CASCANTE*

PALABRAS CLAVE
Agenda Internacional; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Política española.

RESUMEN En este último semestre de 2015 coincide el final de la legislatura del Gobierno del señor Rajoy con la aprobación de una nueva Agenda Internacional para el Desarrollo. Un compromiso al que tendrán que hacerle frente los siguientes gobiernos de España durante los próximos 15 años. Sin embargo, la política española de cooperación internacional para el desarrollo llega a esta cita prácticamente sin capacidad institucional para gestionar este desafío y sin los recursos humanos y materiales necesarios para llevarlo a cabo. En este artículo se describen algunos de los obstáculos con los que se encontrará España si realmente pretende abordar y responder con el desarrollo universal y sostenible que marca la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

KEYWORDS
International Agenda; Sustainable Development Goals; Spanish politics.

ABSTRACT The latter half of 2015 sees the end of Mr. Rajoy's term in government and the approval of a new post-2015 Development Agenda. This is an obligation that successive governments in Spain must fulfill over the next fifteen years. However, as it currently stands, the Spanish international development cooperation policy lacks the institutional capacity and the necessary human and material resources to meet this challenge. This article shall describe some of the obstacles that Spain will encounter if it truly attempts to address and respond to the universal and sustainable development outlined in the Sustainable Development Goals Agenda.

* **Kattya Cascante** es profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

D004 Coopera 37 (8).indd 159 12/09/16 16:10

MOTS CLÉS
L'Agenda International; Objectifs de Développement Durable; Politique espagnole.

RÉSUMÉ La seconde moitié de 2015 correspond à la fin du mandat du gouvernement de M. Rajoy, et à l'approbation d'un nouvel agenda pour le développement international. Un engagement auquel les gouvernements suivants de l'Espagne devront faire face au cours des quinze prochaines années. Cependant, la politique espagnole de coopération internationale au développement atteint cette citation pratiquement sans la capacité institutionnelle à gérer ce défi et sans les ressources humaines et matérielles nécessaires pour sa réalisation. Dans cet article, ils sont décrits certains des obstacles que l'Espagne aura si elle tente d'aborder et de répondre au développement universel et durable qui définit l'agenda des objectifs de développement durable.

Termina el emblemático 2015. Desde que Naciones Unidas aprobara la Agenda de Desarrollo de los Objetivos del Milenio en el año 2000 y estableciera como fecha de realización el año 2015, toda la comunidad internacional del desarrollo ha girado en torno a la misma. A pesar de los estragos causados por la crisis económica internacional (2007-2014) y de sus consecuencias sobre la capacidad financiera de la comunidad internacional, se ha conseguido formular en el tiempo previsto una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. Un nuevo compromiso que además nace gracias a los trabajos preparatorios y de participación, superando las críticas que acontecieron en el proceso de gestación de la Agenda de Desarrollo del Milenio (2000-2015).

La nueva Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entrará en vigor a partir de 2016 y alcanzará hasta 2030. A través de 17 objetivos y 169 metas, pretende una mejor aproximación a los problemas de desarrollo a través de sus causas en vez de centrarse en las consecuencias como en la anterior Agenda y, entre otros avances, situar en un eje principal la sostenibilidad ambiental, aunque, eso sí, con indicadores de los años noventa. Con un planteamiento universal, los ODS quieren dejar de ser solo una Agenda para "los pobres" e involucrar a todos los países en una responsabilidad conjunta hacia un mismo desarrollo que a su vez atiende las diferencias de cada país. En este sentido, es obligado mencionar que el continente africano, el más rezagado de todos, parte en esta ocasión con una posición común (Common Africa Position [CAP] on the post-2015 Development Agenda), y aparentemente, con más garantías en la implicación de esta Agenda.

Sin embargo, se ha estimado que financiar esta hoja de ruta de desarrollo sostenible no bajará de 2,6 billones de dólares, unas 20 veces más de lo que dieron para Ayuda al Desarrollo en 2014 los países más ricos (135.164,2 millones de dólares). En la Conferencia sobre la financiación al Desarrollo celebrada el pasado mes de julio en Adís Abeba no se ha conseguido dicho compromiso. Tampoco se ha dado un giro en la

D004 Coopera 37 (8).indd 160 12/09/16 16:10

orientación de los recursos disponibles para propiciar cambios en las políticas y los marcos regulatorios de cooperación (nacionales e internacionales), que permitieran al menos alinear los fondos públicos y privados con dicha Agenda. A la espera de que tenga lugar el próximo mes de diciembre la conferencia de París (COP 21) sobre cambio climático, donde podamos conocer mejor la voluntad política real que acompañará esta Agenda, las perspectivas no son muy halagüeñas.

