revista española de

desarrollo y cooperación

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), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.



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

Síguenos en:

revista española de

desarrollo y cooperación

nº 40

Primavera-verano de 2017

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
Carlos Mataix

Sumario

7.....Presentación
José Ángel Sotillo y Tahina Ojeda Medina

TEMA CENTRAL: SECTOR PRIVADO Y DESARROLLO

11.....Private standards that promote supply chain sustainability: discussing their implementation in developing countries
Inma Borrella, Carlos Mataix y Ruth Carrasco

27.....Partnership fundamentals: understanding organisational incentives
Leda Stott

39.....Using systems thinking to reach the poor through markets
Mar Maestre y Jodie Thorpe

53.....La evolución del sector privado a través de nueve acuerdos internacionales sobre desarrollo
Ignacio Uriarte Ayala

67.....Las alianzas público-privadas en la cooperación alemana actual: el programa develoPPP.de
Heike Pintor-Pirzkall

77.....La filantropía del Sur Global: explorando la cara oculta de la Luna
Bruno Ayllón Pino

93.....El sector privado en el cumplimiento de los ODS: la experiencia mexicana
Jorge Antonio Pérez-Pineda

nº40
Primavera-verano de 2017

105.....Inversiones de impacto como puente entre la cooperación internacional y el sector privado: posconflicto en Colombia
Juana García y Nicolás Salcedo

119.....El sector privado y la problemática de la inserción laboral de los segmentos más vulnerables
María Eugenia Sconfienza

OTROS TEMAS

131.....Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina
Tahina Ojeda Medina

145 .....La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el papel de las organizaciones sindicales
Alejandra Ortega Fuentes

SECCIONES FIJAS

157.....Trump versus la agenda global del desarrollo. Primer semestre de 2017
Juan Pablo Prado Lallande

169 .....Desmantelamiento 2.0 o la carambola cubana
Kattya Cascante Hernández

179.....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2016 a abril de 2017)
Javier Surasky

RESEÑAS

194.....El colapso del capitalismo tecnológico
Juan Manuel Toledano

197.....Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros
Jairo Agudelo Taborda

200 .....Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales
David Álvarez Rivas

Presentación

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO Y TAHINA OJEDA MEDINA

Cada vez más actores tienen presencia activa en las dinámicas de la cooperación internacional para el desarrollo, destacando los actores pertenecientes al sector privado, que vienen asumiendo un creciente protagonismo. Estamos en un escenario multiactor o en lo que Severino y Ray explican como "acción hipercolectiva".

En el marco de las estrategias fijadas para el cumplimiento y la financiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el sector privado cobra especial relevancia por la naturaleza de sus actuaciones, sus capacidades adquiridas, su músculo financiero y el grado de flexibilidad de su gestión.

Es de destacar que, sobre la participación del sector privado en la cooperación internacional, un ámbito de naturaleza mayoritariamente pública, están proliferando innumerables debates y posturas encontradas que abren un espacio de interés para la investigación académica y aplicada.

La *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* dedica su monográfico número 40 a la comprensión de la evolución del sector privado como actor de desarrollo; al análisis del rol que juega y podría jugar dentro de la cooperación internacional; al estudio de sus dinámicas actuales en la agenda de desarrollo global; y a la identificación de retos y desafíos que el sector privado tiene a la hora de participar en la cooperación internacional para el desarrollo.

Participan en este monográfico: Leda Stott (experta en alianzas multiactores para el desarrollo del Centro de Innovación y Tecnología para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid) con una contribución sobre los fundamentos de las alianzas multiactor para entender los incentivos organizacionales; Mar Maestre (investigadora en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex) y Jodie Thorpe (investigadora y coordinadora del Equipo Empresas, Mercados y el Estado en el Instituto de Estudios para el Desarrollo) con un artículo sobre un enfoque de sistemas para reducir la pobreza a través de los mercados; Ignacio Uriarte (director de planificación de la cooperación iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana) con un análisis de la evolución del sector privado a través de nueve acuerdos internacionales sobre desarrollo; Heike Pintor-Pirzkall (profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas) con una contribución sobre las alianzas público-privadas en la cooperación alemana actual; Bruno Ayllón (investigador asociado al IUDC-UCM) con una revisión de las actuaciones de la filantropía en el Sur Global; Jorge Antonio Pérez-Pineda (profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac de México) con un artículo sobre la experiencia mexicana con el sector privado en el cumplimiento de los ODS; Nicolás Salcedo Ospina (oficial de desarrollo en la Embajada de

Canadá en Colombia) y Juana García Duque (profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia) con un análisis sobre las inversiones de impacto como puente entre la cooperación internacional y el sector privado en el posconflicto colombiano; y María Eugenia Sconfienza (doctora en Ciencias Sociales-FLACSO) con una contribución sobre el sector privado y la problemática de la inserción laboral de los segmentos más vulnerables en Argentina.

El número monográfico ha sido coordinado por Carlos Mataix, director del itdUPM (Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano, de la Universidad Politécnica de Madrid).

tema central

SECTOR PRIVADO Y DESARROLLO

1

Private standards that promote supply chain sustainability: discussing their implementation in developing countries

Estándares privados que promueven la sostenibilidad de las cadenas de suministro: analizando su implementación en países en desarrollo

INMA BORRELLA, CARLOS MATAIX
Y RUTH CARRASCO*

KEYWORDS
Sustainable supply chain management; Private standards; Cut-Flower industry; Private sector; Africa.

ABSTRACT Private standards are a useful tool for companies to promote sustainability in their supply chains, particularly when competing in the global market. But these standards are usually fostered by consumers' demands and they are rarely adapted to the real needs and challenges of developing countries, where most production takes place nowadays. This paper analyses how a private standard has been developed and implemented in a collaborative way by stakeholders of the cut-flower industry in Ethiopia. This standard has been so successful that it became a national law. It is an inspiring case that shows the advantages of considering suppliers' perspectives when implementing sustainability standards and could be replicated in other contexts.

* **Inma Borrella** holds a PhD on Industrial Engineering. She is a research fellow at the Innovation and Technology for Development Centre (itdUPM). Her fields of expertise are supply chain sustainability and inclusive businesses.

Carlos Mataix is an associate professor on engineering management at the Technical University of Madrid (UPM). He is the director of the Innovation and Technology for Development Centre (itdUPM).

Ruth Carrasco is teaching assistant and PhD candidate at the Universidad Politécnica de Madrid.

PALABRAS CLAVE

Cadenas de suministro sostenibles; Estándares privados; Floricultura; Sector privado; África.

RESUMEN Los estándares privados son una herramienta útil para las empresas a la hora de promover la sostenibilidad en sus cadenas de suministro, especialmente cuando operan en mercados globales. Pero estos estándares son normalmente generados para responder a las demandas de los consumidores, y en raras ocasiones se adaptan a las verdaderas necesidades y retos de los países en desarrollo, donde la mayoría de los procesos productivos tienen lugar a día de hoy. Este artículo analiza cómo un estándar privado ha sido desarrollado e implementado de manera colaborativa por distintos grupos de interés de la industria de la flor cortada en Etiopía. Este estándar ha sido tan exitoso que ha pasado a formar parte de la legislación de este país. Es un caso inspirador que muestra las ventajas de tener en cuenta la perspectiva de los proveedores a la hora de implementar estándares de sostenibilidad y podría ser replicado en otros contextos.

MOTS CLÉS

Chaînes d'approvisionnement durables; Normes privées; Floriculture; Secteur privé; L'Afrique.

RÉSUMÉ Les normes privées sont très utiles pour les entreprises dans la promotion de la durabilité dans leurs chaînes d'approvisionnement, en particulier lors de l'utilisation sur les marchés mondiaux. Mais ces normes sont généralement produites pour répondre aux demandes des consommateurs et elles s'adaptent rarement aux besoins réels et les défis des pays en développement, où la plupart des processus de production ont lieu aujourd'hui. Cet article montre comment une norme privée a été développée et mis en œuvre par la collaboration des différents acteurs de l'industrie des fleurs coupées en Ethiopie. Cette norme a été un tel succès qu'elle est devenue une loi à ce pays. Il est un cas inspirant qui montre les avantages de tenir compte du point de vue des fournisseurs dans la mise en œuvre des normes de durabilité et pourrait être répliqué dans d'autres contextes.

Introduction

The global business outlook has been profoundly reshaped during the last two decades. Many companies have expanded their operations and supply chains to developing countries in Latin America, Asia and Africa, boosting economic growth and creating jobs but also introducing new social and environmental risks in vulnerable regions with fragile institutions. In these complex production networks, the

responsibilities of each agent are diluted, whereas multinational corporations and brand-owners are being appointed by society as the entities accountable for the negative impacts their supply chains can produce.

A scandal can seriously harm buying firms' reputation, sales and market share (Olson and Wu, 2010). For example, in the 90's NGOs discovered and publicized the poor labour conditions on Asian factories producing items for Nike and Adidas, this led to a worldwide discredit campaign against these firms (Locke *et al.,* 2007). Another example, in 2009 the toymaker Mattel was obliged to pay 2.3 million dollars in civil penalties when lead paint was found in some of their most popular dolls, they have been manufactured in Asia and Central America (Merminod and Paché, 2011). After such scandals, regaining a company's reputation is not only time-consuming but also expensive.

Buying firms are now urged to monitor and control business operations throughout their entire supply chain, but the complexity and the costs of controlling an extended global network of suppliers are very high (Ciliberti *et al.,* 2009). Private standards may be an interesting mechanism to improve supply chain sustainability in a hands-off way, because companies can simply require suppliers' compliance and rely on third parties for monitoring and certifying compliance with the standard.

On the suppliers' side, private standards usually pose a challenge: require product or process upgrading; imply certifying costs; and particularly in developing countries they can become a barrier for market access.

This paper aims to illustrate through a case study how designing private standards in collaboration with suppliers in developing countries can facilitate implementation and better address local sustainability challenges.

The paper will be structured as follows. In Section 2, we summarize the main contributions from literature regarding design and enforcement of private standards. In Section 3, we explain the case study research methodology adapted to this particular research work. Next, in Section 4, the results of the case study itself are related. Section 5 presents a discussion of findings. Finally, concluding remarks can be found in Section 6.

Learnings from literature: design and enforcement of private standards

In order to manage the sustainability of their supply chains, lead firms usually implement private standards by following three steps: 1) set requirements, 2) enforce compliance and 3) exert control over their suppliers.

1) *Set requirements*
Sustainability requirements are usually set by lead companies through private standards. Private standards focus on social, safety and environmental issues and are required by brand producers and retailers when they source their products (Goonatilake *et al.*, 2010). These standards come in various shapes and sizes (Neilson, 2008). They can take the form of codes of conduct (Andersen and Skjoett-Larsen, 2009), certifications (Gandenberger *et al.*, 2011; Laine and Laine, 2009) or product labels (Bacon, 2010; Gómez *et al.*, 2011), among others. They may be comprehensive and contain both environmental and social criteria, or focus on different aspects of sustainability such as workers welfare (Mares, 2010) or pesticide use. They can be general enough to be applicable to any industry (Lozano and Huisingh, 2011), or be developed to suit specifically a certain sector (Hutchins & Sutherland, 2008; Maloni and Brown, 2006). In other cases, companies just use their own-developed code of conduct, this is for example the case of IKEA (Andersen and Skjoett-Larsen, 2009), GAP (Ansett, 2007) or Unilever (Pretty *et al.*, 2008).

Some authors argue that private standards present some problems. First, they will not contribute to a really sustainable business transformation until a greater coherence between social and environmental criteria is achieved (Blowfield, 2000; Pullman *et al.*, 2009). Second, private standards have been adopted by companies mainly due to consumers' demands. Therefore the issues addressed by private standards are mainly the ones that worry sustainability-conscious consumers (usually located in developed countries), which are not necessarily coincidental with the most pressing social and environmental issues at the producing site (Blowfield, 2000). Third, the majority of private standards developed by companies are either audited internally or by an external auditor reporting to the company's management team. In such cases the results are rarely made available beyond the company's boundaries. Nevertheless, a growing trend is being observed to use independently administered standards, which allow a wider range of stakeholders to be involved in the auditing, reporting and consultation process (Gandenberger *et al.*, 2011).

2) *Enforce compliance*
Once the requirements are set, compliance throughout the chain needs to be achieved. Muller *et al.* (2012) identify two strategies to get suppliers to comply with sustainability requirements: prescriptive or collaborative. In the prescriptive enforcement strategy, the requirements are communicated by the lead firm and suppliers have to comply or leave. In the collaborative strategy, suppliers and other supply chain actors have a voice and they can negotiate the requirements, participate on their definition or at least express their opinion about the process. It should be noticed that between complete imposition and full suppliers' participation there is a wide range of intermediate strategies.

As it was discussed in the previous paragraphs, private standards are usually defined by lead firms and include the sustainability issues prioritized by their consumers. This usually generates a certain cognitive dissonance between lead firms' and suppliers' understanding of sustainability, which has been conceptualized as "sustainability

dissonance" in the work of Touboulic *et al.* (2014). The dissonance increases when lead firm and suppliers are located in different countries (Müller *et al.*, 2009). Sometimes standards are even perceived as a neo-imperialist agenda by supply chain actors in developing countries (Neilson and Pritchard, 2007).

Different authors highlight the importance of integrating stakeholders in the private standard implementation process through innovative supply chain strategies (Kannabiran, 2009), relational governance and trustful information exchange (Gold, 2011) and direct participation in the definition and prioritization of material issues for sustainable development (Muller *et al.*, 2012).

3) *Exert control*
Eventually, supply chains and the actors involved need to be monitored in order to assess and improve their performance in relation to sustainability. Due to the complexity and costs associated to this task, lead firms tend to make first-tier suppliers responsible of verifying compliance with sustainability requirements upstream in the chain (Merminod and Paché, 2011).

Although a wide variety of mechanisms have been developed to monitor environmental performance, the consideration of social issues in sustainable supply chain management has introduced greater complexity, and Hall and Matos (2010) indicate that current environmental management techniques might not be appropriate to deal with them. That is why new tools and instruments are being developed to, for example, achieve compliance with labour rights (Mares, 2010) and guarantee fair trading conditions (Welford *et al.*, 2003). Wognum *et al.* (2011) emphasize how modern information systems are critical in order to ensure transparency and traceability throughout the chain.

Private standards are an important mechanism used by lead firms to govern supply chains. They are enforced by these companies in order to improve sustainability, but it should be acknowledged that their imposition may result in the exclusion of vulnerable suppliers from the supply chain (Perez-Aleman and Sandilands, 2008). These standards might marginalize vulnerable suppliers that are not able to comply with their quality and sustainability requirements due to their limited capabilities and difficult access to resources (Dolan and Humphrey, 2004; Maertens and Swinnen, 2009). The challenge for small and medium suppliers from developing countries is particularly noticeable. Besides, producers usually have to bear the costs of compliance and auditing, in return for none or scarce price premiums (Ras and Vermeulen, 2009).

Methodology

The aim of this paper is to provide some insights into the process of design and implementation of private standards, which usually overlooks suppliers' needs and challenges. Private standards tend to be imposed by buying companies, but in

this article we will analyse the development of a private standard for the Ethiopian floriculture industry by the Ethiopian floriculture industry.

We used the inductive approach principles of case study research (Yin, 1984). This methodology is appropriate for early stages of research on a topic and it is to be used when there is a need to understand a real-life phenomenon in depth but such understanding encompasses important contextual conditions.

Case study research is a methodology oriented towards theory building (conceptualising), grounded on a variety of empirical data sources (Eisenhardt and Graebner, 2007). The unit of analysis in our case is the global floriculture supply chain sourcing from Ethiopia, with a main focus on producers and exporters based in Ethiopia.

Two of the authors travelled to Ethiopia and stayed there for two weeks for data collection purposes. We used a variety of data sources and methods including documentation, interviews and direct observation (see Table 1) to improve reliability. In addition, the participation of various researchers generally reduces bias and provides complementary insights, enhancing the confidence on the findings (Eisenhardt, 1989; Lewis, 1998).

Table 1. Sources of information and data collection methods used in this study

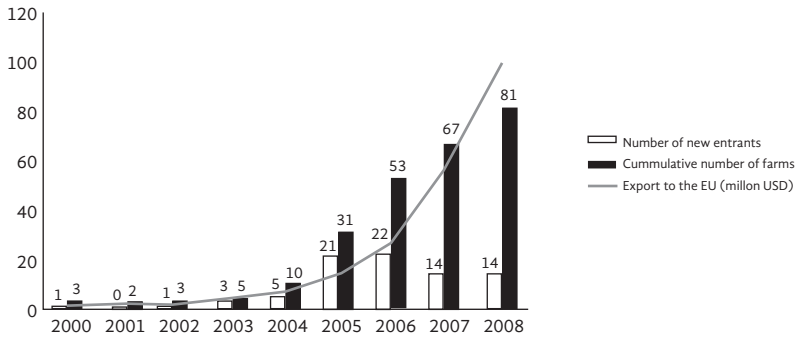
		DATA COLLECTION METHODS		
		Documents	Semi-structured interviews	Direct observation and informal interviews
SOURCES OF INFORMATION	Ethiopian Horticulture Producer Exporters Association (EHPEA)	Code of practice for sustainable flower production etFresh magazine	Manager Coordinator of the training program	Presentation of the organization and staff
	Ethiopian farms			Genesis Farm Ethio-Veg Fru Meki-Batu cooperative union
	Ethiopian Investment Agency (EIA)	Ethiopian Investment Agency Brochure	Agency Representative	
	Agricultural Ministry of Ethiopia		Head of the Department of Agricultural Investment Support	
	Dutch Embassy	PSI brochure	Head of the Private Sector Investment Program (PSI) in Ethiopia	
	Wageningen University	Ethiopian-Netherland Horticulture Partnership. Report on Agenda Setting Mission.		

Source: Own development.

The case study: a private standard for the Ethiopian cut-flower industry

Ethiopia has become the second African exporter of cut flowers. The floriculture industry has exponentially grown in this country during the last decade, generating important economic activity and creating thousands of jobs. The main catalysts of this success have been the continuous flow of foreign investment and the determined support of the Ethiopian government through fiscal advantages, cheap credits and long-term land leases. However, the floriculture sector has not been free of controversy. Allegations of unsustainable practices and mistrust of local and foreign stakeholders towards the industry jeopardized this sector's growth.

Figure 1. Evolution of business entries and exports to the European Union of the Ethiopian floriculture sector



Source: Gebreeyesus and Iizuka, 2010.

In 2004, the political opposition launched a very critical campaign against the floriculture industry, accusing the government of supporting an unsustainable and harmful business. They denounced the environmental risks associated to intensive flower farming, based on the negative impacts observed in other countries with more experience in the sector, such as Kenya (Bolo, 2008).

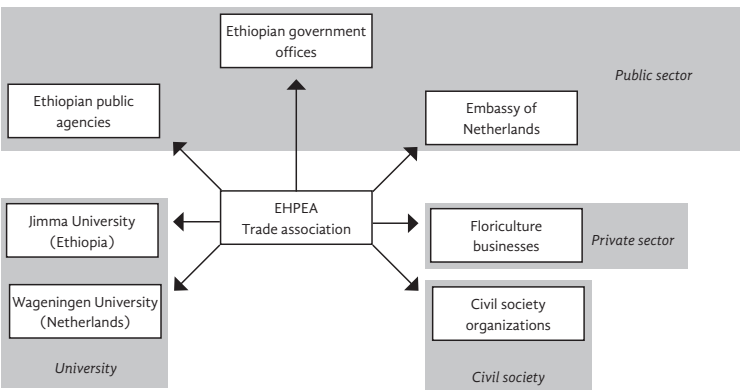
The sector came under close scrutiny. Poor labour conditions and child labour were reported, as well as the use of chemicals that could seriously harm the environment and workers' health (Belwal and Chala, 2008). The floriculture sector was in the spotlight, and the Ethiopian Horticulture Producers and Exporters Association (EHPEA) was aware of the need of taking action to protect the interests of the industry. A private standard had to be developed to address the social and environmental risks linked to flower farming and to improve the public image of the sector.

The main foreign investors of the industry were from The Netherlands. In 2007, 37% of the total production of flowers for export in Ethiopia came from Dutch farms, and

two thirds of the Ethiopian flowers were exported through the Dutch market (Melese and Helmsing, 2010). Therefore, the involvement of Dutch actors into the code of conduct design and implementation process came as no surprise.

The "Ethiopian-Netherlands Horticulture Partnership" was created in 2006. This cross-sector partnership intended to "contribute to a balanced growth of the horticulture sector in Ethiopia" (Helder and De Jager, 2006). As shown in Figure 2, the partnership included organisations from the public sector, the private sector and the third sector. Notable participants were the Dutch Embassy, the Ethiopian Government and EHPEA. From the beginning, the partnership considered very important that the Ethiopian flower growers, through EHPEA, took the lead in the design of the private standard, since they would be the ones implementing it. The presence of civil society organisations in the partnership also ensured that all the relevant sustainability issues were included in the agenda.

Figure 2. Map of participants (by sector) in the 'Ethiopian-Netherlands Horticulture Partnership'



Source: Own development.

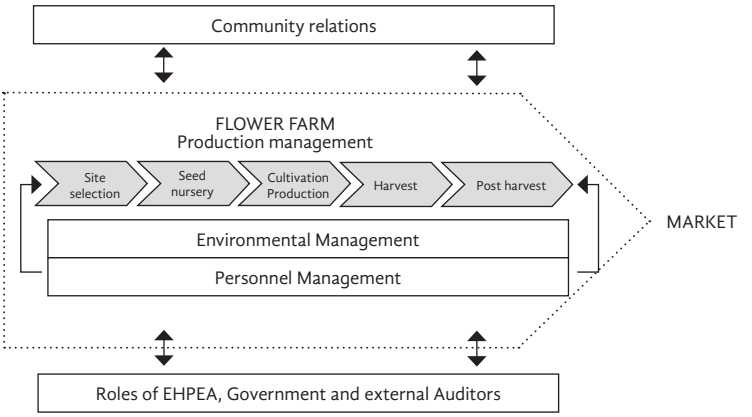
In the course of 2006 and 2007, the private standard was designed. Business, civil society and government were all represented. During the whole process, Dutch experts were advising the team.

The practices of the Ethiopian floriculture sector were characterised, a benchmark study of other private standards was carried out, and the potential linkage with international standards was analysed. Several workshops with farmers were celebrated to review and validate the contents and define the implementation strategy.

The standard was finally launched in 2007. This first version of the standard was quite basic and defined the minimum requirements a flower farm in Ethiopia should accomplish to avoid social or environmental harm: it was called the "Bronze level".

The standard approached different issues that were classified in three categories: management of the farm; good agricultural practices and protection of the environment; and workers' and local communities' wellbeing (see Figure 2). The standard points out the importance of considering the three aforementioned categories throughout the whole production process.

Figure 3. Main components of the private standard



Source: EHPEA Code of Practice.

In 2010, the standard was revised and the Silver and Gold levels were introduced. These new levels were perfected evolutions of the Bronze level. These new levels sought to show the path for improvement to the farms that wished to increase their commitment with sustainability.

The implementation strategy for the private standard was incremental, based on a cyclic process of continuous improvement. EHPEA provided capacity building and support services to its associates during the whole process, through a team composed of an expert – an English expatriate – and six Ethiopian graduates.

The process of implementation, grounded on the classic Deming's circle "Plan, Do, Check, Act" (Deming, 1986), allowed to introduce improvements step by step, facilitating a gradual evolution to the different levels without affecting too much the farm's regular activities. Once the farm was ready, it had to contact the certifying entity approved by EHPEA. Farms must be audited annually to keep the certification.

In 2010, fifty flower farms – accounting for 80% of the total land dedicated to floriculture crops – were certified with the Bronze level, eighty-five farms had participated in workshops related to the standard, and over three thousand farm workers had received training on sustainable practices.

The private standard improved the working conditions in the sector and reduced the environmental risks associated to the farms. The assistance of a specialized training team entailed an important knowledge transfer in managerial, organizational and technical terms. Finally, the implementation strategy has led some farms to adopt a culture of continuous improvement and pursuit of quality.

These positive effects and spillovers were recognized by the Ethiopian government, who decided that the Bronze level of the standard should be mandatory for all flower growers in the country. This mandate took the form of a national law, and the legislation came into effect in 2010.

EHPEA kept working for this standard to be recognized internationally, working for the Silver and Gold levels to be considered equivalent to other international certifications. In 2015, EHPEA Code of Practice for Sustainable Flower Production (Silver Level) was officially recognized as equivalent to the GLOBAL G.A.P. IFA Standard Version 4.0 for Flowers and Ornamentals.

Discussion

This case study allows us to identify relevant factors and best practices that should be considered when creating and/or implementing a private standard for a specific sector in a developing country context.

In 2004, floriculture was a young and promising industry in Ethiopia, and the actors involved were willing to improve the performance of the sector and obtain a better competitive position in the international market. Investors, public administration and local businesses were well-disposed to introduce improvements in processes and products. Therefore, when the crisis arrived (fuelled by allegations of unsustainable practices at the farms), it worked as a trigger, activating a rapid response by the most relevant stakeholders in the industry.

This crisis was seen as a significant risk that could stall the development of the sector, but soon it turned into an opportunity to improve its performance and competitiveness. Therefore, the design of the private standard was not only driven by a need of mitigating social and environmental hazards, but also by a desire to improve the capacity of local businesses. The private standard was disseminated mainly by a suppliers' development program. This capacity building program was aimed to improve the managerial and technical skills of the Ethiopian producers, so they could implement and monitor sustainable practices but also improve their overall performance. Using the code not only to avoid hazards but also to improve managerial and technical practices fostered local businesses' interest in participating.

When private and public actors involved in the development and implementation of the standard were inquired about their motivation for engaging in this initiative, their first answer was similar: to foster economic development. The Ethiopian government agencies sought to make the sector the spearhead of the new Ethiopian agricultural economy. The Dutch foreign agency had two aims: first, to generate local economic development as part of its development aid agenda; and, second, to improve the business environment for the operation of Dutch firms and investors in the country. EHPEA lived up to its main objective: make the Ethiopian cut flower industry thrive. And Ethiopian farmers just wanted to guarantee the long-term sustainability of their businesses and improve their financial performance. All in all, the motivations of the main stakeholders in the sector were aligned, which made collaboration easier.

The existence of a strong leadership, the business association EHPEA, was key for the launch and success of this initiative. EHPEA was an effective facilitator between local businesses and international buyers, and it had a deep knowledge of the challenges of the sector at a local productive level as well as at a global marketing level. Therefore EHPEA acted as a promoter and an enabler, managing the process, connecting different actors and bridging cultural and business differences.

The design and validation of the private standard was based on multi-stakeholder participation: Ethiopian civil society, businesses and government agencies were all represented. Therefore, this private standard was written for Ethiopia from Ethiopia, counting with the opinion and approval of all the different actors involved in the industry. This facilitated a wide social acceptance of the standard.

Most local businesses did not consider the management of social and environmental sustainability as a priority, therefore they might have offer more resistance to the implementation of this private standard. However, the standard was not externally imposed by buyers, but co-developed with local producers. As aforementioned, the standard contained not only recommendations related to workers and the environment, but also related to management and agricultural techniques. Since the producers participated in the process of development of the standard and it included issues that directly affected their daily work, they were more willing to implement it. Besides, EHPEA explained very clearly how private standards could bring new business opportunities, since it represented a competitive advantage in certain foreign markets.

However, even when the willingness exists, certain abilities are needed to be able to fulfill any private standard requirements. The process of implementation of the standard was based on two main principles: training and continuous improvement. The focus on suppliers' capacity building, together with the incremental nature of the implementation process (following the principles of continuous improvement represented in Deming's PDCA cycle) are relevant aspects to be considered for driving effective change on local business practices.

The active involvement of the government was also an innovative and enriching factor. The Ethiopian government agencies provided institutional support and legitimacy in the interaction with Dutch government representatives. Their participation also allowed the local government to have deeper knowledge of the situation and the needs of the cut-flower sector. After a few years, and based on its success, the private standard evolved from a self-regulating initiative to a government legislation. This case study supports the argument that private standards can be a useful complement to national laws (Arya and Bassi, 2009; Sobczak, 2006).

In summary, the initiative presented in this case study strengthened local producers, reduced environmental and social risks associated with the farming of flowering plants, improved the image of the Ethiopian cut-flower sector, and generated a certain competitive advantage for Ethiopian flowers in the international market.

Conclusion

Private standards are a useful instrument to achieve sustainability and quality in supply chains. They bring rapid change in production practices when market-leading companies enforce them, but they can work as an exclusion mechanism for the most vulnerable suppliers: SMEs in developing countries.

For private standards to be useful in creating and managing inclusive supply chains a balance between global scope and adaptation to local conditions should be achieved, clear and visible incentives for suppliers should exist, and certain support should be provided for vulnerable suppliers to be able to comply with the requirements. Standards allow to codify information and improve the communication of specifications related to product and processes. If the process of development of the private standard is participatory and includes a wide variety of stakeholders, it could be considered a sensemaking process, helping to reduce cognitive dissonance among the different actors involved and facilitating its implementation.

In addition, comparison and learning among different private standards should be encouraged, and they should be designed to interact with other governance systems. They may also be a complement to government regulations.

Bibliography

ANDERSEN, Mette and SKJOETT-LARSEN, Tage (2009): "Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains", *Supply Chain Management: An International Journal,* vol. 14, 2, pp. 75-86.

ANSETT, S. (2007): "Mind the Gap: A Journey to Sustainable Supply Chains", *Employee Responsibilities and Rights Journal,* vol. 19, 4, pp. 295-303.

BACON, Christopher M. (2010): "Who Decides What Is Fair in Fair Trade? The Agri-Environmental Governance of Standards, Access, and Price", *Journal of Peasant Studies,* vol. 37, 1, pp. 111-147.

BELWAL, Rakesh and CHALA, Meseret (2008): "Catalysts and Barriers to Cut Flower Export: A Case Study of Ethiopian Floriculture Industry", *International Journal of Emerging Markets,* vol. 3, 2, pp. 216-235.

BLOWFIELD, Mick (2000): "Ethical Sourcing: A Contribution to Sustainability or a Diversion?", *Sustainable Development,* vol. 8, 4, pp. 191-200.

BOLO, Maurice Ochieng (2008): "The Lake Naivasha Cut Flower Cluster in Kenya", in *Knowledge, Technology and Cluster-Based Growth in Africa*, edited by Douglas Zhihua Zeng, World Bank Publications, pp. 37-52.

CILIBERTI, Francesco; GERARD DE GROOT, Job de Haan and PONTRANDOLFO, Pierpaolo (2009): "Codes to Coordinate Supply Chains: SMEs' Experiences with SA8000", *Supply Chain Management: An International Journal,* vol. 14, 2, pp. 117-127.

DEMING, W. Edwards (1986): *Out of the Crisis. Quality, Productivity and Competitive Position,* Cambridge, Cambridge University Press.

DOLAN, Catherine and HUMPHREY, John (2004): "Changing Governance Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom", *Environment and Planning,* vol. 36, 3, pp. 491-509.

EISENHARDT, Kathleen M. (1989): "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review,* vol. 14, 4, pp. 532-550.

EISENHARDT, Kathleen M. and GRAEBNER, Melissa E. (2007): "Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges", *Academy of Management Journal,* vol. 50, 1, pp. 25-32.

GANDENBERGER, C.; GARRELTS, H. and WEHLAU, D. (2011): "Assessing the Effects of Certification Networks on Sustainable Production and Consumption: The Cases of FLO and FSC", *Journal of Consumer Policy*, vol. 34, 1, pp. 107-126.

GEBREEYESUS, Mulu and IIZUKA, Michiko (2010): *Discovery of the Flower Industry in Ethiopia: Experimentation and Coordination*, UNU Working Paper Series.

GOLD, S. (2011): "Bio-Energy Supply Chains and Stakeholders.", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change,* vol. 16, 4, pp. 439-462.

GÓMEZ, M. I.; BARRETT, C. B.; BUCK, L. E.; DE GROOTE, H.; FERRIS, S.; GAO, H. O.; MCCULLOUGH, E. *et al.* (2011): "Research Principles for Developing Country Food Value Chains.", *Science,* 332, pp. 1154-1155.

GOONATILAKE, L.; PATACCONI, G. and CALZADILLA-SARMIENTO, B. (2010): *Making Private Standards Work for You: A Guide to Private Standards in the Garments, Footwear and Furniture Sectors,* Vienna.

HALL, Jeremy and MATOS, Stelvia (2010): "Incorporating Impoverished Communities in Sustainable Supply Chains", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management,* vol. 40, 1/2, pp. 124-147.

HELDER, Jan and DE JAGER, Andre (2006): *Ethiopian-Netherlands Horticulture Partnership. Report on Agenda Setting Mission,* Netherlands, Wageningen University and Research.

HUTCHINS, Margot J. and SUTHERLAND, John W. (2008): "An Exploration of Measures of Social Sustainability and Their Application to Supply Chain Decisions", *Journal of Cleaner Production,* vol. 16, 15, pp. 1688-1698.

KANNABIRAN, Ganesan (2009): "Sustainable Stakeholder Engagement through Innovative Supply Chain Strategy: An Exploratory Study of an Indian Organization", *Asian Business & Management,* vol. 8, 2, pp. 205-223.

LAINE, E. L. and LAINE, M. (2009): "Finnish World Shops at a Crossroads in the Commercialized Fair Trade Market", *Sustainable Development,* vol. 17, 5, pp. 274-283.

LEWIS, M. (1998): "Iterative Triangulation: A Theory Development Process Using Existing Case Studies", *Journal of Operations Management,* vol. 16, 4, pp. 455-469.

LOCKE, Richard; KOCHAN, Thomas; ROMIS, Monica and QIN, Fei (2007): "Beyond Corporate Codes of Conduct: Work Organization and Labour Standards at Nike's Suppliers", *International Labour Review,* vol. 146, 1-2, pp. 21-40.

LOZANO, Rodrigo and HUISINGH, Don (2011): "Inter-Linking Issues and Dimensions in Sustainability Reporting.", *Journal of Cleaner Production,* 19, nº 2-3, pp. 99-107.

MAERTENS, M. and SWINNEN, J. (2009): "Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development,* vol. 37, 1, pp. 161-178.

MALONI, Michael J. and BROWN, Michael E. (2006): "Corporate Social Responsibility in the Supply Chain: An Application in the Food Industry", *Journal of Business Ethics,* vol. 68, 1, pp. 35-52.

MARES, Radu (2010): "The Limits of Supply Chain Responsibility: A Critical Analysis of Corporate Responsibility Instruments", *Nordic Journal of International Law,* vol. 79, 2, pp. 193-244.

MELESE, Ayelech Tiruwha and HELMSING, A. H. J. (2010): "Endogenisation or Enclave Formation? The Development of the Ethiopian Cut Flower Industry", *The Journal of Modern African Studies,* vol. 48, 1, p. 35.

MERMINOD, N. and PACHÉ, G. (2011): "Supply Management and Corporate Social Responsibility: The Challenge of Global Chain Traceability", *Journal on Chain and Network Science,* vol. 11, 3, pp. 213-222.

MULLER, Claribel; VERMEULEN, Walter J. V. and GLASBERGEN, Pieter (2009): "Perceptions on the Demand Side and Realities on the Supply Side: A Study of the South African Table Grape Export Industry", *Sustainable Development,* 17, pp. 295-310.

— (2012): "Pushing or Sharing as Value-Driven Strategies for Societal Change in Global Supply Chains: Two Case Studies in the British-South African Fresh Fruit Supply Chain", *Business Strategy and the Environment,* vol. 21, 2, pp. 127-140.

NEILSON, J. (2008): "Global Private Regulation and Value-Chain Restructuring in Indonesian Smallholder Coffee Systems", *World Development,* vol. 36, 9, pp. 1607-1622.

NEILSON, J. and PRITCHARD, B. (2007): "Green Coffee? The Contradictions of Global Sustainability Initiatives from an Indian Perspective", *Development Policy Review,* vol. 25, 3, pp. 311-331.

OLSON, D. L. and WU, D. D. (2010): "A Review of Enterprise Risk Management in Supply Chain", *Kybernetes,* vol. 39, 5, pp. 694-706.

PEREZ-ALEMAN, Paola and SANDILANDS, Marion (2008): "Building Value at the Top and the Bottom of the Global Supply Chain: MNC-NGO Partnerships and Sustainability", *California Management Review,* vol. 51, 1, pp. 24-49.

PRETTY, J.; SMITH, G.; GOULDING, K. W. T.; GROVES, S. J.; HENDERSON, I.; HINE, R. E.; KING, V. *et al.* (2008): "Multi-Year Assessment of Unilever's Progress towards Agricultural Sustainability II: Outcomes for Peas (UK), Spinach (Germany, Italy), Tomatoes (Australia, Brazil, Greece, USA), Tea (Kenya, Tanzania, India) and Oil Palm (Ghana)", *International Journal of Agricultural Sustainability,* vol. 6, 1, pp. 63-88.

PULLMAN, Madeleine E.; MALONI, Michael J. and CARTER, Craig R. (2009): "Food for Thought: Social versus Environmental Sustanability Practices and Performance Outcomes.", *Journal of Supply Chain Management,* vol. 45, 4, pp. 38-54.

RAS, Peter J. and VERMEULEN, Walter J. V. (2009): "Sustainable Production and the Performance of South African Entrepreneurs in a Global Supply Chain. The Case of South African Table Grape Producers", *Sustainable Development,* 17, pp. 325-340.

TOUBOULIC, Anne; BORRELLA, Inma and GUALANDRIS, Jury (2014): "The Other Side of the Coin: Advancing Sustainability in the Supply Chain from a Small Supplier's Standpoint", in *Proceedings of the First International EurOMA Sustainable Operations and Supply Chain Forum*, Groningen.

WELFORD, Richard; MEATON, Julia and YOUNG, William (2003): "Fair Trade as a Strategy for International Competitiveness", *International Journal of Sustainable Development & World Ecology,* vol. 10, 1, pp. 1-13.

WOGNUM, P. N.; BREMMERS, H.; TRIENEKENS, J. H.; VAN DER VORST, J. G. and BLOEMHOF, J. M. (2011): "Systems for Sustainability and Transparency of Food Supply chains–Current Status and Challenges", *Advanced Engineering Informatics,* vol. 25, 1, pp. 65-76.

YIN, Robert K. (1984): *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed., California, Estados Unidos, Sage Publications Ltd.

2

Partnership fundamentals: understanding organisational incentives

Fundamentos de las alianzas multiactor: entender los incentivos organizacionales

LEDA STOTT*

KEYWORDS
Multi-actor partnerships; Collaboration; Organistaional incentives.

ABSTRACT This article argues that the effective performance of multi-actor partnerships in the UN Sustainable Development agenda for 2030 rests upon deeper understanding of different organisational incentives for working in partnership. It explores the rationale for assessment of organisational incentives for partnering and provides practical pointers on how this analysis might be conducted. An early internal inquiry into whether or not to partner is recommended with wider discussion among potential partners as a desirable follow-up to this. The premise is that greater clarity around diverse incentives for partnering, and the issues and challenges that partners may face by working in these relationships, will enhance mutual understanding and support the improved effectiveness of collaborative engagement.

PALABRAS CLAVE
Alianzas multiactor; Colaboración; Incentivos organizacionales.

RESUMEN Este artículo señala que el rendimiento efectivo de las alianzas multiactor, en la agenda de la ONU para el Desarrollo Sostenible para 2030, se apoya en un mayor conocimiento de los distintos incentivos para trabajar en alianza de las organizaciones. En él se exploran los fundamentos para la evaluación de dichos incentivos para trabajar en alianza y se ofrecen sugerencias prácticas sobre cómo podría llevarse a cabo este tipo de análisis. Se recomienda realizar una encuesta interna preliminar acerca de si trabajar o no en alianza y, a modo de seguimiento,

* **Leda Stott** is a specialist in multi-stakeholder collaboration and development. She has over 20 years' experience of conducting partnership research, teaching and training activities in a range of international settings. She is a partnership expert with the European Commission and currently supports the Transnational Thematic Network on Partnership for the European Social Fund. Leda also works with the Innovation and Technology for Development Centre at the Technical University of Madrid and is Director for Learning at the Partnership Brokers Association.

sería conveniente un debate extenso entre los posibles miembros de la alianza. La premisa es que una mayor claridad en torno a los diversos incentivos para trabajar en alianza y las distintas cuestiones y retos que dichos miembros podrían tener que enfrentarse, por el hecho de trabajar en este tipo de relaciones, va a favorecer el entendimiento mutuo y ayudar a mejorar la efectividad del compromiso de colaboración.

MOTS CLÉS
Partenariats multi-acteurs; Collaboration; Incitations organisationnelles.

RÉSUMÉ Cet article soutient que la performance efficace des partenariats multi-acteurs dans le programme des Nations Unies pour le développement durable pour 2030 repose sur une meilleure compréhension des différentes incitations organisationnelles favorisant le travail en partenariat. Il examine les arguments en faveur de l'évaluation de ces incitations organisationnelles, et il propose des conseils pratiques sur la façon dont cette analyse pourrait être menée. Une première enquête interne visant à savoir si travailler en partenariat est recommandé ou non, suivi par un débat plus large entre les partenaires potentiels, est souhaitable. L'hypothèse est qu'une plus grande clarté concernant les diverses incitations en faveur du partenariat, y compris les problèmes et les défis auxquels les partenaires peuvent être confrontés en travaillant de cette manière, améliorera la compréhension mutuelle et renforcera l'efficacité de l'engagement collaboratif.

Partnership fundamentals: Understanding organisational incentives

The positioning of multi-actor partnerships as central to the achievement of the post-2015 global development agenda has generated increased interest and enthusiasm for working collaboratively. However, it is important to emphasise that developing horizontal power-sharing arrangements between different organisations and sectors is not easy, and that a considerable investment of time and resources is required to build and maintain these relationships. In view of the role that multi-actor partnerships are expected to play in supporting the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals, it seems more important than ever to acknowledge the challenges they face and draw upon lessons that can assist us to maximise their effectiveness. Using findings from academic and practitioner studies, this article argues that one of the key ways we can do this is by more deeply exploring the organisational incentives of different partners for working in partnership.

Defining organisational incentives for partnering

Organisational incentives for partnering form a component of drivers - the 'pushes' and 'pulls' that stimulate interest or disinterest in working collaboratively (Caplan *et al.,* 2007: 8). Incentives are the positive pushes or 'carrots' that encourage organisations to participate in a partnership arrangement. To be properly understood, incentives need to be considered in relation to 'sticks', the disincentives or negative pulls, which may caution against partnering. Incentives differ from obligations that mandate organisations to participate in partnership as they do not result in sanctions or penalties if the choice to partner is not taken. The incentives for an organisation to enter into a partnership are thus determined by, '...analysis of the opportunity presented, and the level of risk they are willing to undertake' (*ibid.*), both of which are conditioned by particular external and internal operational environments.

The rationale for exploring organisational incentives for partnering

Multi-actor partnerships are centred upon the premise that by drawing upon the diverse resources and competencies of different social actors a common goal can be achieved in a more sustainable manner than when each operates separately. In addition to generating societal benefits these relationships also rely crucially on partners being able to obtain organisational advantages through collaboration. As meeting these incentives is integrally related to the achievement of effective partnership performance (Caplan *et al*., 2007) the fact that this aspect of partnership-building is often overlooked or avoided is of concern.

Andersson *et al.* (2006: 91) note that, 'the potential that partnerships offer...is encompassed by the drive, energy, and ability to take action that stems from the explicit commitment of each of the partners.' This commitment will derive from the fulfilment (or potential for fulfilment) of both common *and* individual partner interests. To quote Caplan (2003: 35):

> The most effective partnerships [are] tied with no uncertainty to the core business, or core interests, of each organisation that comes to the table. This pertains equally to the communities or beneficiaries - the partnership project has to be a priority for them too. Put more crudely, if a 'business' case for each partner (more broadly than in strict financial terms) cannot be made convincingly, then forget it.

According to Caplan *et al.* (2007: 5), core interests (or incentives) are what motivate partners to work together. These are negotiated into specific objectives which rely upon the resource inputs and participation of different partners. It is therefore unlikely that a partnership will be successful if the drivers for partners to participate

are not sufficiently met, particularly as unilateral decisions by partners in response to failure to meet their organisational interests will affect the ability of a partnership to deliver on its goals (*ibid*.).

The UN Foundation (2004: 2) notes that one of the reasons that many partnerships fail to meet expectations is a lack of understanding of different partner incentives for collaborating. A shared awareness by all potential partners that complementary objectives can be reached through working together, even though organisational aims and approaches may be different, is central to this. If, as Brinkerhoff (2002: 217) observes, the salient features of partnership include 'mutuality' and 'organisational identity', then acceptance of a partner's indispensability to the overall relationship needs to be combined with acknowledgment that each member is also distinctive. Indeed, '... the basis for partnership's value-added is accessing what external partners perceive to be unique contributions' (*ibid*.). Furthermore, when clarity around different organisational motivations for partnering is achieved, it can also, according to Austin and Seitanidi (2012) reveal '*linked interests*' and provide possible 'evidence of the transformative intention of the partnership' (*ibid*.: 933).

As Table 1 shows, transparency around the organisational expectations of different partners and their incentives (and challenges) for working in this way can enhance the process of partnering.

Table 1. The advantages of sharing incentives for partnering

Accountability	Ensures transparency and shared understanding of constraints for individual partners
Clarity	Provides common understanding of benefits and risks for different partners Creates more open environment and promotes building of trust Minimises unwelcome surprises and potential damage regarding partnership risks
Improved performance	Improves communication, decision-making and performance management Allows greater chance of achieving common objectives through identification, discussion and management of risks Enables better basis for allocation of resources and delivery of activities
Sustainability	Enhances achievement of objectives through ongoing review and management of barriers and opportunities Creates durable connections that offer opportunities for innovative solutions to development challenges

Source: Adapted from: Horwood (2006) and Mundy (2006).

Conversations regarding different organisational incentives for partnering can also be helpful in the identification of obstacles facing potential partners and joint decisions about if and how they may be addressed. This may involve reflection on the extent to which partners are willing to support one another in overcoming challenges through the involvement of the partnership as a whole and/or through action by individual organisations. Discussions may also focus on ethical concerns around what particular partners hope to gain by partnering and ensuring a focus on public interest.

The challenges of sharing organisational incentives for partnering

Tennyson (2004: 10) observes that, in addition to common benefits, the specific benefits that different partners anticipate being able to gain by working in partnership should ideally be shared at an early stage of the relationship. However, while a concrete understanding of different organisational motives for partnering is clearly advantageous in providing a solid foundation for ongoing collaboration (Tennyson, 2004: 10; Rein *et al.,* 2005: 3-4; Caplan *et al*., 2007), the reality is that detailed discussion of organisational incentives in partnership arrangements is often problematic, particularly at the start of a relationship when partners may not know one another well. In six partnerships studied in South Africa and Zambia, for example, very few had jointly articulated or incorporated individual organisational incentives into the establishment of common partnership objectives (Rein *et al*., 2005: 117-118).

Findlay Brookes, Visser and Wright (2007: 6) believe that open discussion around organisational incentives can be challenging because:

> Inevitably, many partners ...will have 'covert' motives for partnering which are different to the project outcomes, whether this is the pursuit of funding, credibility, or a licence to operate. The end may well justify the means, as long as these motives are not in conflict with the project outcomes or seen as more important. If the disconnect between the motives of the partners for partnering and the desired outcomes of the partnership itself leads to partners feeling they have succeeded because they have gained what they were looking for and are seen to be doing something, this can be at the expense of making real steps in development goals.

A key task then is to find ways in which 'hidden' agendas among different partners can be teased out, discussed and debated in order to 'to enable mutual appreciation of each others' specific priorities and to ensure that all partners understand completely the expectations each partner has from the partnership' (Tennyson, 2004: 10).

Exploring organisational incentives for partnering

Organisations considering involvement in a partnership may find it helpful to first undertake an *internal* assessment of their organisational incentives for entering a partnership. Following review and reflection on specific risks and benefits, or incentives and disincentives, an organisation's overall level of enthusiasm for involvement in a partnership may be assessed. Agreeing on an internal position with regard to a partnership is important because it affords potential partners the opportunity to define what they may or may not be able to contribute to the arrangement. Such analysis can also assist in demonstrating confidence and clarity in negotiations with other potential partners.

Assessing risks and benefits

An internal pre-partnership assessment of the benefits and risks to an organisation of working collaboratively is a useful way to begin to explore drivers for partnering. Tennyson (2004: 10) describes this as an analysis of partnership 'risks and rewards'.

Table 2. Generic partnership risks and benefits

Benefits of partnering	Risks of partnering
• Access to resources, information and knowledge • Better products and services • Innovation and creativity • Enhanced reputation, legitimacy and credibility	• Impact on reputation • Loss of autonomy • Conflicts of interest • Resource implications • Implementation challenges

Source: Adapted from: Tennyson, R. (2004: 10).

To assist such discussion, Table 2 highlights some of the generic benefits and risks that all partners are likely to consider. Naturally, conversations around risks and benefits will need to take account of the specific context in which a partnership will operate, its proposed focus and the particular interests of the different sectors from which potential partners may come.

Consideration of the 'business case' for partnering

Internal discussion regarding the benefits that may be achieved through partnering will involve consideration of the extent to which there is a core 'business case'[1] for engaging; how far partnering may offer value to the organisation in the short, medium and long term; and the nature of this potential added value. Some of the incentives that organisations from different sectors might consider are provided in Table 3. It is important to note here that, as with analysis of risks and benefits, incentives to partner will vary according to context, the issue to be addressed and particular organisational objectives, not all of which fit neatly into the sectoral categories outlined below[2].

1 Caplan (2003: 3) notes that core business can be defined in many ways though including unwritten "contracts" with shareholders, communities, the electorate, or otherwise.

2 The private sector, for example, can include multi-national corporations, national businesses or small, medium and micro enterprises (SMMEs); the public sector may include national, regional or local level government bodies, while civil society encompasses international, national and local NGOs, as well as a range of other players such as faith-based institutions, cultural associations, etc. In addition, partners such as trade unions, academic institutions and others that do not 'fit' within these broad sector groupings also need to be considered.

Table 3. Sector incentives for partnering

Business
• Creates good will or promotes better image or profile
• Spurs innovation in product development
• Enhances revenue collection or creates new markets
• Ensures security and social license to operate
• Fulfils contractual compliance needs
Government agency
• Creates good will or promotes better image e.g. for electoral purposes
• Helps provide extra funding and resources for services
• Ensures wider service coverage and reduces tensions
• Enhances security through social inclusion and public support
• Assists in covering critical service provision gaps
Non-governmental organisation
• Creates good will or promotes better image or profile
• Improves resource leverage or decreases reliance on donor funding
• Improves long-term prospects and sustainability of projects and programmes
• Empowers through capacity-building and skills provision
• Includes marginalised groups and builds social capital
Donor organisation
• Raises awareness, knowledge and resources for development issues
• Builds local capacities
• Offers increased access to services for disadvantaged/marginalised populations
• Provides successful models for replication
• Impacts change at policy level
Community group
• Offers opportunities for sharing opinions about products/services
• Offers potential for better service provision
• Potential to widen awareness through meetings and sharing across community
• Offers useful capacity-building opportunities
• Empowers by involving community members in decision-making about their future

Source: Adapted from: Stott and Keatman (2005: 3).