La política española de cooperación internacional para el desarrollo: el fin de legislatura

En diciembre finaliza la legislatura del Gobierno del partido Popular que comenzaba el mismo mes en 2011. Cuatro años donde más que en ninguna otra legislatura, todos los actores relevantes de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (PECID) han coincidido en destacar la escasez de recursos como telón de fondo. Si bien esta tendencia había comenzado a darse dos años atrás, en la última legislatura del PSOE, podemos decir que es en estos últimos cuatro años cuando se ha hecho de ello una seña de identidad.

La reducción del presupuesto destinado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha resultado ser la más alta, en términos relativos, de todos los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Estados para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en estos años de crisis. De entre 30 los países miembros, España despunta con una reducción del 72,43% en su aportación a la AOD desde 2008 hasta 2014. En estos seis años se ha pasado de 6.866,83 millones de dólares en 2008 a 1.893,28 millones de dólares en 2014 (CAD, 2014). Desde 2011 la AOD ha rebajado su presupuesto de un 0,46% a un 0,16% de la Renta Nacional Bruta española (RNB). En términos absolutos supone una rebaja de alrededor de 4.000 millones de Euros, una cifra no necesariamente importante en el entramado global de las cuentas del Estado, pero si lo suficientemente para que el Gobierno justificara dicho recorte ante la prioridad de otras políticas públicas "más importantes y necesarias dentro del territorio español". Un argumento que en esta sección ya hemos traído anteriormente y que no explica demasiado bien el descenso presupuestario generalizado que también han tenido el resto de las políticas sociales y sistemas de protección social en España.

Durante el mismo periodo de tiempo, países como Reino Unido han incrementado su aportación en más de un 68%, pasando de 11.499,87 a 19.386,50 millones de dólares. Si bien sería necesario hacer un análisis pormenorizado de lo que cada país imputa a los presupuestos de la AOD, resulta innegable que de un total de 135.164,21 millones de dólares que aportó la comunidad internacional de donantes a la AOD en 2014, que España solo significase el 1,4% de esa aportación conjunta, no le otorga una buena posición. Teniendo en cuenta que España actualmente ocupa el puesto 14 en el ranking mundial de las economías del mundo (FMI, 2014), su esfuerzo en AOD no

D004 Coopera 37 (8).indd 161 12/09/16 16:10

demuestra mucha correlación con su capacidad económica real ni con el contexto conveniente para asumir el compromiso internacional que supone la aprobación de la nueva Agenda Internacional de Desarrollo.

De hecho, la PECID en estos últimos cuatro años se ha resentido sobre todo en capacidad y compromiso. Desde una capacidad muy deficitaria de conjugar fines y medios (algo que se hereda de anteriores legislaturas) hasta aquella que implica directamente a las instituciones y los recursos humanos. Aunque la reforma de la AECID en 2007 avanzó en este sentido, persistió una asimetría notable entre el ritmo al que se expandieron los recursos, los compromisos de la PECID y aquel en el que se fortalecieron y articularon las instituciones encargadas de su gestión. De hecho, hasta la fecha, se arrastran carencias que denotan la débil articulación de la estructura, en las limitadas capacidades de las instituciones más relevantes y en los protocolos dominantes en ellas.

La AECID, creada para gestionar la PECID ha sido principalmente un ente financiador, con enormes dificultades para coordinarse con la Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y el resto de actores. Si bien la cultura organizacional imperante dificulta revertir una inercia muy asentada en el sistema de la Administración General del Estado (AGE), la AECID incorpora especificidades singulares.

En primer lugar, destaca una inadecuación de la estructura de recursos humanos, con hasta seis categorías: personal funcionario en sede, personal laboral en sede, personal laboral de alta dirección en terreno, personal laboral fijo en terreno, personal laboral por obra o servicio en terreno y personal laboral local en terreno. Este modelo imposibilita la movilidad, dificulta la gestión jurídica, genera agravios comparativos con el resto de personal exterior de la AGE y la posibilidad de desarrollar una carrera profesional.

Al mismo tiempo, la falta de adecuación de las condiciones laborales y las peculiares características de algunos países, dificulta la cobertura de plazas en los países menos avanzados. Con la reducción presupuestaria, se ha pronunciado además el desajuste entre el planteamiento estratégico y la asignación de recursos, con unidades infradotadas en relación con la relevancia que cabría suponerles o la carga de gestión que deben asumir. Si a todo ello le sumamos que durante esta legislatura no se ha aprobado el contrato de gestión correspondiente, la marginalidad de sus decisiones respecto a las condiciones generales establecidas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y por la normativa que rige para el conjunto de la Administración del Estado, nos encontramos con una Agencia de Desarrollo sin política propia de recursos humanos.

En segundo lugar, existe una falta de adecuación de los procedimientos de gestión de la AECID. La Agencia sigue sin tener un sistema integrado de información, que conecte a

D004 Coopera 37 (8).indd 162 12/09/16 16:10

sede y terreno y que facilite el seguimiento técnico y financiero de las intervenciones. En cuanto a los procesos, apenas existen manuales de procedimientos de carácter común que se actualicen periódicamente y que faciliten la gestión, generando altos costes de tiempo y de calidad. Tampoco existe un sistema estandarizado de registro y archivo de la información, por lo que cada unidad o incluso cada persona aplican sus propios criterios. Además, se detectan limitaciones relativas a la disfunción entre la normativa española y la actividad de la AECID, que se desarrolla principalmente en el exterior.

En el caso de las subvenciones de política exterior de concesión discrecional, la falta de claridad en cuanto a las obligaciones para el beneficiario con relación a la ejecución y la justificación, el desajuste en los plazos previstos y la obligatoriedad de utilización del castellano han llevado a situaciones absurdas, en las que, sin constatarse negligencia grave por parte de los beneficiarios, la obligación de cumplimiento de la normativa ha instrumentalizado y, en cierta forma, desvirtualizado algunos de fines para los que se concedieron las subvenciones (obligación de devolver fondos sin haber finalizado las intervenciones, erosión de la confianza mutua, etc.). Especialmente sangrante supone la gestión por parte de los organismos internacionales, ya que debido a la imposibilidad coyuntural de canalizar las contribuciones a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) han tenido que utilizar las subvenciones de política exterior. El carácter finalista de dichas subvenciones, que no permite hacer contribuciones generales, la exigencia de intereses de demora y la sumisión a los sistemas españoles de justificación han generado rechazos y dificultades en la negociación. En la misma línea y en lo que respecta a las ONGD que reciben fondos públicos, la carga administrativa sigue siendo excesiva. Esta circunstancia sumada a lo anterior, se ha traducido además en una sobrecarga del Departamento de Gestión Económica de la AECID, que en los últimos años ha debido revisar y tramitar un ingente número de justificaciones correspondientes a periodos anteriores.

En tercer lugar, la conversión de naturaleza a agencia estatal llevada a cabo hace 10 años de la AECID no ha derivado en una mejor estructura institucional. El actual esquema debilita la capacidad y produce situaciones muy ambiguas en cuanto a la jerarquía y funcionamiento entre la SGCID y la AECID. El hecho de que en esta legislatura se unificara la dirección de ambas no ha sido suficiente para alcanzar el liderazgo político y la dirección estratégica y ejecutiva. Más aún cuando al mismo tiempo se ha producido el regreso de la gestión de la mayoría de los fondos de cooperación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (más del 50%) y con ello, una involución que resulta una pérdida de poder, capacidad y coherencia de la política de desarrollo en la Administración General del Estado en general y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en particular. Durante 2015, este ministerio está gestionando el 46% de los fondos de AOD, donde a su vez se incluyen los de la propia Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que, aunque fue creada expresamente para ello, solo gestionará un 13%. Se

D004 Coopera 37 (8).indd 163 12/09/16 16:10

confirma por tanto, la marginalidad del mandato propio que tanto el MAEC como la AECID, ostentan por ley[1].

Por todo ello, no resulta fácil entender este recorte tan pronunciado sobre la AECID, de igual manera que no resulta fácil incorporar la práctica de la subejecución presupuestaria en el conjunto de la AOD. Desde 2002, la PECID no ejecuta el total de la financiación destinada por el Gobierno. En 2014, frente a los 1.739 millones de euros presupuestados, se ejecutaron 1.427, un 82% sobre lo previsto (CAD, 2015). Un dato que además empeora con respecto a la gestión de 2013, donde la ejecución presupuestaria fue mayor (un 87%). Es decir que la falta de capacidad también tiene efectos sobre la capacidad de gastos y esta pescadilla que se muerde la cola parece retroalimentarse.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de la cooperación financiera ha sido continuado superando, incluso, los márgenes sugeridos por la OCDE. Y es que a pesar de que los instrumentos han sufrido recortes, el FRONPRODE, el mecanismo de la cooperación española más importante de la financiación reembolsable, no solo ha mantenido la misma cantidad, sino que la ha ido aumentando gracias a los remanentes acumulados que año tras año no se han logrado ejecutar. Actualmente la ayuda reembolsable es el 21,4% del total de la AOD, la mitad de la AOD bilateral gestionada por el conjunto de la Administración General del Estado. El hecho de dotar a este instrumento de tal ventaja, inclina la balanza a favor del medio por encima del fin y sin mucha claridad en cuanto a la capacidad y compromiso.