Discussing and weighing the importance of different organisational incentives is a useful way of exploring organisational needs and priorities in relation to a partnership. Furthermore, assessing incentives in relation to how far they meet short to mid-term organisational interests, such as improvements in reputation and image, or support long-term change at the levels of both policy and practice (Stott and Keatman, 2005: 3) is a useful way of checking on the levels of partnership ambition, particularly as this latter focus is of increasing importance in relation to achievement of the Sustainable Development Goals which require more innovative collaborative solutions to increasingly complex or 'wicked problems' (itdUPM, 2015)[3].

Exploring the partnership context

The different organisational benefits that might accrue through partnering will also need to be analysed in relation to context specific risks. This will involve an assessment of how far the partnership's external environment favours or impedes collaboration, as well as the extent to which partnering is supported by internal organisational structures and processes (Horwood, 2006; Mundy, 2006; Newborne and Caplan, 2006; Norfolk County Council, 2007).

3 Wicked problems are problems that are hard to address because of incomplete and contradictory information, changing contexts and requirements and/or resistance to resolving them.

Newborne and Caplan (2006: 11) suggest that an organisational enquiry into partnership drivers should include a focus on the wider context in which the partnership will be implemented, the internal organisational context, and relationships among the different players that have been put forward as possible partners. Undertaking this kind of analysis enables further assessment of whether there is a suitable partnership 'fit' and may involve consideration of the questions outlined in Table 4.

Table 4. Checklist for assessing external and internal partnership contexts

External context	Organisational context
• Is there a positive legal framework for the proposed partnership? • Do progressive institutional rules and regulations exist? • Is there awareness about partnerships and their potential? • Do good relationship histories / sector 'track records' exist? • Can positive experiences be built upon and integrated into the design of the partnership? • Are adequate resources and guidance for working in partnerships available? • Do intermediary organisations/partnership brokers exist that can bring partners together? • Are partnering competencies / skills available? • Is the timing right?	• Does the organisation have a legal mandate to do this work? • Does the operating environment reward this kind of innovation? • Does the organisation have experience of working in partnership? • Do senior staff support working in partnership? • Are relevant departments supportive of partnership representative/s? • Is the partnership fully understood and endorsed by programme managers? • Is there a sufficient partnership expertise and skills base? • Can sufficient time be devoted to the partnership? • How quickly does the organisation make decisions?
Relationships between potential partners	
• Are the 'right' people involved? • Have they worked together before? • Has sufficient time and space been allocated for getting to know one another? • Does tension exist between the organisational objectives of different potential partners? • Who might be missing?	

Source: Adapted from: Caplan et al. (2007) and Newborne and Caplan (2006).

Managing an inquiry into organisational incentives for partnering

Although extensive pre-partnership scoping is widely recommended (Austin and Seitanidi, 2012: 931; Pattberg and Widerberg, 2016: 47), beyond general allusions to the importance of all partners being involved, very little information is provided on how an exploration into why different organisations might wish to work together might be conducted and who should be responsible for leading this. Clearly, this process requires an 'appropriate convener' (Selsky and Parker, 2005: 855) able to assess 'initial conditions' and the environment for collaboration (Bryson, Crosby and Middleton Stone, 2006: 45-46).

Managing an inquiry into incentives for partnering may be assumed by an individual, a team, or an organisation with an interest in seeing a potential partnership develop. In some cases, it may be the initiating partner or their representative/s who take on this work, while in others an external facilitator/s may be called upon for this purpose. Tennyson (2005: 8) suggests that the task of partnership

exploration may be assumed by a 'partnership broker' operating within and between different organisations[4]. A partnership broker is often internal to a partnership, for example, the person responsible for preparing their organisation for partnering who plays a key role in making the links with other potential partners. Alternatively, an external partnership broker, or independent professional contracted by a potential partner/s, may work to explore the feasibility of working together and facilitate early-stage partnership negotiations. In the Southern Africa partnerships studied by Rein *et al.* (2005), both internal and external partnership brokers were crucial in assisting partners to scope the possibility of working together (*ibid.*: 115).

Conclusion

This article has argued that effective multi-actor partnerships rely on better understanding of different organisational incentives for partnering. Clarity around organisational incentives for partnering is only likely to be achieved through forms of discussion that enable honest assessments of these, both within and between partner organisations. As partnerships are operated and maintained by organisational representatives this may also entail an inquiry into personal drivers, particularly where organisational and individual incentives do not coincide. Caplan *et al.* (2007) propose an overarching partnership assessment process that is based upon regular exploration of both organisational *and* individual incentives for working in collaboration. Such an exercise can contribute to a periodic partnership health check and facilitate improved performance and results, as well as assist the development of a 'learning culture' in which 'partners help each other to grow personally and professionally while accomplishing the objectives of the partnership' (Tennyson, 2004: 23). By generating the mutual understanding and social capital these processes may also enhance the potential of collaborative action to contribute more fully to the global sustainable development agenda for 2030.

Bibliography

ANDERSSON, M.; SVENSSON, L.; WISTUS, S. and ABERG, C. (2006): *On the Art of Developing Partnerships,* Stockholm, National Institute for Working Life.

AUSTIN, J. E. and SEITANIDI, M. M. (2012): "Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses: Part 2: Partnership processes and outcomes", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6), pp. 929-968.

BRINKERHOFF, J. M. (2002): "Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework", *Evaluation and Program Planning,* 25, Elsevier, pp. 215-231.

4 Tennyson (2004: 11) notes that the brokering role may also be assumed by an organisation, operating as a partnership unit within a partner institution or as an independent mechanism that brings different groups together.

CAPLAN, K. (2003): "The Purist's Partnership: Debunking the Terminology of Partnerships", *Partnership Matters, Current Issues in Cross Sector Collaboration,* 1, Copenhagen, The Copenhagen Centre, pp. 31-35.

CAPLAN, K.; GOMME, J.; MUGABI, J. and STOTT, L. (2007): *Assessing Partnership Performance: Understanding the drivers for success*, London, Building Partnerships for Development (BPD).

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C. and MIDDLETON STONE, M. (2006): "The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature", *Public Administration Review*, 66(1), pp. 44-55.

EUROPEAN COMMISSION (2005): *EQUAL Guide for Development Partnerships, Learning from the experience of EQUAL partnerships,* Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

FINDLAY BROOKS, R.; VISSER, W. and WRIGHT, T. (2007): "Cross-Sector Partnership as an Approach to Inclusive Development", *University of Cambridge Programme for Industry Research Paper Series,* 4.

HORWOOD, I. (2006): "Partnership Risk Management", *Risk Management Guidance Notes,* 11, CIPFA Better Governance Forum, London, The Institute of Public Finance Ltd.

ITDUPM (2015): "Multi-actor Partnerships for Innovation: From Public Private Partnerships to Public Private People Partnerships", *Working Paper,* Madrid, itdUPM.

MUNDY, J. (2006): "Removing Barriers to Effective Partnerships: A risk management tool", *Partnership Matter, Current Issues in Cross Sector Collaboration 4*, London, International Business Leaders Forum (IBLF), pp. 56-62.

NEWBORNE, P. and CAPLAN, K. (2006) *Creating Space for Innovation: Understanding Enablers for Multi-Sector Partnerships in the Water and Sanitation Sector,* London: Building Partnerships for Development in Water & Sanitation (BPD).

NORFOLK COUNTY COUNCIL (2007): *Risk Management in Partnerships, A Simple Guide*, UK, Norfolk County Council.

PATTBERG, P. and WIDERBERG, O. (2016): "Transnational multistakeholder partnerships for sustainable development: Conditions for success", *Ambio,* 45, pp. 42-51.

REIN, M.; STOTT, L.; YAMBAYAMBA, K.; HARDMAN, S. and REID, S. (2005): *Working Together, A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa,* Cambridge, University of Cambridge Programme for Industry.

SELSKY, J. W. and PARKER, B. (2005): "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice", *Journal of Management*, 31(6), pp. 849-873.

STOTT, L. and KEATMAN, T. (2005): "Tools for Measuring Community Engagement in Partnerships", *BPD Practitioner Note,* London, Building Partnerships for Development (BPD).

TENNYSON, R. (2004): *The Partnering Toolbook,* London, International Business Leaders Forum (IBLF).

— (2005): *The Brokering Guidebook, Navigating effective sustainable development partnerships*, London, International Business Leaders Forum (IBLF).

UN FOUNDATION (2004): *Understanding Public Private Partnerships*, Washington, DC, United Nations Foundation.

UNITED NATIONS (2014): "The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet", *Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda*, New York, United Nations.

3

Using systems thinking to reach the poor through markets*

Un enfoque de sistemas para reducir la pobreza a través de los mercados

MAR MAESTRE Y JODIE THORPE**

KEYWORDS
Market systems; Private sector development; Vulnerable populations; Poverty reduction; Systems thinking.

ABSTRACT Following the Sustainable Development Goals (SDGs) agenda of 'leave no one behind', this article argues for a new way of thinking about markets and the private sector that addresses these new challenges. It introduces market systems development (MSD) as a new approach for engaging with the private sector using complexity and systems thinking. By understanding better the role and limits of market-based approaches, policy actors will be better able to select strategies to create an appropriate institutional environment that shapes how the private sector and other actors operate for the benefit of vulnerable target groups.

PALABRAS CLAVE
Sistemas de mercado; Desarrollo del sector privado; Poblaciones vulnerables; Reducción de pobreza; Pensamiento sistémico.

RESUMEN Siguiendo la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de "no dejar a nadie atrás", este artículo argumenta la necesidad de un nuevo enfoque para trabajar con el sector privado como actor de desarrollo, que responda a los nuevos retos. El artículo introduce el desarrollo de sistemas de mercado

* This article draws on research funded by UK DFID and The BEAM Exchange. The views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.

** **Mar Maestre** es investigadora en el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex, donde investiga alianzas público-privadas, sistemas de mercados y otros modelos de colaboración del sector privado en desarrollo. Tiene más de diez años de experiencia profesional y cuenta con un máster en Globalización y Desarrollo.

Jodie Thorpe es investigadora y coordinadora del Equipo Empresas, Mercados y el Estado en el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS). Tiene más de quince años de experiencia en investigación e incidencia política, generando evidencias y soluciones prácticas para influir en las decisiones del sector privado y gobiernos hacia un desarrollo sostenible. Tiene un máster en Ciencias Políticas Comparadas (América Latina) de London School of Economics (LSE).

utilizando principios de pensamiento sistémico y complejidad. Con este nuevo enfoque, los actores de desarrollo podrán analizar mejor la capacidad y los límites de los enfoques de mercado e identificar estrategias que creen sistemas de mercado favorables a la población más vulnerable.

MOTS CLÉS

Systèmes de marché; Développement du secteur privé; Populations vulnérables; Réduction de la pauvreté; Réflexion systémique.

RÉSUMÉ À la suite de l'agenda des Objectifs du développement durable de 'ne laisser personne de côté', cet article défend une nouvelle façon de penser aux marchés et au secteur privé. On introduise le développement des systèmes de marché comme une nouvelle approche pour s'engager avec le secteur privé, en utilisant la complexité et la réflexion systémique. En comprenant mieux les limites de ce que les entreprises peuvent et ne peuvent pas atteindre, on sera plus capables d'identifier des stratégies pour créer un environnement institutionnel approprié qui définit comment le secteur privé et d'autres opèrent au profit des groupes cibles vulnérables.

Introduction

Substantial progress has been achieved internationally on reducing poverty since the launch of the Millennium Development Goals. However, despite these achievements, inequality is growing and extreme poverty remains high. It is becoming more difficult to reach those living in extreme poverty due to their geographically remote and fragile locations, and discrimination related to socioeconomic status, gender, ethnicity, and disability. Recognising this rising economic gap and related exclusion, there is a renewed emphasis across the development sector on 'Leaving No One Behind'. It is a central commitment of the Sustainable Development Goals (SDGs), agreed to by the world's leaders in 2015.

The SDGs state that resolving complex global problems will require active involvement from all stakeholders – including a bigger role for the private sector. Planning for the SDGs must include new approaches to make markets work better and new models of private sector, public sector and civil society collaboration. This new reality is also recognised by business leaders.

> *The issues we face are so big and the targets are so challenging that we cannot do it alone. When you look at any issue, such as food or water scarcity, it is very clear that no individual institution, government, or company can provide the solution* (Paul Polman, CEO of Unilever, cited in Brower *et al.*, 2016).

Engaging the private sector and creating strong partnerships to deliver the SDG agenda requires initiatives which align business and development objectives, which are feasible and effective, and which lead to scale and sustainability. Reaching poor and marginalised groups through such efforts also means responding to the complex intersectional inequalities these groups face. Such conditions are far from straightforward to achieve.

In this article we introduce market systems development (MSD) as a new approach for engaging with the private sector in response to these challenges, using complexity and systems thinking. The intent of the paper is not to develop a new theory, rather to explore the possibilities and challenges of using a systems perspective to shape the way that markets operate. As well as exploring MSD in general, this paper reviews key elements that shape inclusivity and whether MSD will be more capable of 'leaving no one behind', while creating sustainable and systemic solutions.

From 'more' to 'better' business

Private sector development (PSD) approaches have gained prominence in the past 15 years. Supporters of PSD emphasise that economic growth, a precondition for poverty reduction, is impossible without business growth (Humphrey, 2014), which contributes to job creation, tax revenue and the development of innovative products that meet human needs. There is some evidence to support this perspective. Research has found that, for example, PSD which has elements of comprehensive coverage, such as infrastructure development or provision of improved seeds, may be particularly significant for improving the lives of marginalised groups (Baumüller *et al.*, 2014).

On the other hand, just generating more business is insufficient to achieve poverty reduction. Power dynamics within value chains can perpetuate poverty, creating extra work without contributing to empowerment (Hale and Wills, 2005; Torri and Martinez, 2014), environmental pollution creates health hazards that fall disproportionately on the most vulnerable, while the benefits created through business growth often simply bypass the poorest. This reality has led to an array of 'pro-poor business' initiatives targeted to the reality of marginalised groups (Larsson, 2006; Dolan *et al.*, 2012). Here the objective is not only generating more business activity, but generating a particular kind of business activity.

One of the most influential theories of business and development was formulated by Prahalad and Hart (2002) in their work on the 'bottom of the pyramid' (BoP). The BoP approach emphasises business models that provide products and services, such as energy or housing materials, to those living in poverty, while delivering business profits. Other examples of 'pro-poor' business include 'inclusive value chains' and

'social enterprises'. Like the BoP approach, social enterprises sell goods or services to the poor and repay the owners' investments; however, unlike the conventional firms of the BoP thinking, the primary purpose of social enterprises is to serve society (Yunus *et al.*, 2010). Inclusive value chains seek to connect business and the poor for mutual benefit. The poor may be located at various points in the value chain, on the demand side, as customers, or on the supply side as employees, producers or entrepreneurs (UNDP, 2008).

Despite their popularity, pro-poor business has been widely critiqued. There is a lack of solid evidence of poverty reduction (Landrum, 2007; Garrette and Karnani, 2010; Wach, 2012; Kolk *et al.*, 2014), and a failure to achieve impacts at scale (WBCSD, 2013; Thorpe, 2015). There are trade-offs between commercial viability, return on investment and development goals (Garrett and Karnani, 2010; Baumüller *et al.*, 2014) which are rarely acknowledged. Relatively few new business models have demonstrated success (Karamchandani *et al.*, 2011).

From linear models to systems thinking

These pro-poor business approaches are based on relatively linear models. Women employees or entrepreneurs receive training that allows them to engage in inclusive value chains. Company innovation delivers a more nutrient-rich food that reduces undernutrition rates. Implicit in these models, however, are contestable assumptions: that women will have enough free time to attend training, given care responsibilities outside the paid economy (Maestre and Thorpe, 2016); or that if a nutritious product is available, consumers will eat it, ignoring issues of price, distribution or consumer choice (Humphrey and Robinson, 2015).

Disillusionment with the achievements of both PSD and pro-poor business has led to calls for more systemic approaches that respond to the complexity of development challenges. Koh *et al.* (2014), for example, highlight barriers constraining inclusive industries at the levels of firm, value chain, public goods and government, arguing that these overlapping barriers require solutions beyond individual businesses. Similarly, Gradl and Jenkins (2011) find that inclusive business initiatives have failed to reach their full potential because they are carried out in isolation from broader efforts by other stakeholders.

Market systems development (MSD), also known as 'making markets work for the poor' or M4P, offers an alternative, 'systemic' model. At the core of MSD is a focus on achieving long-lasting and widespread pro-poor change, by identifying and addressing the root causes of 'under-performance' of markets that matter to poor people (The Springfield Centre, 2008). The theoretical underpinnings of MSD

can be traced to Polanyi, Porter, new institutional economics, and evolutionary economics, and it has analytical synergies with work on complex adaptive systems (Hall and Clark, 2010; Ramalingam *et al*., 2014).

MSD approaches recognise that markets are complex, interconnected and dynamic (or 'adaptive') systems. "A system is a perceived whole, made up of parts that interact towards a common purpose" (Burns, 2015). These parts include actors, objects and processes, each with their own motivations and strategies (Williams, 2015). The patterns and dynamics of the system emerge from their interactions, often with unanticipated positive or negative effects. The elements that affect the way markets perform lie outside the core transaction of buying and selling, and out of the control of any individual actor or firm. Actors are influenced by the rules, incentives and conditions of the environment in which they operate, as well as by other actors' decisions. As a result, changes in one part of the system can lead to (often unpredictable) outcomes that emerge elsewhere, with positive and negative impacts (sociocultural, environmental, economic or political). Those who are most vulnerable generally have little voice or influence in these processes, but are affected by the consequences.

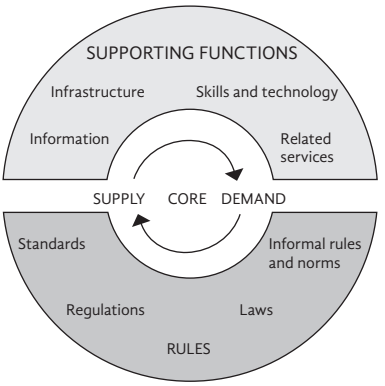
By embracing a systems lens, development practitioners shift from engaging with a single private sector entity to understanding the system of public, private and civil society actors that affect the market, as well as the processes, infrastructure, environment and relationships that influence their behaviour (Thorpe and Reed, 2016). For example, a systemic approach to air pollution might involve the Ministries of Health, Energy, Transport and Industry, as well as companies in heavy industry and oil and gas, electric car makers and renewable energy providers, each with their own motivations and influences. Systems thinking tries to identify from all these actors, those with the incentives and capacity to foster sustainable and large scale changes.

Market systems development

A few authors have been key in operationalising market systems theory for practitioners (Elliott *et al*., 2008; Johnson, 2009; Taylor and Donovan, 2016; Cunningham and Jenal, 2017). Market systems practice has been codified in the M4P Operational Guide (The Springfield Centre, 2015).

As shown in figure 1, a market system is a series of interconnected supply-demand transactions (the core market system where goods or services are exchanged – often through a value chain); which are supported by services, resources and infrastructure (e.g., roads, inputs, credit); and by formal and informal rules that influence how market exchanges take place. How the market system functions will determine its impact on poor women and men.

Figure 1. The market system



Source: The Springfield Centre (2015).

MSD approaches aim to reduce poverty by transforming market systems in which poor households could or do participate, by selling goods, services or labour; or by purchasing product and services (eg. water). The target group therefore is part of the supply or demand in the core system. MSD seeks to facilitate[1] lasting and widespread pro-poor changes, by:

- Tackling root causes of market failures (rather than immediate symptoms).
- Leveraging the incentives, behaviours, and capabilities of system actors.
- Using systems thinking to guide implementation, acknowledging that markets involve interrelationships with power dynamics emerging from their interactions.

In MSD, donor agencies, impact investors, governments and other development actors are asked to rethink their role in bringing about pro-poor change. For example, a traditional approach to undernutrition might involve donors or governments directly supplying micro-nutrient fortified food to poor households. While nutrition may improve in the short-term, these outcomes are likely to be time-limited (until funding finishes) or too expensive to scale. Through MSD, in contrast, development practitioners provide temporary support to local actors (such as food companies or local governments), or stimulate changes in the rules, relationships, barriers and incentives, to overcome market failures affecting the provision of more nutritious food. The ultimate objectives are sustainability, meaning that actors will continue to perform new or 'improved' roles; and scale, with replication of positive innovations, and crowding in of actors beyond those directly influenced. See Boxes 1 and 2 for examples of an MSD approach.

1 Facilitation approaches catalyse change by influencing the capabilities and incentives of market actors towards new behaviours beneficial to the poor. As external agents, facilitators have a temporary role, and should not become part of the system themselves. It is not about direct delivery or providing direct solutions (e.g. directly supplying fertilisers or medicines).

Box 1. Private Enterprise Programme Ethiopia (PEPE)

PEPE works with the garments sector in Ethiopia. It identified a lack of skilled workers, high turnover of employees and lack of relevant training programmes as sectoral constraints. It also learned that local factories value women workers, but women often lack access to appropriate training. PEPE identified an entry point – firms that provide training – in a sector that has the potential to impact women – garments factories. It partnered with training providers to help them design courses better tailored to women's requirements, and to coordinate with factories to ensure employment for their graduates. In the longer term, PEPE also plans to support factories to establish a human resources function to better retain skilled women employees (e.g. through flexible working hours). The outcome is improved coordination between training providers and garments factories based on a business model to provide relevant and accessible training to women, with new customers for training providers and a stable and healthy workforce for factories.

Source: Personal communications with PEPE.

Box 2. Samriddhi, Bangladesh

Samriddhi supports market coordination and service provision in 12 value chains in Bangladesh, including some (medicinal plants, chicken rearing) which are particularly relevant for poor and women farmers. For medicinal plants, for example, production can be done close to home, which addresses barriers to women's mobility. It uses available assets (land along roadsides) for cultivation, and targets sectors in which women traditionally work. Samriddhi facilitates long-term change by catalysing a system for the ongoing provision of inputs and technical and financial services to farmers. Capacity building of local service providers and associations is achieved through linkages to private and public agencies. Samriddhi also supports farmers to organise into micro and small enterprises that are able to engage with these service providers.

Source: Personal communications with Samriddhi.

Reaching the most marginalised?

MSD represents conceptual progress in moving from a linear to a systemic theory of change, along with some evidence of tangible results of poverty reduction[2]. One

2 For example, the BEAM Exchange provides an 'evidence map' of resources that describe the impact and effectiveness of MSD programmes. The current map shows resources with 'high confidence' of positive impacts particularly in the areas of improved access to information, improved input supply and improved value chain coordination. In some cases, evidence is at the level of interventions, but others indicate an impact on poverty reduction: https://beamexchange.org/resources/evidence-map/

outstanding question, however, is whether MSD creates outcomes that can benefit the poorest – whether directly or indirectly (Sahan and Fischer-Mackay, 2011; Blaser, 2014). In other words, can MSD programmes catalyse changes that reach beyond the 'better off' poor, who have more skills, assets and income, making them relevant and able to benefit from markets?

Some may argue that this question misses the point, and that any impact on poverty makes MSD a valid approach to development. However, following the SDG commitment to leave no one behind, paired with globally rising inequality and extreme poverty, suggests there is a need to understand the potential and limits of MSD in this respect. Can better functioning markets lead to improved incomes for very poor households, and does that equate to improved quality of life? If the answer is yes, then what are the conditions that enable these outcomes? If the answer is no, then this limitation must be recognised, along with appropriate investment in alternative solutions.

Recent research on market approaches (not specifically about MSD) suggests that market-based approaches *can* reach further down the economic pyramid, by using targeted interventions or policies in key areas[3], through which the poorest can benefit from markets; and by responding to context-specific circumstances that contribute to isolation and exclusion (Thorpe *et al.*, 2017). However, this research does not explore 'how' programmes can most effectively target interventions or identify context-specific circumstances. Applying a systems perspective suggested three elements: setting appropriate boundaries, testing assumptions and managing adaptively.

Boundaries, assumptions and adaptive management

'Boundaries' that define what falls within or outside a system is a crucial concept in systems theory, yet is often forgotten or obscured in programme guidance. System boundaries are subjective – their definition is based on the perceptions of interested parties, and will be experienced and understood differently by different individuals, based on their position, role and experiences. Everyone understands both the boundaries of a system and the interconnections within it differently (Checkland, 1981). Donors or policy-makers construct the boundaries of a market system at the beginning of a programme. How they do this will deeply impact the analysis they conduct and the interventions they design. If the boundaries are too narrow, the sector or approach selected may exclude marginalised groups, or may impact them negatively through unintended consequences.

3 The entry points identified were: making the most of available assets and skills, organising collectively, coordinating across the market system, engaging employers and others to overcome barriers and 'providing a leg up', such as through graduation approaches or access to social protection.

For example, a programme to improve the life of poor farmers may draw the system boundaries around factors and actors that contribute to farmer's income, including market access, input supply, finance or infrastructure. A different definition of boundaries, however, could also include other factors, such as vulnerability to risk, degree of individual agency or family health and nutrition. If a farmer shifts to a high yield crop, for example, he/she may have better market opportunities, but also a higher risk to climate shocks, or less time to prepare food for the family, impacting negatively on the children's health and well-being.

A nascent body of work is exploring how non-economic factors such as social norms, household dynamics and power relations, often root causes of extreme poverty, should be reflected and addressed within MSD (Jochnick, 2012; Thorpe *et al.,* 2016; Maestre and Thorpe, 2016; Markel *et al*., 2016; Klassen *et al*., 2017). A key insight is that factors that are outside the traditional boundaries of private sector development can be accommodated conceptually within system boundaries and addressed practically through MSD. Interventions may involve partnering with different (non-economic) actors, such as government agencies, understanding and responding to household dynamics, or influencing social norms and informal institutions[4] (Maestre and Thorpe, 2016).

The setting of system boundaries will ideally be carried out explicitly, by gathering different perspectives, including from the intended beneficiaries, to reveal what boundaries and goals are relevant for who, define the market system and root causes of poverty, and to inform programme interventions. As market systems are dynamic, the process will continue iteratively and constantly, adapting interventions based on the continuous flow of relevant information (Burns, 2015).

Alongside setting system boundaries, programmes need to be explicit about their intended impact pathways. Being explicit means acknowledging assumptions which underpin the programme's understanding of how it will reach targeted groups. The complex nature of systems means the outcomes of interventions are not knowable in advance. By being explicit, programmes can test these assumptions and adapt, expand or terminate the interventions as new information comes to light in an 'adaptive' approach to programme management.

For example, a government may try to reduce undernutrition in a rural community by assuming that an increase in agricultural yields will translate into improved household income, a more diverse diet and better nutritional outcomes. However, when this assumption is tested, the finding may be that farmers spend the new earned income on improving their housing or buying a television. By taking an adaptive approach to programme management and expanding the boundaries of the system, the focus of undernutrition programmes may shift instead to the government for better nutritional awareness campaigns, or civil society to change social norms.

4 The references above provide further information and detailed guidance on how to do this.

Testing assumptions means asking questions such as 'How can a particular goal best be achieved under given circumstances?' or 'Who has (had) the power to decide how goals are supposed to be reached?' instead of 'Is the intervention reaching a particular goal?' (simplified as 'Did we do things right?') (Befani *et al.*, 2014). It also means considering the multidimensional consequences of interventions beyond the intended outcomes, which may mean positive or negative impacts for the poorest (whether or not they are the intended beneficiaries). While it will not be possible to have a complete understanding of all programme effects at any given time (Osorio-Cortes and Jenal, 2013), assessments which go beyond intended impacts and allow for unanticipated changes to surface from people's experiences and observations can provide important learning about how programme implementation needs to be adapted.

Conclusion

We can conclude that market systems development (MSD) introduces a more targeted approach than traditional private sector development, focusing on sectors with poverty reduction potential; and shifting the focus beyond individual businesses or value chains. By emphasising the whole market system, including the institutional environment, supporting services and infrastructure, rather than a narrow engagement with one firm or value chain it becomes possible to identify underlying constraints and innovative solutions to poverty reduction. The intended result is not only successfully delivering a product or service, or creating a new market opportunity, but rather behaviour change amongst system actors, with resilient, sustainable and large-scale outcomes of equity, inclusivity, and sustainability.

MSD has, however, been challenged in terms of its ability to reach and benefit very isolated or marginalised groups, with the risk that the poorest are 'left behind'. Drawing on systems theory, this article suggests three key elements of MSD practice that shape the inclusivity of these approaches. These are: testing assumptions of how the programme will reach marginalised groups; adaptively managing programme implementation based on the learnings derived; and engaging broad perspectives in defining system boundaries. System boundaries may include economic or non-economic causes of market exclusion and involve actors ranging from small, medium and micro-businesses, business associations, community organisation, government agencies, professionals, civil society organisations, as well as intended beneficiaries.

Market systems development represents a relatively new approach when compared to decades of development practice based on direct interventions, and more evidence to understand its potential and limitations is needed. By understanding better what market-based approaches can and cannot achieve in a given environment, policy actors will be better able to select appropriate responses. These responses will include catalysing changes and shaping markets to the benefit of vulnerable target groups, but

also supporting other measures such as social protection and appropriate regulation, where markets fail to reach or cause detriment.

Bibliography

BAUMÜLLER, H.; HUSMANN, C. and ON BRAUN, J. (2014): "Innovative business approaches for the reduction of extreme poverty and marginality?", in J. Von Braun and F. W. Gatzweiler (eds.), *Marginality Addressing the Nexus of Poverty, Exclusion and Ecology,* Netherlands, Springer, pp. 331-351.

BEFANI, Barbara; RAMALINGAM, Ben and STERN, Elliot (2015): "Introduction–Towards Systemic Approaches to Evaluation and Impact", *IDS Bulletin*, vol. 46, 1, pp. 1-6.

BLASER, Michael (2014): "Can the making the markets work for the poor (M4P) approach reach the poorest, and are there measures to improve its inclusiveness?", *NADEL Centre for Development and Cooperation*, Online publication, www.nadel.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/nadeldam/documents/mas/mas-essays/MAS_2012_Blaser_Michael.pdf (accessed 30 April 2017).

BROUWER, J. H.; WOODHILL, A. J.; HEMMATI, M.; VERHOOSEL, K. S. and VAN VUGHT, S. M. (2016): *The MSP guide*, London, UK, Practical Action Publishing Ltd.

BURNS, D. (2015): *Navigating complexity in international development: Facilitating sustainable change at scale*, London, UK, Practical Action Publishing Ltd.

CHECKLAND, Peter (1981): *Systems Thinking: Systems Practice,* Wiley, Chichester.

CUNNINGHAM, Shawn and JENAL, Marcus (2015) "Rethinking systemic change: economic evolution and institution", Technical Paper, The BEAM Exchange.

DOLAN, Catherine; JOHNSTONE-LOUIS, Mary and SCOTT, Linda (2012): "Shampoo saris and SIM cards: seeking entrepreneurial futures at the bottom of the pyramid", *Gender & Development*, vol. 20, 1, pp. 33-47.

ELLIOT, David; GIBSON, Alan and HITCHINS, Rob (2008): "Making markets work for the poor: rationale and practice", *Enterprise Development and Microfinance*, vol. 19, 2, pp. 101-119.

GARRETTE, Bernard and KARNANI, Aneel (2010): "Challenges in marketing socially useful goods to the poor", *California Management Review*, vol. 52, 4, pp. 29-47.

GRADL, Christina and JENKINS, Beth (2011): "Tackling barriers to scale: From inclusive business models to inclusive business ecosystems", Harvard Kennedy School, Corporate Social Responsibility Initiative.

HALE, A. and EILLS, J. (eds.) (2005): *Threads of labour: garment industry supply chains from the worker's perspective*, Blackwell Publishing.

HALL, Andy and CLARK, Norman (2010): "What do complex adaptive systems look like and what are the implications for innovation policy?", *Journal of international development*, vol. 22, 3, pp. 308-324.

HUMPRHEY, John (2014): "Market Systems Approaches: A Literature Review", London, UK, The BEAM Exchange.

HUMPRHEY, John and ROBINSON, Ewan (2015): "Markets for Nutrition: What Role for Business?", *IDS Bulletin,* vol. 46, 3, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS), pp. 59-69.

JOHNSON, Susan (2009): "Sustainable livelihoods and pro-poor market development", *Enterprise Development and Microfinance,* vol. 20, 4, pp. 333-335.

JOCHNICK, Chris (2012): "Systems, power, and agency in market-based approaches to poverty", *Oxfam America Research Backgrounder Series*, Boston, Oxfam America.

KARAMCHANDANI, Ashish; KUBZANSKY, Michael and FRANDANO, Paul (2009): "Emerging Markets, Emerging Models: Market Based Solutions to the Challenges of Global Poverty", *Monitor Group.*

KLASSEN, Mike; SHAKYA, Holly; CISLAGHI, Ben; MARKEL, Erin; MERRIL, Scott; JENAL, Marcus; VASUDEBAN, Raksha and GARLOCH, Anna (2017): "Social norms in market systems development: a practitioner-led research brief", London, UK, The BEAM Exchange.

KOH, Harvey; HEGDE, Nidhi and KARAMCHANDANI, Ashish (2014): "Beyond the Pioneer: Getting Inclusive Industries to Scale", *Monitor Inclusive Markets.*

KOLK, Ans; RIVERA-SANTOS, Miguel and RUFÍN, Carlos (2014): "Reviewing a decade of research on the 'base/bottom of the pyramid' (BOP) concept", *Business & Society,* vol. 53, 3, pp. 338-377.

LARSSON, Stig (2006): "Disability management and entrepreneurship: Results from a nationwide study in Sweden", *International Journal of Disability Management,* vol. 1, 1, pp. 159-168.

LANDRUM, Nancy E. (2007): "Advancing the "base of the pyramid" debate", *Strategic Management Review*, 1, pp. 1-12.

MAESTRE, Mar and THORPE, Jodie (2016): "Understanding Unpaid Care Work to Empower Women in Market Systems Approaches", London, UK, The BEAM Exchange.

MARKEL, Erin; GETTLIFEE, Emilie; JONES, Linda; MILLER, Emily and KIM, Laura (2016): "The social norms factor: how gendered social norms influence how we empower women in market systems development", London, UK, The BEAM Exchange.

OSORIO-CORTES, Lucho and JENAL, Marcus (2013): "Monitoring and Measuring Change in Market Systems–Rethinking the Current Paradigm", *The SEEP Network*, Washington, DC.

PRAHALAD, C. K. and HART, Stuart (2002): "The Fortune at the Bottom of the Pyramid", *strategy +business,* 26, pp. 1-14.

RAMALINGAM, Ben; LARIC, Miguel and PRIMROSE, John (2014): "From Best Practice to Best Fit: Understanding and Navigating Wicked Problems in International Development", *Draft Working Paper*, London, UK, Overseas Development Institute (ODI).

SAHAN, Erinch and FISCHER-MACKEY, Julia (2011): "Programme perspectives on using markets to empower women and men living in poverty", *Oxfam Policy and Practice: Private Sector*, vol. 8, 2, pp. 180-207.

TAYLOR, Ben and DONOVAN, Jason (2016): "Editorial: New approaches to old problems: systemic change as a unifying objective", *Enterprise Development and Microfinance,* vol. 27, 1, Practical Action Publishing.

THORPE, Jodie (2015): "Is Systemic Change Part of Pro-poor Business Approaches?", *IDS Bulletin*, 46, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS), pp. 70-80.

THORPE, Jodie; MAESTRE, Mar and KIDDER, Thalia (2016): "Market systems approaches to enabling women's economic empowerment through addressing unpaid care work: Conceptual framework", London, UK, The BEAM Exchange.

THORPE, Jodie; MATHIE, A. and GHORE, Yogesh (2017): "A Typology of Market-based Approaches to Include the Most Marginalised", Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS).

THORPE, Jodie and REED, Phil (2016): "Addressing Market Constraints to Providing Nutrient-Rich Foods: An Exploration of Market Systems Approaches", *IDS Evidence Report,* 172, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS).

THE SPRINGFIELD CENTRE (2015): "The Operational Guide for the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach", 2nd edn, Durham, UK, Springfield Centre.

TORRI, Maria Costanza and MARTINEZ, Andrea (2014): "Women's empowerment and micro-entrepreneurship in India: Constructing a new development paradigm?", *Progress in Development Studies*, vol. 14, 1, pp. 31-48.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2008): "Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor", New York, UNDP.

WACH, Elise (2012): "Measuring the 'Inclusivity' of Inclusive Business", *Practice Paper,* 9, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS).

WILLIAMS, Bob (2015): "Prosaic or Profound? The Adoption of Systems Ideas by Impact Evaluation", *IDS Bulletin,* 46, pp. 7-16, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS).

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD) (2013): "Scaling Up Inclusive Business: Solutions to Overcome Internal Barriers", *WBCSD Brief*, Conches-Geneva, World Business Council for Sustainable Development.

YUNUS, Muhammad; MOINGEON, Bertrand and LEHMANN-ORTEGA, Laurence (2010): "Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience", *Long-Range Planning,* vol. 43, 2-3, pp. 308-325.

4

La evolución del sector privado a través de nueve acuerdos internacionales sobre desarrollo

Private sector evolution through the nine international agreements on global development

IGNACIO URIARTE AYALA*

PALABRAS CLAVE
Agenda 2030; Eficacia; Financiamiento; Sector privado; Alianzas.

RESUMEN Los nueve grandes acuerdos por el desarrollo global, entre los años 2000 y 2015, refuerzan la necesidad de impulsar la coherencia de políticas y las alianzas para el desarrollo como camino necesario para lograr la eficacia de la cooperación internacional. El análisis del papel que debe jugar el sector privado frente a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe contextualizarse desde la evolución de su rol en los acuerdos en el ámbito de la eficacia y del financiamiento, dos de las cualidades que en muchas ocasiones se le reconoce al sector privado en sus tareas frente al sector público.

KEYWORDS
2030 Agenda; Effectiveness; Financing; Private sector; Partnership.

ABSTRACT The nine main global development agreements endorsed between 2000 and 2015 had reinforced the need to promote policy coherence and partnerships for development. The analysis of the role that private sector should play in the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals must be contextualized from its role in effectiveness and financing agreements, two of the qualities that private sector has and not always the public sector.

* **Ignacio Uriarte Ayala** es director de Planificación de la Cooperación Iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Ha sido portavoz adjunto en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados entre 2008 y 2015. Doctorando en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo en la Universidad Pontificia Comillas en Madrid y docente en el Máster de Cooperación Internacional en la misma universidad.

MOTS CLÉS
Agenda 2030; Efficacité; Financement; Secteur privé; Partenariats.

RÉSUMÉ Les neuf accords principaux pour le développement mondial, approuvé entre 2000 et 2015, renforcent la nécessité de promouvoir la cohérence des politiques comme un moyen nécessaire pour atteindre l'efficacité de la coopération internationale. L'analyse du rôle joué par le secteur privé dans l'Agenda 2030 et les objectifs de développement durable doivent être contextualisés a partir du rôle joué dans le domaine de l'efficacité et du financement, deux qualités reconnues du secteur privé et pas toujours présentes dans le secteur public.

Introducción

Coincidiendo con el cambio de siglo la comunidad internacional inicia, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una reflexión sobre la crítica situación que viven millones de personas en todo el planeta. Las enfermedades, el hambre, la pobreza, la muerte infantil o el analfabetismo obligan a los líderes mundiales a impulsar una estrategia conjunta para generar un incremento de los indicadores de bienestar en los países en desarrollo.

Este análisis sobre la situación del desarrollo humano en el mundo culmina en la Cumbre del Milenio con la aprobación de los ocho Objetivos del Milenio (ODM), que enmarcan el gran primer acuerdo internacional para avanzar juntos hacia un futuro común a través de metas concretas para lograr antes del año 2015. A lo largo de los siguientes quince años, los países van perfilando medidas económicas, sociales y medioambientales para aglutinar los esfuerzos en lograr los objetivos propuestos y poder plantear una nueva agenda después del 2015, con retos actualizados y metas más concretas a ser logradas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Este camino recorrido entre el año 2000 y el año 2015 contiene varios hitos importantes que sirven para contextualizar el papel del sector privado en la implementación de la Agenda 2030 y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A lo largo de quince años desde la Cumbre del Milenio se realizaron cuatro Foros de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda en Roma (2003), en París (2005), en Accra (2008) y el último en Busan (2011); y tres Conferencias Internacionales sobre la financiación del desarrollo en Monterey (2002), en Doha (2008) y en Adís Abeba (2015); para culminar con la aprobación de la Agenda 2030 en septiembre de 2015. Estos nueve grandes acuerdos internacionales sobre desarrollo reflejan la evolución del sector privado desde la apuesta de dos ejes prioritarios para lograr

el desarrollo humano, la eficacia de las políticas y la financiación necesaria para hacerlas realidad.

Los nueve acuerdos internacionales sobre desarrollo global

a) La Cumbre del Milenio (Nueva York, Estados Unidos, 6 al 8 de septiembre de 2000).

La preocupación por la delicada situación del mundo provoca que, en la llamada Cumbre del Milenio reunida en Nueva York en el año 2000, se firmara la Declaración del Milenio[1] por parte de 189 Jefes de Estado y de Gobierno. En esta Declaración se refleja una apuesta clara por la erradicación de la pobreza extrema en el planeta, a través de los ocho objetivos de desarrollo que plasmaron en la agenda de los ODM:

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal y gratuita.
- Objetivo 3. Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5. Reducir tres cuartas partes la mortalidad de las madres durante el embarazo o el parto, así como el acceso universal a la salud reproducida.
- Objetivo 6. Combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves.
- Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental.
- Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Es especialmente interesante para la reflexión sobre la Agenda 2030 y el sector privado prestar atención al ODM 8, en el que se apostaba por crear un sistema comercial y financiero abierto y no discriminatorio. De la misma manera se insta a atender la realidad diferenciada de los países menos adelantados que requieren una estrategia prioritaria. La Comunidad Internacional comienza a incluir al sector privado como un actor necesario para no bloquear el desarrollo y se solicita a los poderes públicos explorar vías de trabajo conjunto. Resalta, por ejemplo, el papel que tienen las empresas farmacéuticas para impulsar el necesario acceso a los medicamentos de las sociedades más pobres. De la misma manera, se establecen los cimientos de lo que después serán las alianzas público-privadas con las excusa de facilitar el acceso a las nuevas tecnologías.

De manera expresa, la Declaración del Milenio insta a "Ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización".

1 Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, párrafo 30.

b) I Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 18 al 22 de marzo de 2002)[2].

En esta primera conferencia sobre financiación del desarrollo se aprueba por aclamación el llamado Consenso de Monterey. Este acuerdo estructura las bases para la agenda de financiación para el desarrollo que a día de hoy siguen vigente en las conferencias internacionales.

Por primera vez la comunidad internacional logra establecer las líneas de acción necesarias para una correcta financiación del desarrollo:

- Coordinar y mejorar la movilización de recursos financieros internos para el desarrollo.
- Impulsar la movilización de recursos internacionales para el desarrollo como la inversión extranjera directa y otras corrientes de capital privados.
- Reconocer la promoción del comercio internacional como motor para el desarrollo.
- Aumentar de la cooperación técnica y financiera internacional para el desarrollo.
- Diseñar iniciativas para el alivio de la deuda externa.
- Mejorar la coherencia y consistencia del sistema monetario, financiero y del comercio internacional en apoyo al desarrollo.

Como se puede observar y dado el rol protagónico que tiene el sector privado en la economía internacional, lograr asegurar una financiación para el desarrollo no puede hacerse de una manera ajena o distante a las empresas. De hecho, los firmantes profundizan aún más lo que más tarde se convertirá en una de las herramientas más eficaces de la cooperación internacional, las alianzas público-privadas, al afirmar que "Estableceremos marcos normativos y reglamentarios apropiados en nuestros respectivos países y en conformidad con las leyes nacionales para fomentar la iniciativa pública y privada, incluso en el plano local, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente"[3].

---

2 La serie de sesiones en la cumbre comenzó con declaraciones del presidente de la Asamblea General, el secretario general de las Naciones Unidas y los jefes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Más de 50 jefes de Estado o de Gobierno hicieron uso de la palabra ante el plenario el jueves y el viernes. En la reunión en la cumbre también formularon declaraciones los organizadores del Foro de la Sociedad Civil, el Foro Internacional de las Empresas y el Foro de Parlamentarios. Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos de América hicieron importantes nuevos anuncios sobre la cuantía de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

3 Consenso de Monterrey, Monterrey, México, 2002, párrafo 12.

c) Foro de Alto Nivel sobre la armonización de la ayuda (Roma, Italia, 24 al 25 de febrero de 2003).

En este primer Foro se aprueba la Declaración de Roma que, como todas las siguientes, es firmada por las máximas autoridades de las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, los representantes del Fondo Monetario Internacional, otras instituciones financieras internacionales y países asociados en el Foro de Alto Nivel. Se reafirma el compromiso de todos los firmantes con la erradicación de la pobreza, con lograr un crecimiento económico duradero y promover un desarrollo sostenible. Los participantes destacan la cantidad de requisitos y trabas burocráticas que imperan en la ayuda al desarrollo y de la misma manera ponen la alarma en el incremento del número de proyectos que se están suponiendo un duplicidad de esfuerzos injustificados.

La Declaración de Roma supone el origen de la tendencia internacional de reivindicar la coherencia de políticas y la eficacia para el desarrollo como temas imprescindibles en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. De la misma manera insta a los países a impulsar la coordinación de las acciones que se llevan a cabo y considera que "El elemento clave para orientar esa tarea será un plan nacional que haga hincapié en el protagonismo de los países y en el liderazgo de los gobiernos; incluya actividades de fortalecimiento de la capacidad; reconozca diversas modalidades de ayuda (proyectos, enfoques sectoriales y apoyo para fines presupuestarios o de balanza de pagos), y asegure la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado".

Los países introducen en el párrafo 3 esta primera y única mención al sector privado en esta Declaración pero que refleja el comienzo de la apuesta decidida por lograr la eficacia y la coherencia de políticas a través de la coordinación de actores que tienen impacto en el desarrollo como la sociedad civil y las empresas desde la planificación.

d) Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo (París, Francia, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005).

En este Foro se aprueba la Declaración de París que contiene algunas de las recomendaciones más importantes para impulsar la alineación de las políticas de cooperación con las prioridades de los países receptores de la ayuda intentado duplicar esfuerzos entre países donantes.

Asimismo se introduce la idea de la complementariedad entre países para lograr una mayor eficacia. Se alerta de que una fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial, disminuye la eficacia de la ayuda. Se recomienda que cada país utilice sus ventajas comparativas, tanto a nivel sectorial como geográfico, para poder ser complementarios y lograr un mayor impacto. Es el comienzo de la denominada concentración geográfica y sectorial de la cooperación internacional.

En ese sentido, en la Declaración de París, se insta a los países a "dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado"[4].

e) Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Accra, Ghana, 2 al 4 de septiembre de 2008).

El objetivo principal del encuentro en Accra es acelerar y profundizar en la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Se reconoce que se ha progresado en algunos términos, pero al mismo tiempo se pone de relieve que hay que avanzar mucho más rápido si se quiere lograr alcanzar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio para 2015.

En Accra queda patente que los compromisos obligan a los responsables a lograr progresos mucho más rápido de lo que lo están haciendo para poder llegar a los indicadores de eficacia y calidad de la ayuda que ya se expusieron en París. Para ello, se citan en la declaración final tres desafíos importantes a lograr por parte de la Comunidad Internacional y que conforman la llamada Agenda de Acción de Accra (AAA):

- El país receptor de la ayuda debe identificar las necesidades. Se pide que los países en desarrollo asuman un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo.
- Se deben construir asociaciones más eficaces e inclusivas. El escenario de la cooperación ha visto incrementado de manera exponencial el número de actores, lo que provoca un reto de coordinación y gestión.
- La importancia de evaluar y rendir cuentas. Ahora más que nunca se debe hacer un esfuerzo en que los ciudadanos vean resultados tangibles a las iniciativas de desarrollo.
- Otra de las novedades de Accra es la petición expresa que se hace a la necesidad de un respaldo político de alto nivel para poder llevar a cabo las reformas necesarias y una acción coordinada a nivel mundial, regional y local.

f) II Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo de Doha (Catar, 29 noviembre al 2 de diciembre de 2008).

La Agenda de Acción de Accra refleja un impulso ambicioso por una planificación más estratégica del desarrollo. Una propuesta así requería rediseñar todo el sistema de financiación para hacerlo posible y de esa manera se concibe la Declaración de Doha. A esta nueva visión financiera del desarrollo hay que añadirle y así se expresa también en el texto aprobado, una gran preocupación por la crisis económica global que ha

4 Declaración de París, París, Francia, párrafo 14.

afectado a muchos países donantes y que supone un recorte sustancial en la previsión financiera que se esperaba.

Esto explica que la Declaración de Doha contenga como uno de los grandes objetivos la movilización de nuevos recursos económicos, especialmente de capital privado, y solicite a los países que diseñen estrategias innovadoras para impulsar la participación del sector privado en el desarrollo:

> Reconocemos que un sector privado dinámico, inclusivo, eficiente y socialmente responsable es un instrumento valioso para generar crecimiento económico y reducir la pobreza. A fin de estimular el desarrollo del sector privado, procuraremos promover un medio propicio que facilite la iniciativa empresarial y la participación de todos en el comercio, incluidas las mujeres, los pobres y los vulnerables. La comunidad internacional, los gobiernos nacionales y los grupos regionales deben seguir prestando apoyo a esos esfuerzos[5].

Entre otras medidas que se plantean como necesarias para impulsar el papel del sector privado en la nueva estrategia de desarrollo, destacan:

- Generar marcos reguladores estables y dinámicos para favorecer la participación del sector privado en las estrategias de desarrollo a nivel nacional, regional y local.
- Impulsar la lucha contra la corrupción, pública y privada, como mecanismo para incrementar recursos disponibles.
- Potenciar la inversión privada extranjera en países en desarrollo.
- Identificación de alianzas con el sector privado en la ejecución de programas de organismos multilaterales en sectores críticos para la economía de un país.
- Propiciar un clima de inversión estable y previsible que permita la entrada de capital extranjero.
- Mejorar la disponibilidad de financiación para las empresas, facilitar los mecanismos consultivos entre los sectores público y privado y promover la responsabilidad social de las empresas.
- Diseñar sistemas fiscales justos que permitan la redistribución y la inversión.
- Impulsar espacios para las alianzas público-privadas y entre sectores privados para generar espacios de conocimiento e intercambio de oportunidades.
- Elaborar información fiable y analítica para poder ser utilizada por el sector privado en la toma de decisiones de inversión.
- Reducir los costos de las transacciones de las remesas.
- Establecer un sistema comercial internacional abierto, equitativo e inclusivo.
- Reestructurar la deuda de los países en desarrollo.

5 Declaración de Doha, Doha, Catar, párrafo 5 bis.

Finalizando el año 2008 la comunidad internacional se organiza entorno a una agenda de eficacia y una estrategia de financiamiento con la que quieren dar un impulso al logro de los Objetivos del Milenio y armar los cimientos del debate que se empieza a iniciar sobre el Desarrollo post-2015, qué se ha conseguido con la Agenda del Milenio y cómo se debe continuar.

g) IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011).