Por último, algo que también afecta a la capacidad y compromiso y que hubiera sido factible mejorar, a favor de la eficacia de la ayuda sin comprometer más recursos para ello, tampoco se ha contemplado en esta legislatura. Tal y como el propio CAD indicaba en su informe intermedio de 2013, la debilidad de la cooperación española en cuanto a la estrategia con los Países Menos Adelantados (PMA) es manifiesta. Si bien la apuesta clara por los Países de Renta Media (PRM) donde se concentran la mayoría de personas pobres del mundo era en principio una decisión política decidida, esta se ha convertido en un abandono de los compromisos con los PMA, sin que a pesar de ello se contribuyese a mejorar los indicadores de pobreza en los PRM. Esperamos por tanto el informe realizado por el CAD durante 2015, y sus conclusiones al respecto.

1 La Ley de Acción Exterior en su artículo 23 sobre la Acción Exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo ratifica en el apartado1: "La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo" (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 21 de junio de 2013).

D004 Coopera 37 (8).indd 164 12/09/16 16:10

La nueva Agenda de los Objetivos Sostenibles de Desarrollo

En un contexto de recuperación económica se acaba de aprobar la nueva Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible. Tras seis años de crisis financiera, el Gobierno de Rajoy anunció el pasado año el inicio de la recuperación de la economía española. Las recientes cifras estiman un crecimiento de 2,5%[2] para el presente año y eso significa recobrar la capacidad financiera que, a principio de legislatura sirvió para legitimar precisamente los recortes producidos en la AOD. Sin embargo, y a pesar de que ya en el 2014 se produjo un crecimiento de 1,4% sobre el PIB (INE, 2015), no supuso ningún cambio respecto a la tendencia reduccionista en los presupuestos de 2015 para la AOD. Hasta el momento, no parece anunciarse mejoría alguna para 2016, y eso que España acaba de comprometerse con una nueva Agenda que exigirá nuevos esfuerzos financieros.

Del mismo modo, el Gobierno mantiene la prioridad política de salir de la crisis a través del crecimiento económico nacional, sin detenerse sobre los impactos en la población propia ni externa. Por un lado, la brecha, cada vez más insostenible de la desigualdad entre la ciudadanía española no parece alterar el objetivo de reducir el déficit fiscal, tampoco consigue disuadirse al tener que involucrar al sector privado en la financiación de los espacios públicos, desdibujando los límites democráticos del Estado del Bienestar. Por otro lado, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Estrategia de Acción Exterior aprobada en octubre de 2014[3], centra la apuesta de la cooperación internacional para el desarrollo, en conseguir el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Un logro positivo sin duda, pero del todo insuficiente para mejorar la visión confusa, cortoplacista y endógena del desarrollo que demuestra el actual Gobierno frente a los retos internacionales.

Y los retos nos son pocos. La nueva Agenda de los ODS representa un gran avance como propuesta de "pacto global para el desarrollo" (Sanahuja, 2013) y una agenda integrada en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento "verde" y los problemas ambientales globales, y en especial el cambio climático... (Sanahuja, 2015). Pero al mismo tiempo, la Agenda contiene importantes debilidades y riesgos que se encierran en los propósitos y formulación de los ODS. El carácter universal de los objetivos, y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá redefinirlos en su contexto nacional, supone una gran contradicción. Además, pueden incluirse metas poco realistas e irrealizables, aunque sean justas y necesarias. ¿Acaso es factible pensar que se alcanzará el pleno empleo o que se habrán restaurado todos y cada uno de los ecosistemas

2 Según el Banco de España en julio de 2015 el PIB de España ascendía a 3,1% y se estimaba un 2,7% para 2016. Consejo de Ministros de 31 de julio de 2015.

3 http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf

D004 Coopera 37 (8).indd 165 12/09/16 16:10

dañados en 2030? En la misma línea cabe señalar el escaso alcance y ambición de las propuestas sobre ayuda, comercio, regulación financiera, o acceso a la tecnología; al igual que seguir aceptando los indicadores de partida de 1990 tal y como se utilizaron para formular las metas de los ODM.

En esta Agenda a estrenar, España también está llamada a sumarse a ese esfuerzo colectivo. Sin embargo, a pesar de haber mantenido una participación activa a lo largo de los preparativos su posición internacional corre el riesgo de no corresponderse con las políticas que luego debiera aplicar en el ámbito nacional, dado el balance de esta última legislatura. La brecha entre el discurso y la práctica ha resultado ser otra seña de identidad. Mientras el Gobierno de España insiste en la necesidad de luchar contra las desigualdades en todo el mundo, la austeridad en el gasto social ha sido la tónica general para afrontar la crisis dentro del territorio nacional. Recortes importantes y duraderos que han desembocado en una mayor inequidad y en un mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad entre los propios españoles. En la actualidad, se considera que ha habido un incremento de casi el 30% (alrededor de 13 millones de personas) de afectados de entre la población española que ha empeorado notablemente su calidad de vida (Oxfam Intermón y UNICEF, 2015).

En España el riesgo de pobreza o exclusión social en 2014, supera en seis puntos la media europea. Aunque ha habido una leve mejoría en 2015, unas 750.000 familias siguen sin tener ingreso alguno. En cuanto a la protección social de los ciudadanos, destaca el último informe de Oxfam Intermón y UNICEF, los datos describen el sistema español como débil, pues muchas necesidades básicas no están garantizadas. El gasto público en esta materia es del 25,9% del PIB, por debajo de la media europea, y el gasto social sigue la misma tendencia bajista que se inició en 2010, que revela políticas activas de empleo ineficaces y rentas mínimas de inserción muy dispares, ya que fluctúan según sea la comunidad autónoma que la determine. En cualquier caso, España no podría cumplir el compromiso de reducir el número de personas en riesgo de pobreza sin garantizar unos ingresos mínimos en todos los hogares, más aún cuando este número se ha duplicado entre 2008 y 2014 (Oxfam Intermón y UNICEF, 2010).

Tampoco resulta favorable con el cumplimiento de la nueva Agenda la tendencia a incrementar los conciertos con el sector privado que han visto incrementarse hasta un 11,62% con el actual Gobierno. Un aumento que ha supuesto un enorme retroceso para sectores como la salud y los colectivos de inmigración irregular. Más de 700.000 personas han perdido en España el derecho a la asistencia sanitaria gratuita. España ha realizado un recorte del 20,3% del esfuerzo público per cápita en salud, y también se ha reducido en gasto farmacéutico. Sin cobertura sanitaria universal gratuita a todo el mundo independientemente de su condición de ciudadano, no se puede abordar la nueva Agenda de Desarrollo.

Igualmente, se detecta en educación una gran dificultad para cumplir con el objetivo formulado en la nueva Agenda. La tasa de abandono escolar en España es casi el doble

D004 Coopera 37 (8).indd 166 12/09/16 16:10

que en el resto de Europa, al mismo tiempo, que se ha reducido el gasto público en el sector y se detecta una elevada tasa de fracaso escolar. Además, los recortes del 16% aplicados desde 2009 se han traducido en la reducción del número de profesores, menos recursos para la educación compensatoria de estudiantes con dificultades, y menos ayudas de comedor y de libros. Sin un acuerdo social por la educación pública, recuerda el informe de Oxfam Intermón y UNICEF, las desigualdades seguirán creciendo y no habrá la estabilidad necesaria del sistema educativo.

Pero quizás los recorridos más complejos son los que habría que formular para poder dar cabida dentro la propia estrategia nacional española, el cumplimiento tanto del ODS 10 "Reducir la desigualdad en y entre los países" ; como del ODS 12: "Asegurar modelos de producción y consumo sostenible". Ambos objetivos suponen un verdadero reto para España. Por un lado, la recaudación de impuestos debe poder garantizar los servicios sociales, y actualmente nuestro país goza de tales exenciones fiscales que impiden siquiera llegar a la media de la OCDE y compensar a las rentas bajas con incrementos impositivos en las más altas. Por otro lado y quizás el objetivo que garantiza de un modo más visible la sostenibilidad del desarrollo, hace falta cambiar los patrones de producción y consumo.

España es el sexto país de la UE con mayor desperdicio de recursos y las cuotas de reciclado son aún bajas. Este último ODS conecta directamente con las medidas urgentes a adoptar para combatir el cambio climático y sus efectos. El modelo productivo y de consumo viene determinado por el modelo energético basado en el uso de combustibles fósiles emisores de CO_2. España no solo no ha apostado durante esta última legislatura por introducir las energías renovables como alternativa al modelo energético. La reducción de los gases de efecto invernadero se ha producido solamente por el impacto de la crisis, ya que no se han implementado medidas adecuadas y el incumplimiento del protocolo de Kioto de no superar el 15% en el aumento de emisiones desde 1990, se ha sobrepasado hasta el 23,7%.