En esta declaración los participantes profundizan aún más en el análisis de la situación actual del desarrollo y los pasos que se deben dar para aumentarlo. Se profundiza en el papel fundamental que la promoción de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza juegan de manera integral en el proceso de desarrollo.

Busan ahonda en la compleja arquitectura de la cooperación al desarrollo que ha vivido un aumento considerable de actores estatales y no estatales. La declaración pretende impulsar una renovada Alianza por el desarrollo mucho más amplia, realista y estratégica: "En Busan estamos forjando una nueva alianza mundial para el desarrollo que abarca la diversidad y reconoce las distintas funciones que cada actor en la cooperación puede desempeñar para apoyar el desarrollo"[6]. Se puede considerar otro paso de la Alianza global que promueve la Agenda 2030 y los ODS.

La Declaración de Busan reitera la necesidad de sumar esfuerzos financieros y del sector privado para lograr el desarrollo:

> Para aumentar y fortalecer los resultados del desarrollo, tomaremos medidas para facilitar, apalancar y reforzar el impacto de las diversas fuentes de financiación para apoyar el desarrollo sostenible e incluyente. Estas medidas comprenden la imposición fiscal y la movilización de recursos nacionales, la inversión privada, la ayuda para el comercio, la filantropía, la financiación pública a precios de mercado y la financiación relacionada con el cambio climático. Al mismo tiempo, se requieren nuevos instrumentos financieros, alternativas de inversión, intercambio de tecnología y conocimientos y alianzas público-privadas[7].

Una de las novedades más relevantes que introduce esta Declaración respecto al papel que el sector privado debe tener en el desarrollo, la encontramos en el párrafo 32.b.: "Aseguramos la participación del sector privado en la concepción y aplicación de políticas y estrategias de desarrollo para fomentar el crecimiento sostenible y la

6 Alianza de Busan, Busan, Corea, 2011, párrafo 7.

7 Ídem, párrafo 10.

reducción de la pobreza". Por primera vez se contempla al sector privado como parte del rol activo en la planificación y generación de estrategias. Esta nueva concepción del papel de las empresas introduce la necesidad de una alianza de actores real para lograr lo que después derivó en la Agenda 2030.

h) III Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo (Adís Abeba, 27 de julio de 2015).

Esta conferencia debe ser contextualizada bajo dos premisas que explican su contenido. Por un lado, la Agenda de Acción de Adís Abeba[8] se aprueba en la Asamblea General de Naciones Unidas como última declaración internacional sobre desarrollo antes de la aprobación de la Agenda 2030, lo que la convierte en una referencia estructural para todo el ámbito del financiamiento recogido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17. Por otro lado, esta declaración económica es la primera tras todos los años de crisis económica global por lo que las medidas propuestas adquieren una mayor relevancia al adoptarse en un contexto de cambio conceptual de la economía global.

La Agenda de Adís Abeba profundiza en los actores que se deben incluir en la gran Alianza por el Desarrollo que se inicia en la Cumbre del Milenio y que se perfila en las declaraciones de Accra y de Busán. La definición de los actores necesarios que se requiere para esta gran Alianza inspira gran parte del ODS 17 en lo que respecta a sumar actores. De la misma manera se pone de relieve los aportes únicos que se pueden lograr si se vincula al sector privado:

> Las asociaciones entre múltiples partes interesadas y los recursos, los conocimientos y el ingenio del sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica, el mundo académico, las entidades filantrópicas y las fundaciones, los parlamentos, las autoridades locales, los voluntarios y otras partes interesadas serán importantes para movilizar e intercambiar conocimientos, pericia, tecnología y recursos financieros, complementar los esfuerzos de los gobiernos y apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en los países en desarrollo.

En esta declaración se profundiza en las herramientas que puede aportar el sector privado y en la labor que desde las políticas públicas se puede poner en marcha para dinamizar esa aportación. Todo un apartado de la declaración, titulado: "Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional", recoge múltiples medidas a poner en marcha para generar marcos eficaces para el sector privado en asuntos como la creatividad, la innovación, la regulación, el acceso a oportunidades financieras, las inversiones, las infraestructuras y las alianzas público-privadas.

8 Agenda de Acción de Adís Abeba, disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

i) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Nueva York, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2015).

Esta Agenda refleja la suma de las más eficaces y evolucionadas medidas que fueron parte de anteriores declaraciones y que vinculan al sector privado con el fomento del desarrollo. Especialmente inspiradora fue la Agenda de Adís Abeba, tal y como se recoge en el párrafo 62 donde se citan los ámbitos prioritarios para este trabajo conjunto:

> La Agenda de Acción de Adís Abeba sirve de apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la Agenda 2030. En ella se abordan los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento.

Los métodos de implementación de la Agenda 2030 para lograr los ODS se desgranan en el ODS17, donde se vuelve a identificar al sector privado como uno de los más estratégicos de cara a lograr políticas eficaces de Desarrollo.

Conclusiones

El sector privado ha sido identificado como un actor prioritario para generar desarrollo desde la Declaración del Milenio en el año 2000 y se han ido desarrollando las diferentes acciones en las que podría intervenir el sector privado a lo largo de las siguientes declaraciones internacionales sobre desarrollo global. Los dos ejes que vertebran todo el mapa conceptual de acción del sector privado en la Agenda 2030 son la eficacia y el financiamiento, dos de los ámbitos donde la empresa ha ido generando un aprendizaje que puede ser determinante para lograr los retos que propone la Agenda 2030. La búsqueda de la eficacia y el incremento de la financiación deber ser las dos líneas prioritarias del papel que juegue el sector privado en el desarrollo global. Toda la experiencia en campos como la innovación, la tecnología aplicada, el desarrollo de proyectos logísticos y de infraestructuras, así como la utilización y gestión de datos para la toma de decisiones, son campos habituales del sector privado que pueden aportar una valor añadido incomparable a las políticas públicas encaminadas a lograr los ODS.

De la misma manera, a lo largo de las distintas declaraciones se desprende la preocupación por cómo poder financiar el desarrollo. Desde el Consenso de Monterrey (2002) hasta la Agenda de Adís Abeba (2015) se han ido incorporando nuevas medidas que impulsen un contexto normativo favorable para la inversión privada así como oportunidades de alianzas público-privadas que impulsen mercados laborales propicios

en los países en desarrollo. Para todo ello, la coherencia de políticas será el reto más importante a lograr en el camino de un sistema económico global justo y equitativo.
Para las políticas de desarrollo, y ahora de manera definitiva para la Agenda 2030, el sector privado es visto como una unidad en sí mismo. Su acción corresponde a un todo integral que no puede dividirse en función de la localización de su impacto. De la misma manera que la Agenda 2030 es universal e interdependiente, la labor de la empresa frente a la Agenda 2030 no puede diferenciarse en función de países o sectores. Esta nueva concepción holística de la acción del sector privado frente al nuevo paradigma de desarrollo obliga a los poderes públicos y a la propia empresa a no diseñar planes nacionales de responsabilidad social corporativa para unos países y planes de empresa y derechos humanos para otros, sino que conjuntamente deberán liderar un gran plan del sector privado y el desarrollo para definir su papel en esta estrategia nacional y global.

La Agenda 2030 es la evolución de quince años de análisis y acuerdos que vinculan al sector privado con el desarrollo. Cada uno de los actores citados en el ODS 17 debe realizar un ejercicio propio para vincular su acción a la consecución de la Agenda 2030 de una manera eficaz e innovadora. En el caso del sector privado, la evolución de su papel a lo largo de los nueve grandes acuerdos de desarrollo global genera en sí mismo una agenda propia, reflejando así su rol de actor prioritario y necesario para lograr el desarrollo global.

Bibliografía

Resolución 55/2* de la Asamblea General "Declaración del Milenio" A/RES/55/2* (13 de septiembre de 2000), disponible en: http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

Resolución 69/313 de la Asamblea General "Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo" A/RES/69/313 (17 de agosto de 2015), disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

Resolución 70/1 de la Asamblea Genera "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015), disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

I Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Consenso de Monterey, Monterrey, México (18 al 22 de marzo de 2002), disponible en: http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf

II Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo: Declaración de Doha, Doha, Catar (29 noviembre al 2 de diciembre de 2008), disponible en: http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1_SPANISH.pdf

I Foro de Alto Nivel sobre la Armonización de la Ayuda: Declaración de Roma, Roma, Italia (24 al 25 de febrero de 2003), disponible en: http://www.apci.gob.pe/portal/archivos/Declaracion_Roma_2003.pdf

II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Declaración de París, París, Francia (28 de febrero al 2 de marzo de 2005), disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20451909/DC2005-0002(S)-Paris%20Decl.pdf

III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Programa de Acción de Accra, Accra, Ghana (2 al 4 de septiembre de 2008), disponible en: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf

IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Busan, Corea (29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011), disponible en: https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf

5

Las alianzas público-privadas en la cooperación alemana actual: el programa develoPPP.de

Public-Private Partnership in German Development Cooperation: the develoPPP.de program

HEIKE PINTOR-PIRZKALL*

PALABRAS CLAVE
Alianzas público-privadas; Cooperación alemana; Programa develoPPP.de.

RESUMEN Aunque la cooperación alemana al desarrollo se caracterizó inicialmente por estar condicionada a intereses político-ideológicos y de imagen del nuevo Estado federal, hoy sabemos que promocionó también en gran medida sus intereses comerciales y el afán exportador de los gobiernos de posguerra, favoreciendo el despegue económico de Alemania. Desde 1999 esta coordinación entre lo público y lo privado ha permitido una mejor articulación entre el comercio exterior y las políticas de desarrollo del Gobierno alemán. El objetivo de este artículo es analizar la evolución de las alianzas público-privadas alemanas y valorar su impacto en los países contraparte tomando como ejemplo el programa develoPPP.de.

KEYWORDS
Private-public partnership; German development cooperation; Developpp.de program.

ABSTRACT Although German development cooperation was initially characterized as being conditioned to political-ideological and image interests of the new federal state, we now know that it also greatly promoted its commercial interests and the export drive of post-war governments, favouring the economic take off of Germany. Since 1999 this coordination between public and private sectors, has allowed a better articulation between foreign trade and the development policies of the German government. The objective of this article is to analyse the evolution of German public-private partnerships and to assess its impact in partner countries, taking as an example the develoPPP.de program.

* **Heike Pintor-Pirzkall** es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas ICADE-ICAI. Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Administración Pública por el Liverpool Institute of Public Administration and Management (LIPAM). Máster en Marketing y Ventas en la Escuela de Negocios CESMA en Madrid e inició su carrera docente. Doctora por la Universidad Europea; su tesis giró en torno al impacto de la reunificación en la cooperación alemana al desarrollo en América Latina.

MOTS CLÉS

Les partenariats public-privé; La coopération allemande au développement; Le programme develoPPP.de.

RÉSUMÉ Bien que la coopération allemande au développement s'est caractérisée initialement pour être conditionnée aux intérêts politico-idéologiques et d'image du nouvel État fédéral, nous savons aujourd'hui qu'elle a aussi grandement favorisé ses intérêts commerciaux et les ambitions exportatrices des gouvernements d'après-guerre, en promouvant le décollage économique de l'Allemagne. Depuis 1999, cette action entre les secteurs public et privé, a permis une meilleure coordination entre les politiques commerciales et de développement du gouvernement allemand. Le but de cet article est d'analyser l'évolution des partenariats public-privé allemands et d'évaluer leur impact sur les pays partenaires en prenant comme exemple le programme develoPPP.de.

La colaboración público-privada no es algo nuevo para el Gobierno alemán, ya que de una manera o de otra desde los inicios de su andadura como Estado Federal en 1949 y desde las primeras políticas de cooperación al desarrollo, elaboradas en los años sesenta, la empresa privada ha jugado siempre un papel clave. Inicialmente la cooperación alemana al desarrollo se caracterizó por estar condicionada a intereses político-ideológicos y de imagen del nuevo Estado alemán, pero paralelamente promocionó también en gran medida los intereses comerciales y el afán exportador de los gobiernos de posguerra en pro de una rápida recuperación económica, favoreciendo el *Wirtschaftswunder* o despegue económico de Alemania (Pintor, 2010: 88).

Las actuaciones entre ambos sectores eran principalmente por medio de licitaciones y subcontratas o fondos para favorecer las inversiones alemanas en países en desarrollo y consolidar relaciones con los futuros países socio (Ihne y Jürgen, 2006: 162). En 1956 se estableció el primer fondo para la cooperación al desarrollo, pero no fue hasta 1961, con la creación del Ministerio de Cooperación Económica (BMZ), donde se institucionalizó la cooperación y su gestión. Para potenciar el sector privado, un año después se creó la Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), institución que se encargaría de financiar el desarrollo otorgando a empresas alemanas créditos y préstamos para proyectos de infraestructura privadas, manufactura y agrícolas a largo plazo, en países con mercados emergentes (Ihne y Jürgen, 2006: 163). Muchos de los que en un principio fueron receptores de ayuda alemana se convirtieron posteriormente en importantes clientes comerciales, denominados *Ankerländer*, países estratégicos de renta media con un peso específico en su región como por ejemplo, Brasil, India, China, Turquía, Arabia Saudita, México, Argentina, Indonesia o Sudáfrica entre otros (Stamm, 2004: 12).

Durante los años ochenta, la política de cooperación alemana se convirtió en una política de paz y desarme, que permitiría intensificar el diálogo Norte-Sur y reconducir las relaciones con el Este. Esta política se vio fuertemente influida por las conclusiones de la Comisión Brandt, que recomendaba una estrategia común para la erradicación de la pobreza y que se vio reflejada en un incremento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a países menos adelantados de África y Asia y a la creación de alianzas público-privadas promovidas principalmente por los bancos regionales y las grandes multinacionales. Al final de la década, la reunificación alemana provocó un importante descenso de AOD, para reorientarla principalmente a la integración de la antigua República Democrática Alemana y a los países de Europa del Este (Pintor, 2010: 98). En 1997, Karl Dieter Spenger, el entonces ministro de Cooperación alemán, declaró que la cooperación alemana al desarrollo debía colaborar estrechamente con la empresa privada para incrementar la eficacia de las medidas y poder crear puestos de trabajo y generar ingresos, convirtiéndose la empresa en un "valor añadido" que debía de ser incluido en la nueva Política Global Estructural del Gobierno alemán (Czornohus, 2010: 4). Para tal propósito, dos años más tarde el BMZ impulsó y financió el programa piloto PPP con la cofinanciación de las agencias de ejecución o Durchführungsorganisationen (DO): GIZ, DEG y Sequa. También se creó un fondo especial, PPP Fazilität, para fomentar una asociación para el desarrollo con el sector privado, que en el 2009 se transformaría en el programa denominado "develoPPP.de" (Czornohus, 2010: 6) que significa desarrollo en inglés y que lleva incluidas las siglas PPP para introducir el concepto, *public private partnership*, o asociación público-privada.

Entre 2001 y 2009 la ministra de Cooperación, Anne Wieczoreck-Zeul, tuvo que enfrentarse a importantes retos y recortes presupuestarios en materia de cooperación. Todos los ministerios alemanes se coordinaron para que sus objetivos estuviesen en sintonía con los ODM, provocando importantes reajustes en el BMZ. Estos incluyen una reducción del número de países contraparte de 120 a 50, concentrar la ayuda en un número limitado de áreas temáticas en cada país receptor y fusionar el elevado número de agencia de ejecución en una sola estructura. Por medio de estos cambios se controlaría la fuerte dispersión de la cooperación alemana hasta este momento y se conseguiría reducir la burocracia y aumentar la transparencia en los procesos. La reducción de los presupuestos del BMZ y de la ayuda oficial, que llegó en la década de los ochenta a un 0,47%, no sobrepasó a principios del nuevo milenio el 0,27% (BMZ, 2015: 1). Esta drástica caída forzó una mayor internacionalización, multilateralización de la cooperación alemana y un mayor involucramiento del sector privado (Bohmet, 2015: 167) con el objetivo de maximizar los resultados con menos recursos.

Entre 2009 y 2013, el nuevo ministro de Cooperación Dirk Niebel introdujo importantes cambios que iban a potenciar aún más la incorporación del sector privado en la cooperación al desarrollo en paralelo con las políticas neoliberales de su gobierno. Por un lado, se implementó el concepto *Chancen schaffen-Zukunft entwickeln* (crear

oportunidades-desarrollar el futuro), objetivo que impulsaría aún más la colaboración con el sector privado para incrementar la competitividad y la productividad (Bohnet, 2015: 183). El segundo concepto que se implementó fue *Einbindung* (incorporación), en el cual se quería integrar a la empresa privada para corresponsabilizarla en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con iniciativas promovidas por el área social corporativa de las entidades (Bohnet, 2015: 186). El tercer concepto denominado *Afrika Konzept* se centraría en potenciar el continente africano por medio de un plan Marshall para África con el objetivo de transformar la imagen negativa de África con la promoción de proyectos en temas clave como la protección del medio ambiente, la agricultura, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y la gestión de los recursos naturales, fomentar el uso de las energías renovables sobre todo en el África Subsahariana y la integración del sector informal. También se apoyaron a las nuevas democracias en Túnez, Libia y Egipto, creando *Transformationspartenrschaften*, asociaciones de transformación, creando alianzas con el sector privado para la promoción de la democracia, la formación profesional y el emprendimiento empresarial (Bohnet, 2015: 187).

En los últimos años, la cooperación alemana al desarrollo ha dado un importante giro en sus objetivos con una redirección hacia aspectos más éticos y humanitarios. Según palabras del ministro de cooperación Gerd Müller en una intervención ante el Bundestag en 2014: ... "El libre mercado sin controles no puede ser el ejemplo a seguir, sino que es necesario trabajar en pro de una nueva economía de mercado ecológica, formando alianzas regionales con empresas y gobiernos para crear un ordenamiento basado en valores e introducir estándares sociales y ecológicos en las finanzas, en la economía y en los mercados..." (Bohnet, 2015: 195). Estos objetivos se verán plasmados en importantes documentos estratégicos para reimpulsar la colaboración con el sector privado. En total se han publicado seis documentos estratégicos de colaboración con el sector privado y tres documentos específicos sobre el programa develoPPP.de, lo que claramente indica la importancia que el último Gobierno da a las alianzas público-privadas.

El alcance del programa develoPPP.de

En la actualidad la ejecución del programa develoPPP.de sigue corriendo a cargo de la GIZ, en coordinación con el DEG y Sequa. El objetivo principal del programa es crear y aprovechar las posibles sinergias como eficiencia, eficacia, relevancia y sostenibilidad (Gleich, 2001: 66) que pueden surgir del sector empresarial, en combinación con los recursos, el conocimiento y las experiencias de las políticas públicas de desarrollo del Gobierno federal alemán. Facilitar así la consecución de objetivos comunes de una manera más rápida, eficaz, eficiente y sostenible. Fomentar aquellas oportunidades de negocio y de reforzamiento empresarial que a su vez contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de los países en los que operan las empresas. El programa brinda apoyo financiero y, si las empresas lo necesitan, también soporte técnico. Su estructura se basa en tres pilares: por un lado, existen dos categorías de concurso de

ideas (develoPPP.topic y develoPPP.innovation) y por otro lado las alianzas estratégicas (develoPPP.alliance) para inversiones de mayor envergadura y proyectos horizontales (BMZ, 2013: 13).

Para poder participar en un proyecto, existen una serie de criterios: todas las medidas deben ser compatibles con los objetivos de política de desarrollo del Gobierno Federal alemán (principio de complementariedad). Solo podrán realizarse proyectos donde ninguna de las partes podría hacerlo por sí sola (principio de subsidiariedad) y las aportaciones público-privadas deben beneficiar a ambas partes por igual para que puedan alcanzar sus objetivos de forma eficaz y rentable. Además, debe garantizarse la neutralidad y transparencia en todas las fases del concurso (principio de transparencia). Los proyectos público-privados tienen una duración máxima de tres años. La empresa debe financiar al menos la mitad del coste total del proyecto con recursos financieros o con personal y el BMZ aportará hasta un máximo de 200.000 euros. Dentro del marco del proyecto, las empresas colaborarán con uno de los tres socios públicos. Al año se abren cuatro convocatorias para las empresas privadas que quieran presentar ideas (*Ideenwettbewerben*), y para ello deben enviar a unas de las tres entidades públicas una serie de formularios (*Bewerbungunterlagen*) y cumplir una serie de criterios de participación (*Teilnahmekriterien*). Estas se encuentran a disposición de todos los interesados en la página web del BMZ y en las oficinas del GIZ alrededor del mundo. En la categoría develoPPP.topic, cada tema es supervisado por una de las agencias de ejecución. En el caso de la categoría develoPPP.innovation, se presta especial atención a la creatividad e innovación empresarial (BMZ, 2011: 8).

Desde el inicio del programa en 1999, el DEG, GIZ y Sequa han llevado a cabo, junto con el sector privado alemán y europeo, más de 1.500 proyectos en más de 70 países (BMZ, 2014: 4). Según las estadísticas del BMZ del año 2016, 98 proyectos se ejecutaron en Centroamérica y México, 190 en América del Sur, 77 en el Norte de África, 303 en África, 159 en Europa, 43 en Oriente Medio, 206 en el Sudeste Asiático, y 496 en Asia Central, además de 110 proyectos interregionales adicionales. En valor económico hablamos de cifras nada desdeñables; en Centroamérica y México se han realizado proyectos por un valor de 47 millones de euros, en América del Sur 92 millones, en el Norte de África 30 millones, en África 156 millones, en Europa 67 millones, en Oriente Medio 19 millones, en el Sudeste Asiático 91 millones y en Asia Central 237 millones, además de 150 millones en proyectos interregionales (BMZ, 2017: 1).

Por sectores, cabe destacar que un 37,2% de los proyectos se han centrado en promocionar el crecimiento sostenible, un 14,8% se ha destinado a la protección del medio ambiente, un 14,7% a proyectos agrícolas, un 9,3% a proyectos de salud, 7,1% al tratamiento de aguas y residuos, un 6,9% a proyectos vinculados con energías renovables, un 5,7% en educación y formación y el resto en pequeños porcentajes a transportes y comunicación, democratización y prevención de conflictos. De las aportaciones públicas y privadas, las privadas superan los 550 millones de euros, un 62,8%, mientras que las aportaciones públicas rondan el 35%, unos 330 millones de euros (BMZ, 2017: 1).

Los datos nos han permitido afirmar primeramente que, a pesar del interés en la promoción de alianzas público-privadas, las cantidades que se invierten son aún relativamente pequeñas con relación a la ayuda bilateral total, que en 2016 ascendió a 4.124.088.000 euros, un 48,3% del presupuesto total del BMZ (BMZ, 2017: 1).

En segundo lugar, indicar que el alto número de proyectos implementados en los últimos 15 años refleja claramente un interés creciente por el programa develoPPP.de. A pesar de los riesgos inherentes de invertir en países en vías de desarrollo, las empresas privadas alemanas lo han hecho ampliamente y eso se debe en parte por haber tenido el apoyo de las agencias de ejecución (DO), organizaciones fiables y responsables, con más de 50 años de experiencia en distintas regiones y sectores. Tanto el GIZ, DEG como el Sequa conocen la situación de los países contrapartes, a los posibles socios locales y a los gobiernos, lo que facilita la comunicación y coordinación con las empresas y el resto de los socios. Además de ofrecer un seguimiento y apoyar a las empresas durante todo el proceso de preparación y ejecución, las agencias aportan además conocimientos técnicos y de gestión innovadores que minimizan los riesgos para ambas partes. Tramitan contratos vinculantes en los que se definen los objetivos, plazos, cantidades aportadas y las medidas para una correcta implementación. Estas organizaciones pueden movilizar redes y contactos tanto en los gobiernos como a nivel local, cámaras de comercio o asociaciones industriales que apoyen y faciliten la implementación de los proyectos, creando un ambiente muy propicio para el diálogo y futuras acciones. La creación de lazos de confianza ha garantizado la viabilidad de los proyectos y ha consolidado las relaciones entre gobiernos y actores del programa develoPPP.de.

Aunque un número elevado de proyectos puede significar el éxito de un programa también es necesario recalcar que puede tener otra lectura menos optimista. El gran número de proyectos puede significar también una tendencia a la "projektitis" (Rauch, 2015: 1), muchos proyectos individuales, que no tiene nada de sostenible y son solo soluciones asiladas temporales o, como Rauch denomina, *Insellösungen,* soluciones "isla" que no llegan a "calar" en los problemas reales y que pueden llevar a desequilibrios entre distintas regiones. La "projektitis" va unida también a uno de los mayores problemas de la cooperación alemana, la existencia de demasiadas agencias e instituciones que confunden a los socios contraparte y dificultan la coordinación de los procedimientos.

En tercer lugar, hemos podido verificar que las temáticas dominantes de los proyectos dentro del programa develoPPP.de giran en torno a las áreas prioritarias de la cooperación alemana actual: la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente, en un esfuerzo por la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (BMZ, 2011: 4). Más de la mitad de los proyectos del programa se centran en el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, como por ejemplo: "Better living conditions-better vanilla", "Organic mangoes from Burkina Faso" o "Wild coffee from Ethiopia". Proyectos que tienen como

objetivo mejorar la calidad de los productos agrícolas de forma sostenible (BMZ, 2014: 1-8). Un 30% de los proyectos tiene como objetivo la erradicación de la pobreza y solo un 7% promociona el uso de energías renovables. Este es el caso de "Solar light for rural áreas" en Mozambique o "Electrical power from peanut shells" en Senegal, produciendo electricidad a partir de energía solar o de cacahuetes.