Tampoco parece factible esperar que la aportación de la PECID al fortalecimiento de la Alianza Global por el Desarrollo sea la requerida. Con la reducción de fondos descrita anteriormente y la falta de mecanismos que garanticen su consolidación de la actual AOD española como una política pública, arrastra una debilidad sin capacidad real para posicionarse ante la nueva Agenda.

En definitiva, este último semestre de 2015 viene marcado por un final de legislatura donde la política española de cooperación internacional para el desarrollo ha sido prácticamente desmantelada. En ese estado de coma, un Estado del Bienestar mermado por el incremento de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad de la ciudadanía española, se compromete con una Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible para los próximos 15 años. Sin la voluntad política necesaria para cambiar radicalmente la percepción del desarrollo y los modelos que garantizan su sostenibilidad, España llegará al año 2030 con los deberes sin hacer.

D004 Coopera 37 (8).indd 167 12/09/16 16:10

D004 Coopera 37 (8).indd 168 12/09/16 16:10

reseñas

D004 Coopera 37 (8).indd 169 12/09/16 16:10

Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía

JOSÉ BRICEÑO Y ALEJANDRO SIMONOFF (EDS.)

Editorial Biblos, Buenos Aires, 2015

Posiblemente a pocos internacionalistas españoles o europeos, e incluso a bastantes latinoamericanos, el nombre de Juan Carlos Puig (1928-1989) les suene conocido. Sin embargo, este diplomático y académico argentino es uno de los nombres clave para comprender el surgimiento del pensamiento autonomista sudamericano del siglo XX. Puig fue canciller de Argentina, durante el brevísimo gobierno de apenas 43 días del presidente Héctor Cámpora, en 1973. Un año antes había fundado en Rosario, la bella ciudad cuna de la bandera argentina situada a orillas del río Paraná, la primera licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del país austral, junto con el Centro de Estudios Internacionales Argentinos y la *Revista Argentina de Relaciones Internacionales.*

Su obra y pensamiento tuvieron su auge durante los años setenta y hasta la mitad de los ochenta del siglo XX, en un contexto regional latinoamericano de búsqueda de opciones de inserción internacional caracterizada por la libertad de decisión y acción. Puig y el brasileño Helio Jaguaribe conformaron un tándem que desafió las explicaciones clásicas del sistema internacional, alumbrando un pensamiento original que bebía de las fuentes del pensamiento cepalino y de las formulaciones de Raul Prebisch, y cuyo objetivo fue la ampliación de "los márgenes de acción o de maniobra de los países periféricos" (Briceño y Simonoff, 2015: 9).

En los años noventa, y en el contexto de la ofensiva neoliberal en América Latina, el pensamiento autonomista fue relegado a un segundo plano y recibió duras críticas dirigidas a sus premisas teóricas. Sin embargo, en el siglo XXI, y en el marco del proceso de cambio político que se experimenta en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay o Venezuela, y como consecuencia de la adopción por los gobiernos progresistas de esos países de políticas exteriores autonomistas y de modelos de regionalismo "postliberal" y "posthegemónico", la obra y el pensamiento de Puig recupera protagonismo y empieza a ser reivindicado desde posiciones políticas de izquierda y centro-izquierda y desde el ámbito académico.

Este libro pretende, por un lado, contribuir al debate sobre el rol de América Latina en los debates teóricos sobre las relaciones internacionales, y por otro, discutir el resurgimiento de políticas exteriores de corte "autonomista" en la última década. Para ello, reúne una granada selección de autores argentinos, brasileños, chilenos y venezolanos que cuentan con una amplia trayectoria en el análisis de las políticas exteriores y los regionalismos latinoamericanos.

D004 Coopera 37 (8).indd 170 12/09/16 16:10

La obra se divide en dos partes. En la primera titulada "el pensamiento autonomista y la integración regional: raíces históricas, desarrollo y vigencia", se introduce al lector en los antecedentes del pensamiento autonomista y en lo que se ha denominado la "doctrina de la autonomía". Briceño aborda la trayectoria histórica del regionalismo latinoamericano y su conexión con la idea de la autonomía que ya se encontraba presente en las primeras propuestas de los pensadores y próceres del proceso de independencia. Rivarola asocia la idea de "autonomía" de Puig con el surgimiento de una "geopolítica del desarrollo" en América Latina a partir de mediados de los años cincuenta, pero que también tuvo sus antecedentes en forma de "geopolítica intuitiva" en figuras como Francisco de Miranda (1750-1816). Bernal-Meza establece lazos entre la autonomía y la integración en un mundo global afirmando que el pensamiento *puiguiano* consideraba la integración como instrumento y estrategia para la libertad y la autonomía de sus pueblos y Estados, o parafraseando al mismo Puig "el verdadero y definitivo recurso con que cuentan los países que desean aumentar su margen de autonomía", es decir, "la unión, y especialmente la unión concebida como instrumento estratégico para anular la voluntad del dominante"[1] (Puig, 1984: 166). Cierra este primer bloque el capítulo de Simonoff que realiza una revisión de la literatura sobre el pensamiento autonómico, enfatizando el papel que juega la integración regional como integración solidaria y dispositivo para lograr la autonomía sobre la base de reconocer un mismo estatus o valores, con marcados acentos políticos, sociales, culturales, simbólicos, cooperativos y de identidad, que responden a "estrategias solidaristas con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo"[2].

En la segunda parte del libro, titulada "la dimensión empírica de la autonomía en los procesos de integración y cooperación regional", los autores presentan los casos de Argentina, Brasil y Chile y los relacionan con diferentes iniciativas regionalistas en curso (UNASUR, ALBA, MERCOSUR). Rapoport y Míguez abordan la experiencia argentina y la revalorización de la identidad nacional y regional en el concepto de autonomía. Cervo analiza el tránsito del paradigma desarrollista al pensamiento neoliberal en Brasil durante el siglo XX, para arribar al "Estado logístico", categoría explicativa para comprender la inserción internacional sistémica brasileña en el siglo XXI. Vigevani y Ramanzini se centran en la vinculación entre política exterior e integración regional, también en el caso de Brasil, presentando como estudios de caso las experiencias de la UNASUR y MERCOSUR, concluyendo con la posibilidad de que estos procesos hayan inaugurado una nueva dimensión de la autonomía nacional que la articula con los objetivos de la cooperación e integración sudamericanas. En un ensayo de corte histórico, Sombra identifica los momentos en los que los gobiernos brasileños tuvieron margen para ejercer su "autonomía decisoria", considerando que en el siglo XXI se asiste a su renovación a partir del acervo existente. Finalmente,

1 Juan Carlos Puig (1984): "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, tomo 1, GEL, Buenos Aires, pp. 91-169.

2 Juan Carlos Puig (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

D004 Coopera 37 (8).indd 171 12/09/16 16:10

Aranda y Obando revisan el proceso de convergencia de autonomías entre Argentina y Chile en la última década. Para estos autores, pese a sus diferencias, los dos países han enfrentado desafíos bilaterales y regionales libres, hasta cierto punto, de presiones globales, manteniendo una "cooperación inédita" impensable pocos años atrás.

En definitiva, estamos de enhorabuena con la publicación de este libro que permitirá a estudiantes, investigadores y docentes, pero también a un público ávido de nuevas lecturas e interpretaciones, conocer las contribuciones del pensamiento latinoamericano a la Teoría de las Relaciones Internacionales y a la formulación y ejecución de la política exterior, dentro de la cual la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur ganan una especial relevancia como mecanismos generadores de autonomía.

Bruno Ayllón Pino[3]

3 **Bruno Ayllón Pino** es investigador asociado al IUDC-UCM.

D004 Coopera 37 (8).indd 172 12/09/16 16:10

Cooperación triangular para el desarrollo desde la sociedad civil

DANIEL PAVÓN PISCITELLO (COORD.)

Fundación CIDEAL, Madrid, 2015

El equipo de la Fundación CIDEAL presentó el pasado mes de septiembre un libro que plantea el debate necesario sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la cooperación triangular. Y lo hace desde un enfoque práctico, desde el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo, con el estudio de varios casos en el que se recogen las opiniones de actores sociales claves para el debate.

El libro *Cooperación triangular para el desarrollo desde la sociedad civil* se estructura en cuatro partes: la primera, que aborda algunas nociones básicas sobre la cooperación triangular en las que hace referencia a la cooperación española y algunas consideraciones sobre la participación de la sociedad civil en la cooperación triangular. La segunda, dedicada íntegramente a las entrevistas en profundidad que fueron realizadas a los 33 actores (públicos y privados) que fueron objeto del trabajo de campo. La tercera se concentra en la presentación de cinco estudios de casos (tres de ellos impulsados por CIDEAL) y, finalmente, la cuarta, en la que el equipo presenta sus consideraciones finales.