Si analizamos el número de proyectos que se han implementado con el programa develoPPP.de en cada región, podemos constatar que las regiones más beneficiadas son aquellas donde encontramos el mayor número de *Änkerländer*, o socios estratégicos de la cooperación alemana. El mayor número de proyectos está localizado en Asia Central y el Sudeste Asiático, especialmente en China, Indonesia, Turquía o India. Desafortunadamente no ha sido posible acceder a cifras y datos más detallados sobre las alianzas público-privadas y su impacto, por lo que la valoración es limitada. La mayoría de los documentos analizados tiene un fuerte carácter promocional, son panfletos o páginas web que carecen de contenidos valorativos y no describen deficiencias del programa.

En todo caso, para las empresas alemanas, participar en el programa develoPPP. de ha sido muy ventajoso. Por un lado, han podido darse a conocer, han podido mejorar su imagen o incrementar su visualización y han podido acceder con mayor facilidad a nuevos mercados emergentes. Se han beneficiado también del contacto con personalidades determinantes en distintos sectores políticos y económicos en el país gracias al trabajo de las DO, que han permitido abrir a las empresas nuevas áreas de negocio, firmar acuerdos o fomentar cadenas de valor muy lucrativas. La participación en el programa ha concienciado a las empresas a reestructurar sus áreas de responsabilidad social corporativa y potenciar así aspectos más éticos como la erradicación de la pobreza o la sostenibilidad.

Para los socios contraparte, los proyectos develoPPP.de han fomentado la creación de empleo, han aumentado los ingresos de empresas locales y se han generado nuevos espacios de colaboración. Las entidades privadas alemanas han aportado conocimientos técnicos y de administración de empresas, introduciendo mejoras a la productividad y la eficiencia en los procesos de producción. Las empresas alemanas han aconsejado a empresas locales cuáles son los sectores económicos que ofrecen mejores garantías de futuro. Esto ha sido posible sobre todo en el sector textil, donde se han conseguido mejoras en las condiciones de producción, en la formación y en la situación de los trabajadores gracias a la introducción una serie de estándares y cadenas de valor internacionales en los proyectos: "Fashion 'Made in Egypt'" en Egipto y "First-class textiles thanks to first-class training", donde la multinacional textil alemana ESGE con apoyo de Sequa y el centro universitario NIFT-TEA Textile College han organizado cursos de formación para los empleados de la filial alemana en la India. Especialmente en África los proyectos promocionados por el programa están centrados en temas agrícolas, mientras que en Asia los proyectos están destinados a la promoción de energías renovables y nuevas tecnologías.

Aunque el interés por parte de empresas locales puede ser grande, en algunas regiones de Oriente Medio y de África un entorno político, legal y administrativo poco favorable puede hacer fracasar cualquier iniciativa. En estos casos, sería necesario primero un clima de negocios propicio, capacitar a los gobiernos y crear una legislación adecuada para que los proyectos develoPPP.de sean viables. También se tendría que conseguir aunar los intereses con las prioridades entre los socios contraparte y las empresas, invirtiendo más recursos en comprender y adaptarse al contexto local.

Conclusiones

Hemos podido demostrar que el programa developpp.de se ha convertido en un instrumento útil para canalizar una mayor implicación del sector privado alemán, sobre todo en la lucha contra la pobreza, siendo este un socio activo del desarrollo, pero en ningún caso un actor fundamental en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, papel que debería seguir liderando el Gobierno. Hay que entender que, por la propia dinámica de las empresas, estas desplazarán los fines de las políticas públicas hacia sus propios objetivos e intereses y por tanto solo deberían jugar un papel complementario para evitar un desarrollo desigual y desequilibrado.

Como hemos mencionado con anterioridad, el alto número de proyectos es un indicador de la popularidad del programa, pero puede ser interpretado también como una señal de debilidad y de dispersión de proyectos aislados inconexos, que favorecen casi exclusivamente a las empresas alemanas, que buscan una mayor visualización y que pueden aprovechar el aspecto "social" de estos proyectos para mejorar su imagen corporativa. Además, se benefician casi exclusivamente de este programa los *Ankerländer* o socios estratégicos, dejando fuera a países frágiles con estructuras muy precarias que se verían claramente favorecidos por programas público-privados.

También podemos afirmar que la duración limitada de los proyectos a un plazo máximo de tres años no permite impulsar acciones más duraderas y sostenibles que tengan un impacto integral a nivel nacional. Acciones conjuntas a largo plazo permitirían la creación de unos marcos de referencia y estándares más amplios que favorecerían a varios sectores y a un número mayor de comunidades.

Cabe concluir que a pesar de las limitaciones del programa developPPP.de, su creación y constancia en el tiempo son un claro ejemplo del interés del Gobierno alemán en impulsar las alianzas público-privadas. El programa ha ayudado a superar obstáculos y reducir riesgos de invertir en países en desarrollo. Se han combinado recursos públicos y privados para proyectos agrícolas, de energías renovables o de formación técnico-profesional. El trabajo conjunto con los socios contraparte ha permitido implementar los primeros estándares en distintas cadenas de valor y ha permitido explorar mercados que hasta ahora se habían ignorado.

De cara al futuro es necesario un seguimiento del impacto de estos proyectos para garantizar que favorezca de igual manera a la empresa como a socios contraparte y que un modelo de mercado social sostenible sea una realidad.

Bibliografía

BOHNET, Michael (2015): *Geschichte der deutschen Entwicklungsolitik*, Múnich, UVK Verlagsgesellschaft mgH, pp. 167-187.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ) (2011): *DeveloPPP.de, Cooperaciones de desarrollo con el sector privado*, Berlín, BMZ, pp. 7-10.

— (2011): "Forms of Development Cooperation involving the private sector", Strategy Paper Nº 5, Berlín, BMZ, pp. 4-12.

— (2013): "Sector strategy on private sector development", Strategy Paper Nº 9, Berlín, BMZ, pp. 9-13.

— (2014): "Das develoPPP.de-Programm. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft" [en línea], disponible en: https://www.developpp.de/sites/default/files/developpp.broschuere_d_141001_web.pdf (consultado el 2-4-2017).

— (2015): "Entwicklung der deutschen ODA-Quote 1973-2014" [en línea], disponible en: https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/entwicklung_1973_2014/index.html (consultado el 6-4-2017).

— (2017): "Zahlen, Daten und Fakten, Haushalt" [en línea], disponible en: http://www.developpp.de/de/content/zahlen-daten-fakten (consultado el 1-4-2017).

CZORNOHUS, Sascha (2010): *Unternehmerisches Engagement für nachhaltige Entwicklung: Public Private Partnerships in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit,* Marburg, Bonner Studien zum globalen Wandel, Tectum, pp. 4-6.

DELLMANN, Klaus (2012): *Public Private Partnership im Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit,* Norderstedt, GRIN Verlag, pp. 20-31.

GLEICH von, Albrecht (2001*): Entwiklungspartnershaften mit del Wirtschaft (PPP)-Erfolgsmodell der Deutschen Entwiklungszusammenarbeit?,* Hamburg, HWWA, pp. 65-72.

IHNE, Hartmut y JÜRGEN, Wilhelm (2006): *Einführung in die Entwicklungspolitik*, Hamburgo, Lit Verlag, pp. 162-174.

PINTOR-PIRZKALL, Heike (2010): *La cooperación alemana al desarrollo. Factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa y su impacto en América Latina*, Bern, Peter Lang, pp. 87-91.

RAUCH, Theo (2015): *Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Aus Politik und Zeitgeschichte,* Berlín, Bundeszentale für politische Bildung, pp. 1-3.

STAMM, Andreas (2004): "Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft". Discussion Paper 1, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE, pp. 9-12.

6

La filantropía del Sur Global: explorando la cara oculta de la Luna

The Global South philanthropy: exploring the far side of the Moon

BRUNO AYLLÓN PINO*

PALABRAS CLAVE
Fundaciones filantrópicas; Cooperación internacional; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Sur Global.

RESUMEN Las fundaciones filantrópicas surgidas en los países occidentales ganan protagonismo en el siglo XXI como potenciales socios de la cooperación para el desarrollo. Hoy se consideran agentes catalizadores que aportan financiación, conocimientos e innovación útiles en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Son la cara visible de un fenómeno que también está creciendo con sus rasgos específicos en los países del Sur Global, pero permanece oculto para buena parte de la comunidad del desarrollo.

KEYWORDS
Philanthropic foundations; International cooperation; Sustainable Development Goals; Global South.

ABSTRACT Philanthropic foundations emerged in Western countries gain prominence in the twenty-first century as potential development cooperation partners. Nowadays philanthropic foundations are considered catalysts that provide useful financing, knowledge and innovation contributing to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). They represent the visible face of a phenomenon that is also growing, with distinct features, in the countries of the Global South, although it remains hidden for a large part of the development community.

* **Bruno Ayllón Pino** es doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, UCM. Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

MOTS CLÉS
Fondations philanthropiques; Coopération internationale; Objectives de Développement Durable; Sud Global.

RÉSUMÉ Les Fondations philanthropiques des pays occidentaux ont acquis du prestige pendant le siècle XXI en tant que partenaires de la coopération internationale pour le développement. Au jour d'aujourd'hui, elles sont considères des catalyseurs qui fourni du financement, des connaissances et de l'innovation de grande utilité pour la réalisation des Objectives de Développement Durable (ODD). Ce sont la face visible d'un phénomène qui est de plus en plus présent avec une forme caractéristique dans les pays du Sud Global, même si c'est une question pas trop connue par la communauté du développement.

Introducción

Las fundaciones filantrópicas (FF) han irrumpido en el panorama de la cooperación internacional con sus recursos financieros, prácticas y concepciones sobre el desarrollo. Como parte de la cooperación privada forman parte del primero de los factores disruptivos que, en el horizonte del año 2025, destruirán creativamente[1] la "industria de la ayuda" (Kharas y Rogerson, 2012). Se estima que existen más de 200.000 FF en el mundo. Unas 86.000 registradas en los Estados Unidos (Estados Unidos), 85.000 en Europa Occidental, 35.000 en Europa del Este y más de 10.000 distribuidas entre los países del Sur Global: México (10.000), China (2.000) y Brasil con casi 1.000 (UNDP, 2012).

Estas fundaciones privadas surgen a comienzos del siglo XX. Fueron auspiciadas por industriales y empresarios multimillonarios de Estados Unidos y en esos inicios sus actividades no estaban internacionalizadas (OECD, 2004). En el siglo XXI la filantropía gana protagonismo. Se multiplica el número de fundaciones y sus recursos en los países occidentales. Los filántropos concitan la atención mediática y son señalados como innovadores en las tareas del desarrollo. ¿Quién no conoce apellidos filantrópicos tan ilustres como Gates, Buffet, Rockefeller, Ford, Soros, Hewlett o Dell?

Las celebridades filantrópicas y sus fundaciones creadas en los Estados Unidos, y en menor número en Europa, representan metafóricamente la cara visible de un

1 Los autores se refieren al concepto de "destrucción creativa" formulado por el sociólogo Werner Sombart y divulgado en el campo económico por Joseph Schumpeter. Aplicado al campo de la cooperación para el desarrollo debe entenderse, según Kharas y Rogerson, como la acción transformadora e innovadora de la filantropía, la cooperación Sur-Sur y las respuestas al cambio climático.

satélite lunar en la "galaxia del desarrollo" (OECD, 2015) cuyo centro son las agencias gubernamentales y multilaterales. Pero poco se sabe sobre el origen, características, financiación y casos más señalados de las FF del Sur Global. Este artículo pretende explorar la cara oculta de la "luna filantrópica" de los países en desarrollo.

A partir de una revisión de informes, encuestas, artículos, declaraciones de foros y organismos internacionales y consultas a páginas web de plataformas de infraestructura filantrópica, se realizó una primera identificación de informaciones que han sido sistematizadas, analizadas y estructuradas para dar forma al artículo. Después de esta introducción, se presenta el estado general del debate sobre las FF y su proceso de reconocimiento como actores de la cooperación. A continuación, el foco se dirige al contexto, características, formas de trabajo, espacios asociativos y recursos financieros movilizados por las FF del Sur Global, ilustrando su relevancia con algunos casos y experiencias. Por último, se señalan algunos desafíos del sector filantrópico.

Una caracterización general de las fundaciones filantrópicas

En la primera década del siglo XXI las FF adquieren nuevo impulso debido a tres factores explicativos: el éxito empresarial y la popularidad de muchos filántropos; las sumas de dinero que, con gran cobertura mediática, dedican a acciones caritativas inspiradas en el lema "devolver a la sociedad una parte de lo que nos ha dado"; la crisis económica iniciada en el año 2008 y sus efectos sobre los recortes en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que motivan el interés de las instituciones del sistema de cooperación por los recursos frescos de las FF y por sus capacidades gerenciales e innovadoras. La novedad respecto a sus orígenes en el siglo XX es la escala de los fondos filantrópicos y su influencia en moldear el discurso y las políticas del desarrollo internacional en áreas como la salud y la agricultura (Martens y Seitz, 2015: 9).

La tipología y formas de actuación de las FF no responden a una pauta única. La diversidad es la norma. No es fácil distinguirlas de otras organizaciones privadas sin ánimo de lucro. El panorama de la filantropía global incluye una diversidad de agentes como fundaciones familiares y filántropos dueños de conglomerados empresariales. Entre los criterios orientadores para identificar a las FF destacan su naturaleza no gubernamental y no lucrativa, la utilización de sus propios fondos financieros de carácter estable en forma de legados o dotaciones permanentes (*endowments*), la gestión de sus recursos por consejeros independientes o por sus propios fideicomisos, la promoción de actividades sociales, educativas o caritativas que contribuyen al bienestar común y la provisión de bienes públicos, como la salud global. Disponen de capacidades operativas para gestionar sus programas y proyectos o apoyarse en otros actores (gobiernos locales, ONG). Donan equipos, compran medicamentos, apoyan la investigación sanitaria y brindan ayuda humanitaria entre otras acciones.

Aunque parecerían asociadas a las formas tradicionales de la cooperación, las FF responden a otros modelos para proporcionar soluciones de desarrollo aplicando los principios y prácticas de los negocios. Apuestan por el "capital paciente" y el "capital-riesgo de desarrollo" para testar prácticas innovadoras que puedan ser escaladas (OECD, 2015). El borroso límite entre estas actividades asociadas a la inversión social empresarial y el compromiso con un desarrollo más perdurable y de impacto ha sido bien capturado en los términos "filantrocapitalismo" y "filantropía estratégica" (Martin y Marten, 2008; Bishop y Green, 2008).

Las FF dan apoyo directo a la gente y a las comunidades. Si las agencias oficiales trabajan a través de gobiernos receptores, las FF lo hacen en asociación con organizaciones locales. Mientras los gobiernos donantes atienden a consideraciones estratégicas, las FF se interesan por las oportunidades para el cambio. Sus actividades se impregnan de la filosofía de gestión de sus fundadores en cuanto a innovación, liderazgo, asunción de riesgos y soluciones escalables. La cooperación filantrópica se presenta como más independiente, receptiva, veloz, oportuna y flexible que la AOD pues suele asumir la financiación de proyectos pilotos de corto y largo plazo (Monteiro, 2015: 316).

Las FF concentran sus actividades y donaciones en iniciativas muy visibles. Producen un efecto llamada que moviliza el interés de otros agentes. Gracias a sus estructuras simplificadas de gestión se obtienen resultados rápidos. Al contrario de la AOD, que muchas veces se dispersa en múltiples áreas de actuación, las FF estarían más focalizadas y serían más eficaces para resolver problemas muy relevantes en los países en desarrollo. Al estar abiertas a todo tipo de asociaciones público-privadas, al captar la atención de los medios de comunicación y al poseer la cultura de la alianza con otros agentes, las FF suman múltiples recursos.

La OCDE ha señalado las ventajas comparativas de las FF sobre otros proveedores de financiación para el desarrollo, destacando su libertad en el *modus operandi*, su independencia al no someterse a los ciclos políticos y electorales de los gobiernos y la ausencia de presión en comparación con las empresas sometidas a las exigencias de sus accionistas. Las FF entablan relaciones cercanas con sus beneficiarios y les proporcionan capacidades de gestión y conocimientos técnicos de largo plazo que facilitan su autosuficiencia. Por su grado de especialización en áreas específicas (salud, educación, medio ambiente, emprendimiento), las FF se erigen en socios del desarrollo con un potencial único para apalancar fondos y construir asociaciones con múltiples actores en temas de gran impacto (OECD, 2015).

Sin embargo, no debe llegarse a la conclusión de que las FF son más efectivas que las agencias gubernamentales. No hay evidencias a partir de evaluaciones independientes. Las fundaciones más grandes tienen sistemas complejos de evaluación que consideran el impacto y la eficacia, pero las más pequeñas no fijan la eficacia como una prioridad y se enfocan más en los productos que en los resultados (Martin, 2015: 12). Aún debe determinarse si las FF tienen escala suficiente, enfoque de largo

plazo y capacidad de afectar a la totalidad del entorno del desarrollo. Se señala que la tarea de las FF es solo un paliativo a la pobreza mundial que no ataca las causas que subyacen a ella, retrasando la adopción de reformas estructurales. Hay además dudas razonables sobre su transparencia, el incremento de los costes de transacción para los beneficiarios y el efecto disuasorio de sus actividades en las decisiones de otros agentes (Kharas, 2009).

Se argumenta que las FF no coordinan sus proyectos con otros donantes y aumentan la fragmentación y dispersión de los canales de cooperación en los países receptores. Cuando la ayuda filantrópica no está alineada con las prioridades nacionales, disminuye su apropiación, se minan las capacidades institucionales y se debilita el liderazgo público en las políticas sociales. También habría problemas de falta de coherencia, motivados por los impactos negativos de las empresas de los filántropos (obstáculos para el acceso a tecnología y patentes, costes ambientales, *dumping* social). Conocer datos sobre la financiación de las FF permitiría evaluar la influencia de sus recursos en los resultados de desarrollo y valorar sus aportes cuando se socavan capacidades domésticas o se "puentean" mecanismos de rendición de cuentas (Lundsgaarde, 2011).

Algunos de estos inconvenientes podrían resolverse con más información. Saber en qué sectores y países se concentran las FF contribuiría a definir estrategias conjuntas con donantes tradicionales y propiciaría una asignación más eficiente de los recursos beneficiando a países "huérfanos" de la ayuda. Un avance en este sentido lo protagoniza la Fundación Bill y Melinda Gates. Desde 2011 informa voluntariamente al Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) de sus contribuciones en el sector de la salud. En el esfuerzo por avanzar en la eficacia, nivel y calidad de información sobre las FF el Centro de Desarrollo (OCDE) creó en 2012 la Network of Foundations Working for Development (net/FWD). Esta red redactó el documento *Guidelines for Effective Philanthropic Engagement* e impulsa su aplicación voluntaria en cuatro países piloto (México, Kenia, India y Myanmar). El objetivo es lograr un "compromiso filantrópico eficaz" a partir de tres pilares: diálogo entre gobiernos y FF, intercambio de información y construcción de alianzas (OECD net/FWD, 2014; OECD, 2016a y 2016b).

Las fundaciones filantrópicas en la 'galaxia' de la cooperación para el desarrollo

Las FF en sus variados formatos (individuales, familiares, corporativas, religiosas, comunitarias, etc.) y las instituciones de la cooperación internacional (bilaterales y multilaterales, públicas y privadas) han llevado caminos paralelos. Las FF estaban enfocadas en sus prioridades. Eran reacias a implicarse con los actores tradicionales de la cooperación a los que miraban como "socios burocráticos e ineficientes". Las prácticas y el lenguaje de las FF y de los agentes del sistema de cooperación son diferentes. Las primeras están más enraizadas en el contexto local. Los segundos más

ligados a marcos de referencia universal. El resultado fue un "choque de civilizaciones" y la ausencia de cooperación mutua (Missika y Romon, 2014: 100; Monteiro, 2015: 317; Green, 2013).

No sin cierta razón, existía (y persiste) una marcada desconfianza hacia la filantropía organizada entre las agencias de cooperación, las ONG y la comunidad epistémica del desarrollo, aunque también hay voces favorables. Para unos las FF, como mecanismos de benevolencia voluntaria, representan uno de los métodos principales de adelanto social para mejorar la vida humana (Bremner, 1980). Para otros constituyen la expresión de la privatización de la cooperación para el desarrollo y de unos valores asociados al neoliberalismo que transfiere al sector privado la responsabilidad estatal en la garantía de los derechos sociales (Romero, 2006; Morvaridi, 2013).

Por su capacidad para movilizar financiación adicional a la AOD, las FF se han convertido en actores "emergentes" de la cooperación. Y no solo por el dinero que aportan para el desarrollo internacional. También por las formas de gestión y por el impacto que causan en la opinión pública. Según estimaciones recientes de una encuesta respondida por 70 FF, esos recursos alcanzaron una media anual de 6.500 millones de dólares entre 2013 y 2015 (OECD, 2017).

Sin embargo, hasta la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los medios para su implementación, la filantropía fue relegada a un papel residual en el diálogo del desarrollo internacional. Hasta su misma consideración como un actor relevante era crecientemente discutido (Monteiro, 2015). Ni la Declaración del Milenio (2000) ni el Consenso de Monterrey (2002) sobre financiación del desarrollo mencionaron a las FF como actores de la cooperación, aunque unas pocas (Gates, Ford, Hewlett, Mott) se involucraron en los procesos intergubernamentales para la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OECD, 2016a). Por su parte, la OCDE publicó en 2004 su primer estudio en profundidad sobre las FF, pero ni la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) ni la Agenda de Acción de Accra (2008), impulsadas por este "club de países ricos", hicieron mención alguna a su papel.

En la declaración final del 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Corea del Sur, 2011) se halla una somera referencia a la filantropía. Es considerada como una de las "medidas para facilitar, apalancar y reforzar el impacto de las diversas fuentes de financiación" (punto 10), pero no como un actor de la cooperación por derecho propio. Más enfático fue el Comunicado de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). En su primera reunión de alto nivel de México (abril, 2014) afirmó "el valor añadido que las FF aportan a la cooperación al desarrollo" (punto 17). Meses después, al constituirse el comité directivo de la AGCED, las FF ocuparon uno de los puestos en representación del sector privado.

La consideración de las FF fue muy diferente en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes[2] sobre la Agenda de Desarrollo post-2015. En el reporte final, de mayo de 2013, se sostenía que las entidades filantrópicas privadas debían implicarse en la alianza por el desarrollo, innovando y "estableciendo puentes entre las burocracias gubernamentales, las instituciones internacionales y los sectores empresariales y de la sociedad civil". La confirmación del nuevo rol que asumían las FF se produjo en la 3º Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo de Adís Abeba (2015), en el punto 42 de la Agenda de Acción:

> Acogemos con beneplácito el rápido crecimiento de las donaciones filantrópicas y la importante contribución financiera y no financiera realizada por los filántropos [...] reconocemos la flexibilidad y la capacidad de innovación y asunción de riesgos de los donantes filantrópicos y su capacidad para obtener fondos adicionales [...] Acogemos con beneplácito los esfuerzos por aumentar la cooperación entre los agentes filantrópicos, los gobiernos y otros interesados en el desarrollo. Pedimos una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas en las actividades filantrópicas [...] que presten la debida consideración a las circunstancias locales y estén en consonancia con las políticas y prioridades nacionales.

Un nuevo astro, la filantropía, alcanzaba su lugar en el firmamento del desarrollo. A partir de aquí se abre una nueva fase de colaboración entre gobiernos, Organismos Multilaterales, FF y otros agentes del sector privado que se reflejó en el punto 41 de la Resolución A/69/L.85 de la Asamblea General de la ONU, momento de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Pero todavía existen incertidumbres sobre las posibilidades, el recorrido y la voluntad existente para concretar los mecanismos que permitan una colaboración sinérgica con las FF.

Entre los desafíos para su concreción se destaca la necesidad de un cambio de paradigma. Los gobiernos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) deberían transitar de una visión instrumental, que ve solo en las FF a entidades financieras, a otra estratégica que las considere como "socios catalizadores". Para ello debe comprenderse que los recursos de las FF son limitados y que es necesario conciliar sus prioridades e intereses, a veces menos ambiciosos, con los más amplios de la comunidad del desarrollo. La creciente conciencia sobre la superación de silos en la cooperación y el trabajo transversal de cara a la implementación de la Agenda 2030 pueden incentivar esta colaboración (OECD, 2015; Missika y Romon, 2014; OECD net/FWD, 2016).

2 Este grupo fue creado por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

Las fundaciones filantrópicas del Sur Global: la cara oculta de la filantropía

El análisis del "mosaico de la filantropía" debe considerar, al menos, tres dimensiones: la cultural, integrada por las diferentes manifestaciones religiosas existentes en el mundo y las narrativas autóctonas surgidas de las tradiciones locales; la administrativa, marcada por el enfoque dominante en la literatura de la filantropía estadounidense basada en ventajas fiscales vinculadas a un legado, y otro enfoque más apto para comprender las raíces filantrópicas del Sur Global en el que cada religión fue moldeando los modelos de fundaciones; el contexto político y social que determina las prioridades de las FF y que, a menudo, es muy personal y está íntimamente vinculado al carisma de los fundadores y sus legados (MacDonald, 2014: 4).

En los países en desarrollo la influencia de los diferentes credos religiosos junto con los preceptos relacionados a las obligaciones morales y sus prácticas, implantaron la filantropía en la vida cotidiana. En África y América Latina, fue determinante el peso de las narrativas y las prácticas precoloniales basadas en la reciprocidad y la autoayuda comunitaria. En África Subsahariana es fundamental aún la permanencia de conceptos y mecanismos ancestrales de solidaridad como "Harambee", en Kenia, "Ajo" en Nigeria, "Ubuntu" en Sudáfrica, "Susu" en África Occidental o "Ujamaa" en Tanzania (Leibl y Severen, 2016; Johnson, 2010).