Vale destacar que, aunque no es un estudio teórico, el libro plantea una serie de cuestiones que son básicas para la investigación en materia de cooperación triangular y sus formas y modos de operación, entre ellas las siguientes preguntas: ¿es posible una participación protagonista de la sociedad civil en intervenciones de cooperación triangular?, ¿el valor agregado que aporta la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones en intervenciones tradicionales o a dos bandas resulta trasladable a las intervenciones de cooperación triangular?, ¿cuáles son y/o podrían ser los principales aportes de la sociedad civil en las intervenciones de cooperación triangular? Y ¿cuáles son y/o podrían ser las ventajas comparativas de cooperación triangular desde la sociedad civil a partir del modelo español de cooperación?

Siguiendo la lógica de las preguntas antes detalladas, tras el trabajo de campo (que culminó en 2013) el equipo de CIDEAL llega a las siguientes conclusiones, entre muchas otras:

- La posibilidad de participación de las OSC no fue cuestionada o puesta en duda por parte de los actores entrevistados, por el contrario, enfatizaron las fortalezas que derivan su participación activa en la cooperación triangular.
- Entre esas fortalezas destacan: conocimiento de las necesidades reales de los destinatarios; aporte de ideas innovadoras a problemas concretos; menor burocratización, entre otras (pp. 41-43).
- Algunas debilidades también fueron puestas de relieve, como por ejemplo: escasa profesionalización de muchas OSC; nula o limitada experiencia en esquemas de cooperación triangular; escasa autonomía presupuestaria; elevados costes que requiere la cooperación

D004 Coopera 37 (8).indd 173 12/09/16 16:10

triangular en sus primeras etapas (convergencia, diseño y formulación), entre otras (pp. 43-44).

- Los sectores de actuación más relevantes para que opere la participación de las OSC en la cooperación triangular serían: desarrollo comunitario, defensa de los derechos humanos, acceso efectivo a servicios básicos, igualdad de género, promoción de la democracia y participación ciudadana, entre otros (p. 44).

La participación de las OSC en la cooperación triangular no solo es deseable sino necesaria, hasta tal punto que, al igual que en el resto de modalidades de cooperación, los actores sociales suelen poseer una mayor conocimiento del terreno, de las necesidades y las capacidades, en ocasiones cuentan con el respaldo de redes (nacionales e internacionales) de apoyo y resultan más proclives a la búsqueda de consensos y al trabajo local. Es por todo ello, y mucho más, que avanzar en esta dirección resultaría favorecedor a cualquier tipo o modalidad de cooperación, a fin de hacerla cada vez más democrática y participativa. Eso sí, siempre y cuando las OSC puedan tener un lugar permanente en todas las etapas y fases de la cooperación.

Tahina Ojeda Medina[1]

1 **Tahina Ojeda Medina** es investigadora y docente adscrita al IUDC-UCM.

D004 Coopera 37 (8).indd 174 12/09/16 16:10

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).

D004 Coopera 37 (8).indd 175 12/09/16 16:10

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"
Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata

ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier (2015): *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid.

AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina,* IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

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.

D004 Coopera 37 (8).indd 176 12/09/16 16:10

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 puzle,* 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.

D004 Coopera 37 (8).indd 177 12/09/16 16:10

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: R*etirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.

DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviables. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.

BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): L*a cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-America 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 Mª 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: Españoles en los Balcanes. *Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998. (Agotado)

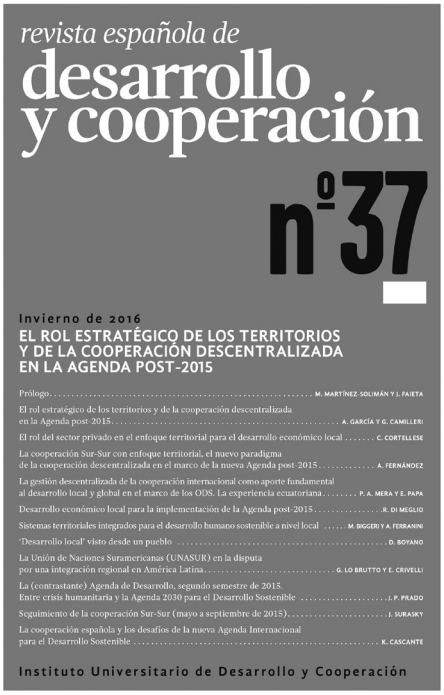
TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.

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.

D004 Coopera 37 (8).indd 178 12/09/16 16:10



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	25 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	30 euros
☐ 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

D004 Coopera 37 (8).indd 179 12/09/16 16:10