El otro factor explicativo del incremento de las FF en el Sur Global, especialmente en los países emergentes, es el crecimiento económico de las últimas décadas y el aumento exponencial de los nuevos ricos que se han involucrado en el desarrollo de sus naciones y de otros países vecinos. Sus motivaciones no difieren, en apariencia, de las que manifiestan los filántropos del Norte: devolver a la sociedad parte de lo que han recibido de ella, especialmente a los desafortunados, obtener prestigio y estatus, legitimar su riqueza, dejar un legado e influenciar el futuro de sus naciones. Esta "floreciente filantropía" del Sur Global carece de estudios en profundidad y permanece a la espera de ser explorada (Grady, 2014: 2; Leibl y Severen, 2016).

Según la lista Forbes, en 2014, había en el mundo 1.826 multimillonarios. El 9,2% estaba en China, 3,9% en Brasil, 3,4% en India, 1,4% en Turquía, 1,1% en Indonesia, 1% en México, 0,7% en Chile, 0,6% en Filipinas y 0,5% en Sudáfrica (Freund y Oliver, 2016). Posiblemente no nos suenen nombres como Aliko Dangote, el empresario nigeriano más rico de África, con una fortuna estimada en 15.700 millones de dólares que financia residencias universitarias para jóvenes sin recursos o Li Ka-Shing, hombre de negocios chino que donó, en 2006, la tercera parte de su patrimonio para constituir la Fundación LKS. Hasta el momento ha realizado donaciones por valor de 1.860 millones de dólares. Más célebre es Jack Ma, creador del grupo Alibaba, que ha dedicado el 10% de su riqueza a la creación de su propia fundación en China.

Muchos de estos filántropos del Sur Global, como Manoj Bhargava (India), la familia Motsepe (Sudáfrica) y Vicent Tan Chee Yioun (Malasia) integran la iniciativa *Giving Pledge* impulsada por Bill Gates y Warren Buffet y se han comprometido a destinar parte de sus riquezas para actividades filantrópicas. En 2015, el príncipe saudita Al-Waleed Bin Talal anunció la donación total de su fortuna de 32.000 millones de dólares "para ayudar a aliviar la pobreza" (Martens y Seitz, 2015; Grady, 2014).

Aunque pudiera parecer que la filantropía del Sur Global es mayoritariamente el resultado de la iniciativa personal de sus multimillonarios se está transitando en los últimos años de una filantropía individual e informal hacia una filantropía institucionalizada y más estratégica (Martens y Seitz, 2015). Una de sus manifestaciones es la plétora de asociaciones que configuran la conocida como "infraestructura filantrópica", es decir, el conjunto de organizaciones que fomentan la colaboración entre fundaciones, proveen información, asesoran, generan aprendizaje entre pares, producen conocimiento y las representan en foros y redes (Villar, 2015: 41).

Ejemplos de este activismo asociacionista son, entre otras, la Network of Independent Funds for Social Justice, el World Congress of Muslim Philanthropists, la African Grantmakers Network, el Arab Foundations Forum y el African Philanthropy Forum. En América Latina, son especialmente dinámicos el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), el Grupo de Instituciones, Fundaciones y Empresas (GIFE) de Brasil, el Grupo de Fundaciones y Empresas (GFDE) de Argentina y la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE) de Colombia. Cabe señalar la pertenencia de estas organizaciones a redes como Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS) que agrupa a 100 asociaciones filantrópicas de 38 países (Villar, 2015; WINGS, 2017).

Al igual que sucede con las FF del Norte, la opacidad en los datos y recursos financieros invertidos por las FF del Sur Global en el desarrollo internacional es casi la regla general. La encuesta de la OCDE (2017) sobre filantropía estima que, de los 19.500 millones de dólares que reportan entre 2013 y 2015 un total de 70 FF, apenas unos 770, es decir el 4%, podrían imputarse a la Fundación Carlos Slim de México (366 millones), Fundación Tata de la India (303 millones) y Fundación Itaú de Brasil (64 millones).

Aun así, una nota metodológica advierte que los datos de estas fundaciones no se refieren necesariamente a flujos externos. También que los datos de las fundaciones chinas están en proceso de recopilación (OECD, 2017). Por su parte, el Instituto Hudson presenta datos que comparan los flujos de cooperación oficial de países del Sur Global asimilables a la AOD con estimaciones de gastos en el exterior de las FF de esos mismos países. Según estos cálculos la ayuda filantrópica internacional de 11 países emergentes y en desarrollo alcanzó los 707 millones de dólares en 2014.

Tabla 1. Estimación de recursos financieros desembolsados en 2014 en otros países en desarrollo por gobiernos y FF del Sur Global (millones de dólares USA)

País	Flujos tipo AOD	Fundaciones
Turquía	3.591	267
India	1.400	249
Indonesia	56	129
Brasil	500	34
Sudáfrica	148	23
China	3.401	37
México	529	370.000
Tanzania	230.000	270.000
Colombia	45	253.000
Kenia	600.000	38.900
Uganda	100.000	38.400

Fuente: Elaboración propia a partir del Index of Global Philanthropy and Remittances (2016).

En cuanto a las características y formas de trabajo de las FF del Sur Global es difícil establecer denominadores comunes. La literatura académica y los expertos señalan que las trayectorias son muy diferentes según los países. Conviven dos filosofías entre las FF: las que apuestan por la construcción de capacidades y las que se centran en el enfrentamiento de los problemas más agudos y urgentes. En las primeras, la experiencia en países asiáticos, o en Chile y Brasil, muestra acciones para fortalecer las relaciones entre gobiernos, sociedad civil y mercados y que sean estos actores quienes decidan como desplegar sus capacidades en temas específicos (Edwards, 2011: 6).

Entre las segundas, encontramos iniciativas de ayuda humanitaria, como las donaciones de la Shenzen One Foundation para enfrentar los efectos devastadores del terremoto del Tibet y Nepal, en 2015; las contribuciones de la Hainan Airlines Foundation al Programa Mundial de Alimentos por valor de un millón seiscientos mil dólares, en 2013; o las becas a estudiantes sin recursos y la construcción de escuelas y hospitales que financian fundaciones turcas como la Sabanci Vafki. En la India, la filantropía constituye parte intrínseca del *ethos* indio. Muchos de sus pioneros industriales (Tata, Birla, Bajaj, Godrej) a través de sus fundaciones han desempeñado un rol central en el desarrollo de individuos y comunidades (Grady, 2014).

Los tipos predominantes de FF en el Sur Global son las humanitarias y culturales. Destaca en los últimos años el crecimiento de la inversión filantrópica que "erosiona la creencia de que el capitalismo y la caridad son incompatibles" (MacDonald, 2010: 5), junto a las fundaciones corporativas y comunitarias. En América Latina, las fundaciones empresariales emergen como el sector más importante de la filantropía organizada con inversiones corporativas y el creciente compromiso en la Responsabilidad Social Empresarial. Su rol es preponderante especialmente en Argentina (75% del total de FF), Brasil (67%), Colombia (64%) y México (33%). Representa la forma más difundida y de rápido crecimiento. Diferentes encuestas muestran que

entre el 80 y 95% de las empresas latinoamericanas más grandes desarrollan labores filantrópicas. Las donaciones monetarias y en especie, los programas voluntarios y la asesoría gratuita (*pro bono*) a las comunidades son las modalidades más extendidas. (Letts, 2008; UBS/Hauser, 2014; Villar, 2015; Jhonson, 2010; Sanborn, 2008).

Desde la perspectiva de sus contribuciones a un desarrollo genuino y arraigado en las poblaciones locales destaca el papel de las Fundaciones Comunitarias (FC). Son alternativas filantrópicas que han crecido en los últimos tres lustros. Se definen como iniciativas multi-*stakeholder* en las que los recursos se obtienen localmente, en estrecha unión con la fijación de prioridades. Se favorece que las comunidades desarrollen el sentido de apropiación de sus fondos y los canalicen a la transformación de sus propias situaciones (Leibl y Severen, 2016: 13). Las formas que adoptan van desde los círculos de ayuda, a los fondos de mujeres pasando por las comunidades de ofrecimiento de servicios. Buscan diseñar sus programas a partir de la base de recursos y activos locales. Construyen puentes entre las formas externas de apoyo al desarrollo y la movilización de recursos de sus comunidades. Si bien son pequeñas en cantidades de dinero, son ricas en capital social y relaciones de confianza (Hodgson, 2013).

Para la directora ejecutiva del Global Fund for Community Foundations, frente a los grandes números y presupuestos de la filantropía, las FC ofrecen modestas pero cruciales plataformas para el compromiso y la participación. Trabajan desde abajo, en las intersecciones de lo público, lo privado y los sectores sociales. Brindan un punto de encuentro donde convergen diversas manifestaciones de ayuda, responsabilidad y solidaridad. Algunos ejemplos son el Instituto Comunitario da Grande Florianópolis, en Brasil, la Makutano Community Development Association en Kenia, la Fundación Prayatna en India, la Fundación TUSEV en Turquía, la Waqfeyat al Maadi en Egipto y el LIN Center de Vietnam (Hodgson, 2013; GFCF, s/f).

A diferencia de las fundaciones occidentales, que financian directamente u ofrecen donaciones en una ratio del 75 al 90%, las FF del Sur Global prefieren operar directamente sus programas, creando sus propias estructuras de implementación, aliándose con universidades, hospitales, escuelas o museos. En América Latina, las FF emplean una mezcla de estrategias, desde sus propios programas a subvenciones dirigidas a otras organizaciones y becas. En India, la Fundación Dasra apuesta por fortalecer el ecosistema filantrópico uniendo a emprendedores sociales y filántropos. Sus actividades incluyen la investigación, la identificación de la raíz de los problemas, la búsqueda de soluciones ágiles y la gestión de las ayudas trasladando confianza a las corporaciones, filántropos y fundaciones sobre el impacto de sus donaciones (Gautier, 2017; UBS/Hauser, 2014; Grady, 2014).

Por otra parte, el trabajo de las FF del Sur Global con las OSC y los gobiernos de sus países es una dimensión delicada y atravesada por la falta de confianza mutua que ha llevado a muchas fundaciones a trabajar en solitario. Cada región y cada país tienen una historia política y social particular en la que las experiencias autoritarias, los

intentos de control social de los gobiernos o la cooptación de las OSC oficialmente permitidas ha alimentado el círculo vicioso del aislamiento. En América Latina, la relación de las FF con las OSC y el papel de la filantropía en las políticas públicas es fuente de recelos y suspicacias (Sanborn, 2008). En sentido contrario, la experiencia de algunas fundaciones familiares de Pakistán, India, Turquía, Kenia y Sudáfrica, agrupadas en la Plataforma para el Fortalecimiento e Innovación de la Filantropía, indica que la mayoría colabora activamente con sus gobiernos para remover obstáculos a sus programas en terreno, apalancar fondos adicionales y expandir y dar a conocer sus experiencias exitosas a mayor escala (Gautier, 2017).

En relación a su colaboración con las FF del Norte las fundaciones del Sur Global expresan precaución por la falta de conocimiento de los contextos locales de la filantropía foránea. Se reconocen las ventajas del trabajo conjunto y los conocimientos, conceptos y acceso al poder que se podrían compartir, pero se manifiesta cautela. El aprendizaje Sur-Sur sería mucho más necesario que el aprendizaje Norte-Sur. Para Theo Sowa (Global Philanthropy Forum) "debemos tener seguridad en el Sur de que estamos desarrollando nuestra filantropía, y que nuestras fundaciones trabajan de forma que reflejan nuestros conceptos y realidades" (Leibl y Severen, 2016: 19).

Una vía promisoria que se abre es la cooperación Sur-Sur entre fundaciones. Las instituciones de infraestructura filantrópica del Sur Global son el espacio ideal para compartir conocimientos. Ofrecen oportunidades para el aprendizaje entre pares y favorecen el establecimiento de redes y contactos. Proponen marcos éticos y estratégicos a sus miembros, diseminan el conocimiento y la visibilidad de sus actividades y fomentan espacios de diálogo y cooperación (Letts, 2008; UBS/Hauser, 2014; Villar, 2015). Algunas agencias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están fomentando el aprendizaje Sur-Sur. La reciente experiencia de la Plataforma Filantrópica para los ODS, liderada por el PNUD, que reunió en Bogotá a asociaciones de fundaciones de Kenia, Ghana e Indonesia coordinadas por la AFE colombiana y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), es un ejemplo de aprendizaje entre pares en el marco de la Agenda 2030 (Mzyk-Callias, 2016).

Conclusiones: los desafíos de las fundaciones filantrópicas

Los desafíos que enfrenta la filantropía del Sur Global son enormes. Algunos no difieren de los problemas estructurales que aquejan al mundo en desarrollo. Otros más específicos son compartidos con la filantropía del Norte y pasan por fomentar una mayor transparencia de sus actividades y recursos financieros y por impulsar procesos de rendición de cuentas. Son retos urgentes con independencia de la localización geográfica de las fundaciones.

Promover la colaboración con otros agentes del desarrollo y la cooperación es una tarea que gana especial relevancia en el contexto de la Agenda 2030. Como ha afirmado

Heather Grady, vicepresidenta de Rockefeller Philanthropy Advisors, "la ONU y los gobiernos deben abrir sus brazos y crear un entorno más habilitante para la filantropía, domésticamente y más allá de sus fronteras" (Martens y Seitz, 2015: 20). Recíprocamente, las FF tienen que avanzar en una participación más comprometida, orientada al intercambio de información y a la exploración de áreas de actuación conjunta con las agencias gubernamentales y OSC.

Otros desafíos implican la superación del enfoque asistencial y caminar hacia otro más estratégico, transitando de una filantropía caritativa a otra transformadora en la que los intereses de las fundaciones cedan ante las necesidades de las comunidades. De esta manera se podrán superar las connotaciones negativas que, en ocasiones, identifican a la filantropía con las soluciones simplificadoras, el corto plazo, la deficiente focalización o la instrumentalización para privilegiar intereses particulares y corporativos (Villar, 2015: 144-145).

En este sendero, la institucionalización de las fundaciones frente al personalismo carismático de los fundadores; la construcción de puentes y espacios para el diálogo con la sociedad civil y los gobiernos frente al ensimismamiento auto centrado; la participación en redes regionales y globales de infraestructura filantrópica frente al aislamiento; y la proyección más allá de sus fronteras, para aquellas fundaciones con más recursos y capacidades, constituyen tareas necesarias para que los actores de la filantropía desempeñen su papel como socios catalizadores del desarrollo.

Bibliografía

BISHOP, M. y GREEN, M. (2008): *Philanthrocapitalism. How Giving Can Save the World*, Nueva York, Bloomsbury Press.

BREMNER, R. H. (1980): *American Philanthropy*, Chicago, University of Chicago Press.

EDWARDS, M. (2011): *The Role and Limitations of Philanthropy*, Commisioned Paper by The Bellagio Initiative, Nueva York, noviembre.

FREUND, C. y OLIVER, S. (2016): "The Origins of the Superrich: The Billionaire Characteristics Database", *Working Paper Series*, 16-1, Peterson Institute for International Economics, febrero.

GAUTIER, A. (2017): "Lessons in giving from the Global South", *Philanthropy Age*, 16 de febrero.

GFCF (S/F): "The Case for Community Philanthropy: How the Practice Builds Local Assets, Capacity and Trust – and Why It Matters", Johannesburg, Global Fund for Community Foundations.

GRADY, H. (2014): *Philanthropy as an Emerging Contributor to Development Cooperation*, Report commissioned by UNDP, Estambul, junio.

GREEN, M. (2013): "Philanthropy and Official Development Assistance. A Clash of Civilisations?", OECD net FWD´s Article Series, París, OCDE.

HODGSON, J. (2013): "Building something new for the future", *Alliance Magazine,* vol. 18, 1, marzo, pp. 48-49.

HUDSON INSTITUTE (2013): *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2013 with a Special Report on Emerging Economies*, Washington, Center for Global Prosperity.

JOHNSON, P. D. (2010): *Global Institutional Philanthropy: A Preliminary Status Report*, Boston, TPI/WINGS.

KHARAS, H. (2009): "Ayuda al desarrollo en el siglo XXI", *Sistema*, 213, pp. 3-36.

KHARAS, H. y ROGERSON, A. (2012): *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry*, Londres, Overseas Development Institute/UK Aid, julio.

LEIBL, F. y SEVEREN, I. V. (2016): *Southern Philanthropy, Social Justice and Human Rights*, Civicus Discussion Paper, abril.

LETTS, C. W. (2008): "La Filantropía organizada del Norte y del Sur", en C. Sanborn y F. Portocarrero (eds.), *Filantropía y Cambio Social en América Latina*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 433-440.

LUNDSGAARDE, E. (2011): "Global Philanthropists and European Development Cooperation", *Policy Brief*, EDC 2020, febrero.

MACDONALD, N. (2010): "The Evolving Mosaic of Global Philanthropy", en N. MacDonald y L. Tayard (eds.), *Global Philanthropy*, Londres, MF Publishing, pp. 1-11.

MARTENS, J. y SEITZ, K. (2015): *Philanthropic Power and Development. Who shapes the agenda?*, Aquisgrán/Berlín/Nueva York, Misereor/GPF/Brot.

MARTIN, M. (2015): "Cooperación privada y combinada para el desarrollo: cómo evaluar su eficacia e impacto en el avance hacia la ODS", reseña informativa, Foro sobre Cooperación para el Desarrollo Económico 2016, 7, ECOSOC/DCF, julio.

MARTIN, J. y MARTEN, R. (2008): "Transforming Development? The role of philanthropic foundations in international development cooperation", *GPPi Research Paper Series*, 10, Berlín.

MISSIKA, B. y ROMON, E. (2014): "Foundations as development partners", *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*, París, OECD, pp. 99-107.

MONTEIRO, H. (2015): "Philanthropy Infrastructure in a Trans-Forming World. Current Developments", *State of Civil Society Report 2015,* Johannesburgo/Nueva York/Ginebra/Londres, CIVICUS, pp. 314-320.

MORVARIDI, B. (2013): "The Politics of Philanthropic and Welfare Governance. The Case of Turkey", *European Journal of Development Research*, vol. 25, issue 2, pp. 305-321.

MZYK-CALLIAS, K. (2016): "South-South Collaboration Between Philanthropy on Implementing SDG", *SDG Philanthropy Platform*, 6 de mayo.

OECD (2004): *Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo,* París, Comité de Ayuda al Desarrollo.

— (2015): *The role of philanthropy in financing for development*, Third International Conference on Financing, Adís Abeba, julio.

— (2016b): *Colaboración entre fundaciones y el Gobierno. Evidencias desde México*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
— (2017): *Global Private Philanthropy for Development. Preliminary results of the OECD Data Survey*, París, DAC.
OECD net/FWD (2014): *Guidelines for Effective Philanthropic Engagement*, París, OECD Development Centre.
— (2016a): *Bringing Foundations and Governments Closer. A Cross-Country Analysis*, París, OECD Development Centre.
ROMERO, M. (2006): "Filantropía y privatización de la cooperación al desarrollo", Agencia de Informaciones Solidarias, 30 de noviembre.
SANBORN, C. (2008): "Filantropía en América Latina. Tradiciones históricas y tendencias actuales", en C. Sanborn y F. Portocarrero (eds.), *Filantropía y Cambio Social en América Latina*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 25-50.
UBS/HAUSER INSTITUTE FOR CIVIL SOCIETY (2014): *From Prosperity to Purpose. Perspectives on Philanthropy and Social Investment among Wealthy Individuals in Latin America*, Zúrich.
UNDP (2012): *Evaluation of UNDP Partnership with Global Funds and Philanthropic Foundations*, Nueva York, Evaluation Office/UNDP, agosto.
VILLAR, R. (2015): *Recursos privados para la transformación social. Filantropía e Inversión Social Privada en América Latina hoy,* Bogotá, GDFE/GIFE/AFE/CEMEFI.
WINGS (2017): *Infrastructure in Focus. A Global Picture of Organizations Serving Philanthropy. Growing and Strengthening the Field,* São Paulo, Worldwide Initiatives for Grant Maker Support.

7

El sector privado en el cumplimiento de los ODS: la experiencia mexicana

The private sector on the SDG's achievement: the mexican experience

JORGE ANTONIO PÉREZ-PINEDA*

PALABRAS CLAVE
Sector privado; Cooperación internacional; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); México.

RESUMEN El lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Pacto Mundial de Naciones Unidas planteó una reconsideración del rol del sector privado en la cooperación internacional. En torno a este, aparece una literatura que busca y ha guiado las mejores formas de colaboración público-privada. En tal sentido se vuelve pertinente identificar la manera en que el sector privado contribuirá al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenido, y particularmente ilustrarlo a partir de la experiencia mexicana con la recién creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y de la Alianza por la Sostenibilidad.

KEYWORDS
Private sector; International cooperation; Sustainable Development Goals; Mexico.

ABSTRACT The launch of the Millenium Development Goals and the Global Compact of the United Nations, set up a reconsideration of the role of the private sector in international cooperation. Around this, it comes out a literature that looks for the best ways for public-private collaboration. In that sense, it becomes relevant to identify the way in which private sector will contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals, and particularly to exemplify this through the mexican experience with the recent creation of the Mexican Agency of International Cooperation for Development (AMEXCID) and the Sustainability Alliance.

* **Jorge Antonio Pérez-Pineda** es profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI). Co-coordina el Grupo de Investigación sobre Cambio socio-económico, desigualdades y financiación en la Red Española de Estudios del Desarrollo.

MOTS CLÉS
Le secteur privé; La copération internationale; Les Objectifs de Développement Durable; Le Mexique.

RÉSUMÉ Le lancement des Objectifs de Développement Durable et du Pacte Mondial des Nations Unies a instauré un réexamen du rôle du secteur privé dans la coopération internationale. Autour de cela, il apparait une literature qui vise et a guide les meilleures formes de collaboration public-privé. Dans ce sens, il devient pertinent d'identifier la manière dont le secteur privé contribuera à la réussite des Objectifs de Développement Durable et particulièrement l'illustrer à partir de l'expérience mexicaine avec la récente création de l'Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement (AMEXCID) et de l'Alliance pour la Durabilité.

Introducción

Se esperaba que, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Pacto Mundial de Naciones Unidas entre 1999 y el año 2000, se observara un papel más activo del sector privado para su logro en el año 2015. Este nuevo enfoque se vería reforzado en las siguientes cumbres y declaraciones sobre la "Financiación al Desarrollo" y la agenda de desarrollo. A lo largo de dicho periodo, se sentarían las bases de la colaboración privada que se caracterizaría por una gran dispersión de formas e iniciativas, pero se dejaron abiertas algunas interrogantes: ¿cómo ha evolucionado la colaboración privada en la agenda del desarrollo? ¿Cuáles son las mejores formas y modalidades de colaboración del sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo?

Ante el fin del ciclo de los ODM y el inicio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2016, se vuelve relevante retomar los avances sobre a las estrategias de colaboración público-privada e identificar la manera en que el sector privado contribuirá al logro de los ODS. Al respecto, se observa un auge de iniciativas provenientes principalmente desde el sistema de Naciones Unidas (NU) y desde algunas de las principales agencias de cooperación internacional de países del Norte, bajo estrategias como alianzas público-privadas (APP), Filantropía corporativa, Fondos Globales o Negocios Inclusivos.

Por otro lado, la crisis financiera de 2008 y la consecuente presión sobre los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), plantean la necesidad de contar con recursos adicionales para la agenda del desarrollo provenientes del sector privado. Al mismo tiempo, la participación más activa de países de renta media en espacios como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), o el G20, hacen necesario analizar la forma en que el sector privado y particularmente del sur, podría sumarse también a los esfuerzos de países del Norte.

En ese sentido, el presente artículo se divide en cuatro secciones, la primera da cuenta de la evolución de la participación del sector privado en la agenda actual. La segunda se centra en las principales formas de colaboración observadas a lo largo de estos procesos, para, en una tercera sección, ilustrar la experiencia mexicana entorno a la participación del sector privado ante la recién creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y de la Alianza por la Sostenibilidad. Por último se presentan las conclusiones en torno al papel del sector privado en la Agenda 2030.

De la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo

La agenda actual del desarrollo se ubica en un contexto cambiante que se podría caracterizar, según Severino y Ray (2009: 2-8), con base en: nuevos retos para la política pública de desarrollo y la promoción de los Bienes Públicos Globales; presencia de nuevos actores donde destaca el sector privado y; la creación de formas innovadoras de financiamiento del desarrollo.

En el caso de la participación del sector privado, el incremento de su presencia en los últimos años sería el resultado de distintos procesos, como lo señalan varios autores (Nelson, 2004; Hopkins, 2007; Severino y Ray, 2010: 8-10; Alonso, 2012), y que podría sintetizarse en (Pérez-Pineda, 2016: 242-244):

1. Un cambio de la arquitectura tradicional de la cooperación a la "nueva arquitectura" que demanda una agenda más inclusiva y horizontal (multi- stakeholder o multiactor), que justifica la participación de nuevos actores como el sector privado.
2. Una "fatiga de la ayuda" por parte de los donantes del norte y una agenda internacional más ambiciosa como lo serian los ODM, que plantea la necesidad de "nuevos recursos".
3. Un cambio en la economía mundial, en que los Estados verían reducidas sus capacidades políticas y económicas frente a otros actores, particularmente, frente al sector privado, beneficiario de los procesos de privatización y desregulación de la década de los ochenta y noventa del siglo pasado.

Simplificando en la historia de la cooperación internacional contemporánea, encontramos evidencia de que el sector privado, identificado inicialmente como grandes empresas o empresas transnacionales (ETN)[1], ha estado presente desde de la

1 Por sector privado se entendía "empresas transnacionales"; sin embargo, en la literatura actual, la noción de sector privado va más allá de estas empresas, haciendo eco también de las fundaciones privadas, pyme, la filantropía corporativa o individual, cooperativas, empresas sociales y otras variantes. Al respecto se recomienda ver Pingeot (2014: 17) o Severino y Ray (2010: 8-10).

reconstrucción europea al termino de la Segunda Guerra Mundial bajo el Plan Marshall[2]. En los años setenta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se preocuparían por los efectos adversos de las ETN a través de la inversión extranjera directa, con la "Guía para Empresas Multinacionales" y la "Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social" respectivamente. En los años ochenta y noventa, el foco se centraría en los efectos adversos de las empresas sobre el medio ambiente, que derivó en el Informe Brundtland del que nacería la noción del Desarrollo Sostenible, con las consecuentes implicaciones para el sector privado.

Para el año 2000, la inclusión del sector privado a la agenda de los ODM sería parte de un proceso en el que se esperaba que las empresas pudieran contribuir a los ODM a través de cuatro temas importantes: derechos humanos, aspectos laborales, medio ambiente y lucha anticorrupción. A partir de ahí, las cumbres internacionales buscarían acotar los esfuerzos privados en dos sentidos, el primero, aportar de recursos para reforzar la AOD y el segundo, desarrollo de alianzas público-privadas de colaboración, complementarias a lo financiero.

Cumbres y declaraciones relevantes para la inclusión del sector privado en la agenda del desarrollo[3]:

- Cumbre de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo (2002): se destacan instrumentos tradicionales relacionados con el sector privado como, el comercio, la cooperación financiera o la deuda externa, y se plantea la búsqueda de instrumentos innovadores para hacer más eficiente la ayuda al desarrollo.
- Declaración de París (2005) y Programa de Acción de Accra (2008): con pocas referencias al sector privado se reconoce que para aumentar la eficacia de la ayuda, se debe fomentar el diálogo incluyéndolo (Apropiación). En Accra se plantean asociaciones eficaces inclusivas ante un reconocimiento de un mayor involucramiento del sector privado en el desarrollo (puntos 9, 16 y 20).
- Declaración de Busan (2011): se pasa del paradigma de la eficacia de la ayuda al de la eficacia del desarrollo. Se reconoce la importancia de la participación de varios actores como sector privado, y explícita el instrumento de colaboración con este actor a través de alianzas público-privadas (párrafos 1, 5, 8 y particularmente el 32).
- Declaración de Río+20 (2012): se reconoce el papel del sector privado para un verdadero Desarrollo Sostenible y una Economía Verde. Particularmente en la sección II.C y III, se le invita a promover los principios del Pacto Mundial,

2 Véanse autores como Hogan (1987) o Hubbard y Duggan (2008). En el presente, Fernández y Rial (2009) o Mac Sweeney (2008) resaltan el rol que sigue teniendo el sector privado en estas actividades.

3 Para mayor detalle se sugiere consultar los documentos de las cumbres y declaraciones referidas.

guiarse bajo los preceptos de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y promover alianzas y fondos público-privados.

- Primera y Segunda reunión de la AGCED 2014 y 2016: Bajo el espíritu de alianzas inclusivas, el sector privado aparece como "socio de desarrollo" (sección II.E, 2014). Destacan esquemas como Alianzas Publico Privadas, Valor compartido y RSE. En 2016 se enfatiza la importancia de la transparencia y rendición de cuentas.

Estas cumbres y declaraciones han establecido un marco de referencia específico para la inclusión del sector privado, en el que se ha pasado de una complementariedad de recursos bajo el contexto de eficacia de la ayuda en los ODM, a un proceso incluyente y de corresponsabilidad para el logro de un desarrollo eficaz bajo la Agenda 2030. En paralelo se percibe cómo han ido evolucionando las principales formas de colaboración público-privadas y de las que se dan cuenta en el siguiente apartado.

El sector privado ante la Agenda 2030

La participación del sector privado en la agenda actual, ha sido impulsada particularmente desde NU[4] y órganos como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como desde agencias de países del norte, como la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), entre otras[5]. Sus formas de colaboración tienen el mismo fin, contribuir a la agenda del desarrollo a través de tres modalidades: 1) actividades en que el sector privado contribuye de manera directa; 2) organismos multilaterales trabajando con el sector privado y; 3) organismos bilaterales, que trabajan con el sector privado para incrementar su alcance y eficiencia.

Cuadro 1. La importancia del sector privado para Naciones Unidas

Pacto Mundial	UNCTAD (2005)	PNUD (2009)
Acogen principios universales en cuatro grandes áreas: • Derechos humanos. • Temas laborales. • Temas ambientales. • Lucha anticorrupción.	• Inversión. • Bienes y servicios. • Empleo. • Tecnología. • Conducta comercial ética, ingresos fiscales. Reducir efectos de restructuración empresarial.	• Lograr los ODM. • Compartir riesgos, responsabilidades, recursos y beneficios, a través de consultoría y dialogo político, financiamiento, actividades empresariales y cadena de valor, inversión social en proyectos.

Fuente: Elaboración propia con base en UNCTAD (2005) y PNUD (2009).

4 Particularmente, Naciones Unidas ha desplegado tres estrategias para fomentar la integración del sector privado desde el año 2000: 1. El lanzamiento del Pacto Mundial en el año 2000; 2. El portal https://business.un.org para facilitar la colaboración del sector privado con Naciones Unidas y para el logro de los ODS, y 3. La guía de cooperación entre el sector privado y Naciones Unidas de 2000 con dos actualizaciones, en 2009 y 2015.

5 En Moreno, Gayo y Gómez-Galán (2014: 53-78) se ilustran los apoyos que ocho países donantes y la Unión Europea proveen a las alianzas público-privadas.

A pesar de ello, las formas de colaboración público-privadas detectadas fueron muy diversas, sin embargo, en el marco del trabajo de organismos multilaterales y actuaciones bilaterales se pudo detectar diferentes formas de colaboración (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Formas de colaboración público-privadas

Formas comúnmente identificadas	Formas complementarias
• Alianzas público-privadas (y alianzas público-privadas para el desarrollo). • Filantropía corporativa e individual. • Negocios inclusivos y cadenas híbridas de valor. • Fondos globales. • Responsabilidad Social Empresarial.	• Códigos de ética. • Patrocinio y cofinanciamiento. • *Marketing* social. • Comercio justo. • Movilización conjunta de capital público y privado. • Financiamiento y servicios de asesoría para inversión privada en países en desarrollo. • Asistencia técnica y cadena de valor. • Voluntariado corporativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Trichauer (2002), Domínguez y Fernández (2011) y BMZ (2011).

Uno de los principales retos de estas formas de colaboración desde los ODM es su focalización hacia el avance de la agenda al desarrollo. En esa línea nuevamente Naciones Unidas ha jugado un rol clave, pero también otras iniciativas como el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), concretamente, con tres iniciativas[6]:

1. La plataforma Action 2020, con una agenda y asesoría para ayudar a las empresas a influir positivamente con el medio ambiente, la sociedad y el cambio climático.
2. La herramienta SDG Compass, que junto con el Global Report Initiative y el Pacto Mundial provee asesoría a las empresas para alinear sus estrategias y medir sus contribuciones a los ODS.
3. Se promueve un premio a las compañías que trabajen por una alineación con los ODS.

Respecto a la forma en que el sector privado puede contribuir a los ODS, se encuentran pocas iniciativas que aporten información, sin embargo se pueden rescatar las del cuadro 3.

Cuadro 3. Ejemplos de colaboración público-privada bajo los ODS

Fuente	Ejemplos de forma de colaboración
Red Española del Pacto Mundial (2016): "El sector privado ante los ODS. Guía práctica para la acción".	Recomendaciones sobre como las empresas pueden contribuir a cada objetivo considerando la gestión y los grupos de interés así como preguntas clave tales como: ¿cómo mi empresa es más competitiva acabando con la desigualdad? o ¿puedo comercializar una solución que combata el hambre?, entre otras.
Business and Sustainable Development Commission (2017): "Ideas for action for a long-term and sustainable financial system".	Cinco áreas de trabajo sobre desarrollo sostenible: 1. Alineación de política económica y regulaciones financieras; 2. Estandarizar reportes corporativos; 3. Obtener infraestructura sostenible correcta; 4. Crear reservas de recursos financieros de largo plazo y 5. Apoyar la innovación financiera.

Fuente: Elaboración propia basado en los documentos referidos.

6 Para más información se pueden consultar los siguientes links: http://action2020.org/, http://sdgcompass.org, http://businesscommission.org

Por último, en la línea de la Red Española del Pacto Mundial, autores como Hopkins y Lawrence (2016)[7], sugieren medidas concretas para cada objetivo:

- Objetivo 1. Pobreza: pagar mejores salarios.
- Objetivo 2. Hambre: nuevos métodos sostenibles de producción y cultivo.
- Objetivo 4. Educación: trabajar con el sector público para garantizar educación y habilidades adecuadas.
- Objetivo 9. Infraestructura: construcciones sostenibles.
- Objetivo 10. Desigualdad: aceptar regímenes fiscales justos.
- Objetivo 12. Consumo: esfuerzos de proveedores y cadena de valor.

En síntesis, los esfuerzos del sector privado con relación a los ODS son, sin duda, mas focalizados, y se basan en una variedad de estrategias claramente identificadas. En tal sentido los estados seguirán jugando un papel clave en la creación y facilitación de alianzas con este actor. Tomando esto en consideración el siguiente y último apartado, explora el caso de dos experiencias de colaboración público-privada para el caso mexicano.

La experiencia mexicana con el sector privado

El nuevo panorama mundial sitúa en un lugar especial a los Países de Renta Media (PRM), como México. En tal sentido, el país ha venido realizando ajustes relevantes sobre su arquitectura institucional, como muchos otros países del Sur y de renta media[8], entre ellas: la promulgación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011 (LCID) y la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID) ese mismo año. La LCID promovió la creación del Fondo de Cooperación Internacional (FONCID), el registro y sistema de información sobre cooperación internacional (RENCID y SICID) y el programa de cooperación internacional (PROCID)[9].

Otro aspecto importante en la experiencia mexicana es la forma en que se ha ido integrando al sector privado en su estrategia de cooperación internacional. Así, encontramos dos experiencias, la primera, la Alianza México por Haití en 2010 y la segunda, posterior a la creación de la AMEXCID, la Alianza por la Sostenibilidad.

7 Documentos en línea, disponibles en: https://www.linkedin.com/pulse/csr-uns-sdgs-role- private-sector-profs-michael-hopkins-hopkins y https://www.csrfi.com/wp-content/uploads/2013/10/CSR-and-the-United-Nations-SDGs.pdf

8 Al respecto, se recomienda ver Piefer (2014) y Sidiropoulos *et al.* (2015).

9 Para abundar sobre el proceso de institucionalización de la cooperación mexicana se sugiere ver el número 102 de *Revista Mexicana de Política Exterior* de 2014, el número 28 de la *Revista española de desarrollo y cooperación* (2011) y Bracho y Pérez-Pineda (2015: 168-185).

Particularmente, la Alianza México por Haití, como respuesta al terremoto de enero de 2010, se reconoce con la primer APP que realiza el Estado mexicano en materia de cooperación internacional, tal y como se reseña en Albo (2014: 139). Dicha iniciativa involucraría al Gobierno mexicano, sector privado, sociedad civil y academia. Por sus características, tal intervención se ubicaría dentro la categoría de una Alianza Público-Privada para el Desarrollo (Moreno, Gayo y Gómez-Galán, 2014: 15-39). Entre las lecciones relevantes de este proceso, como se reseña en Sánchez (2013: 237), están: el que un país como México realizaría por primera vez una iniciativa de esta naturaleza y que se establecería una metodología de trabajo con reglas de operaciones claras y transparentes.

La segunda experiencia, la "Alianza por la Sostenibilidad", surge una vez creada ya la AMEXCID. Como antecedente, cabe resaltar que la LCID no hace una mención clara sobre el rol que jugaría el sector privado en la cooperación mexicana, salvo en su artículo 15, solo como un actor de consulta del Consejo Consultivo. Sin embargo, dada la relevancia que ha adquirido este actor, como se señala en el PROCID de 2014, se espera contar de manera más estratégica con él. En tal sentido, el establecimiento de uno de los cinco consejos técnicos consultivos, incorporaría a las empresas. Así, entre 2014 y 2016, la AMEXICD, asesorada por la GIZ, en el marco del "Programa de Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID", llevaría a cabo una serie de reuniones que coadyuvarían a la creación de una estrategia con el sector privado (Martin, Angelino y López, 2015).

Para el 2016 y ante el inicio de los ODS, se contaría ya con una base que permite a la Agencia generar diálogo con distintos interlocutores privados y establecer acciones concretas. De esta manera, promovió la Alianza por la Sostenibilidad, como una plataforma de colaboración con el sector privado para impulsar proyectos que sumen al logro de los ODS[10]. Con ello, se conformaron cinco comités alineados con cinco de los ODS donde se percibe que las empresas mexicanas podrían genera un mejor impacto:

- Comité de Energía Asequible y no Contaminante.
- Comité de Ciudades y Comunidades Sostenibles.
- Comité de Producción y Consumo Responsables.
- Comité de Educación.
- Comité de Inclusión Social.

Quizá lo más relevante de esta última experiencia, es que un país como México, cuenta ya con una estrategia clara de inclusión del sector privado en su cooperación, lo que permitirá desplegar distintas estrategias público-privadas como las aquí reseñadas, con la consecuente aportación a los ODS.

10 Para mayor detalle de la alianza y la lista de participantes, se puede ver la información en línea referida en: http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-por-la-sostenibilidad

Consideraciones finales

Aunque el rol del sector privado aparecer como un fenómeno novedoso e innovador en el marco de los ODM, se mostró que esto no ha sido así. No obstante, las dinámicas del nuevo siglo ponen en evidencia que los Estados por sí solos ya no podrán resolver los problemas económicos, sociales y ambientales del mundo. En tal sentido, la evolución del sector privado bajo esquemas como la RSE, permitirían a la gran empresa, junto con su cadena de valor (proveedores, distribuidores, etc.), sumarse a la agenda internacional.

Con la Agenda 2030 se está avanzado en ubicar estrategias concretas para un sector privado heterogéneo, no solo representado por la gran empresa y cuyas formas de colaboración no sean solo a través de APP, bajo formas como la Filantropía individual y corporativa con casos de éxito como los de la Fundación Bill y Melinda Gates. En materia de negocios inclusivos y cadenas hibridas de valor, se han desarrollado también diversas iniciativas exitosas en sectores como energía, salud y construcción, en donde que muchas empresas han colaborado con agencias de cooperación y comunidades locales para proveer bienes y servicios que de otra forma quizá no tendrían, bajo la idea de la base de la pirámide de Prahalad (2005) o de la propuesta de creación conjunta de valor de Porter y Kramer (2011).

Las experiencias de países emergentes como México se vuelven relevantes bajo la agenda actual que considera que los problemas de desigualdad, pobreza y ambientales, no son exclusivos del sur. Los avances que ha tenido la cooperación mexicana en materia institucional le permiten, bajo su naturaleza dual, delinear estrategias concretas de colaboración con el sector privado para hacer más eficiente su cooperación y contribuir exitosamente al logro de los ODS. A pesar de ello, quedan abiertas nuevas interrogantes sobre el rol del sector privado en la cooperación mexicana, pensando no solo en otros tipos de actores privados, como los emprendedores sociales, sino también el rol de los migrantes a través de flujos privados como las remesas, o de instrumentos como los microcréditos, o los incipientes fondos de cooperación como el México-Chile o México-Uruguay, que ameritan una valoración.

Por último, se debe reflexionar también hasta dónde es conveniente la participación del sector privado en la cooperación internacional, vista por algunos autores como la antesala de la privatización de la cooperación, así como la necesidad de contar con regulaciones que garanticen que las actividades del sector privado no estén por encima de las necesidades colectivas o el bien común, espacio, donde el Estado debe seguir jugando un papel preponderante.

Bibliografía

ALBO, Andrés (2014): "Alianza por Haití: ejemplo de colaboración entre sectores", *Revista mexicana de política exterior*, 102, septiembre-diciembre, pp. 131-139.

ALONSO, José Antonio (2012): *La empresa en tiempos de cambio: la RSC y los negocios inclusivos*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, p. 294.

BMZ (2011): *Forms of development cooperation involving the private sector,* Bonn, Germany, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, p. 18.

BRACHO, Gerardo y PEREZ-PINEDA, Jorge (2015): "Development agencies in emerging powers, the mexican case", en Elizabeth Sidiropoulos, Jorge Pérez-Pineda, Sachin Chaturvedi y Thomas Fues, *Institutional Architecture and Development, Responses from emerging powers,* South Africa, JACANA-SAIIA, pp. 168-185.

DOMÍNGUEZ, Rafael y FERNÁNDEZ, Josefina (2011): *Responsabilidad social corporativa y cooperación internacional para el desarrollo,* Santander, España, CEOE-CEPYME Cantabria, p. 63.

FERNÁNDEZ, Carlos y RIAL, Juan (2009): "Las políticas públicas de cooperación y la participación del sector empresarial en los procesos de reconstrucción post-bélica y la promoción del desarrollo", FRIDE, 19, España, marzo, pp. 1-9.

HOGAN, Michael (1987): *The Marshall Plan, America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Estados Unidos, Cambridge University Press, p. 483.

HOPKINS, Michael (2007): *Corporate Social Responsibility & International Development: is business the solution?*, UK, Earthscan, p. 243.

HUBBARD, Glenn y DUGGAN, William (2008): "The forgotten lessons of the Marshall", *Strategy + Business*, issue 51, verano, 10 de junio [en línea], disponible en: http://www.strategy-business.com/article/08203?gko=7a7ab

MAC SWEENEY, Naoise (2008): *Desarrollo del sector privado en países post-conflicto*, Cambridge, Reino Unido, Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial, p. 86.

MARTIN, Jerome; ANGELINO, Diego y LÓPEZ, Lorena (2015): *Construcción de una estrategia de colaboración de AMEXCID con el sector privado*, México, GIZ, p. 44.

MORENO, Luisa; GAYO, Daniel y GÓMEZ-GALÁN, Manuel (2014): *Alianzas público privadas para el desarrollo. Manual de colaboración entre administraciones públicas*, España, ONGD y Empresas. Fundación CIDEAL, CONEMUND, p. 292.

NELSON, Jane (2004): "The public role of private enterprise: risks, opportunities and new models of engagement", A working paper of the: Corporate Social Responsibility Initiative, 1, febrero, pp. 1-28.

PÉREZ-PINEDA, Jorge Antonio (2014): "New Forms of Cooperation with the Private Sector: Mexico for Haiti Alliance", en Lena Lázaro, Citlali Ayala y Ulrich Müller, *Global Funds and Networks: Narrowing the Gap Between Global Policies and National Implementation,* Alemania, Nomos, pp. 237-247.

— (2016): "El papel del sector privado en la cooperación internacional", en Esther Ponce, Simone Lucatello y Rafael Velázquez, *Teoría y práctica de la cooperación*

internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México, México, CGCID, AMEI, REMECID, pp. 241-250.

PIEFER, Nadine (2014): *Experiences of middle-income countries in international development cooperation,* México, GIZ, p. 159.

PINGEOT, Lou (2014): "La influencia empresarial en el proceso post-2015", Cuadernos 2015 y más, Plataforma 2015 y más, 4, julio, pp. 1-64.

PORTER, Michael y KRAMER, Mark (2011): "La creación de valor compartido", *Harvard Business Review*, enero-febrero, pp. 3-18.

PRAHALAD, Coimbatore (2005): *La fortuna en la base de la pirámide: Cómo crear una vida digna y aumentar las opciones mediante el mercado,* España, Ediciones Granica.

SÁNCHEZ, Juan Carlos (2013): "Alianza México por Haití", en Fundación CIDEAL y Promotora Social México, *Alianzas público privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro*, México, Promotora Social México/Fundación CIDEAL, pp. 231-237.

SEVERINO, Jean-Michael y RAY, Oliver (2009): "The End of ODA: Death and rebirth of a global public policy", Center for Global Development Working paper N° 167. marzo, p. 28.

— (2010): "The end of ODA (II): The birth of hypercollective action", Center for Global Development Working paper, 218, junio, pp. 44.

SIDIROPOULOS, Elizabeth; PÉREZ-PINEDA, Jorge; CHATURVEDI, Sachin y FUES, Thomas (2015): *Institutional Architecture and Development, Responses from emerging powers,* South Africa, JACANA-SAIIA, p. 283.

TRICHAUER, Ricardo (2002): "El papel de la empresa privada en la cooperación internacional", en *Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional*, Edición nº 64, SELA, enero-abril, disponible en: http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2005/11/T023600000014-8-El_papel_de_la_empresa_privada_en_la_cooperación_internacional.htm

UNCTAD (2005): *Contribuciones empresariales positivas al Desarrollo Económico y Social de los Países en Desarrollo Receptores,* Ginebra, Naciones Unidas-UNCTAD, TD/B/COM.2/EM.17/2, p. 13.

8

Inversiones de impacto como puente entre la cooperación internacional y el sector privado: posconflicto en Colombia

Impact Investing as a bridge between International Cooperation and the Private Sector: Post conflict in Colombia

JUANA GARCÍA Y NICOLÁS SALCEDO*

PALABRAS CLAVES
Financiación para el desarrollo; Cooperación internacional; Sector privado; Inversiones de impacto; Posconflicto.

RESUMEN En un contexto en donde los desafíos sociales y económicos son cada vez más complejos y los recursos financieros tradicionales cada vez más escasos, el sector privado y la cooperación internacional tienen más incentivos que nunca para trabajar de manera articulada. El presente artículo examina las inversiones de impacto como una herramienta ideal y como puente entre la cooperación internacional y el sector privado en sus esfuerzos por financiar el desarrollo en países de renta media, a partir de la experiencia de Colombia.

* **Juana García** es ingeniera industrial. Especialista en Negociación y Relaciones Internacionales por la Universidad de los Andes. Magíster en Cooperación Internacional y doctora en Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es profesora de la Facultad de Administración y adjunta del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia. Ha sido miembro del Center for Latin American Strategic Studies y fue directora de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia.

Nicolás Salcedo es politólogo especializado en Relaciones Internacionales y licenciado en Historia por la Universidad Javeriana. Especialista en Cultura de Paz y Gestión de Conflictos por la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo por la Universidad de los Andes. Actualmente es Oficial de Desarrollo en la Embajada de Canadá en Colombia. Trabajó con el Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá, con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Presidencia de Colombia.

KEYWORDS
Development financing; International cooperation; Private sector; Impact investing; Post conflict.

ABSTRACT In a context where social and economic challenges are increasingly complex and traditional financial resources particularly scarce, the private sector and international cooperation have more incentives than ever to work in an articulated way. This paper examines Impact Investing as an ideal tool and as a bridge between international cooperation and the private sector in order to join their efforts for financing development in middle-income countries, based on Colombia's experience.

MOTS CLÉS
Le financement pour le développement; La coopération internationale; Du secteur privé; L'investissement d'Impact; Le post-conflit.

RÉSUMÉ Dans un contexte où les défis sociaux et économiques sont de plus en plus complexes et où les ressources financières traditionnelles sont particulièrement rares, le secteur privé et la coopération internationale ont plus de motivations que jamais de travailler de manière articulée. Cet article examine les Investissement d'Impact comme un outil idéal pour relier les efforts de la coopération internationale et du secteur privé pour financer le développement dans les pays à revenu intermédiaire, sur la base de l'expérience de la Colombie.

Introducción

La cooperación internacional (CI) continúa siendo relevante en los esfuerzos por enfrentar y dar solución a problemas de desarrollo y es uno de los vehículos preferidos por los países más ricos para contribuir al bienestar de poblaciones necesitadas en países más pobres. Para Jeffrey Sachs (2005), recortar los recursos destinados a la cooperación internacional representaría la muerte de millones de personas en todo el mundo. Sin embargo, así como hay estudios y autores que reivindican la importancia de la CI para promover el desarrollo, otros cuestionan duramente los resultados obtenidos, especialmente cuando se contrastan con la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Una de las críticas más agudas es la que plantea Angus Deaton (2013), quien sostiene que el mayor dilema para la CI es que cuando las condiciones para el desarrollo están presentes la cooperación no es necesaria, al tiempo que la cooperación no es útil cuando las condiciones locales son adversas a este.

A pesar de ello, hay cambios y tendencias más evidentes en los Países de Renta Media (PRM) en los que la CI encuentra mayores dificultades para justificar su presencia y en los que, paradójicamente, se concentra la mayor cantidad de recursos. Para complejizar aún más la ecuación, en estos países la Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD) ya no es, y por mucho, la principal fuente de financiación del desarrollo. La inversión extranjera directa, remesas, donaciones privadas y créditos, entre otros, juegan hoy en día un rol protagónico en un campo que hace no mucho tiempo era dominado por la CI.

En un contexto en el que la CI se enfrenta a grandes cambios y serios cuestionamientos, especialmente acerca de su papel en PRM, las Inversiones de Impacto (IdI) ofrecen nuevas maneras de invertir recursos para enfrentar necesidades relacionadas con el desarrollo de una manera más eficiente y efectiva. Al utilizar aproximaciones de mercado con el potencial de generar impacto social (OCDE, 2015) las IdI se convierten en alternativas interesantes y novedosas para la financiación del desarrollo y el rol de la CI en alianza con el sector privado (SP).

En los últimos años diferentes actores se han dado a la tarea de explorar el universo de las IdI. Sin embargo, el afán por definir y entender lo que son ha limitado la aparición de estudios lo suficientemente exhaustivos acerca del papel que podrían desempeñar las IdI en la financiación para el desarrollo internacional y su potencial en PRM con brechas sociales y económicas aún importantes, como Colombia. Es muy poco lo que se conoce todavía sobre las IdI y su utilidad para la CI y el SP. La literatura académica es aún escasa.

Este artículo analiza el panorama de la CI en Colombia. PRM que está entrando en una fase de posconflicto y construcción de paz, a la vez que introduce las IdI como una alternativa innovadora para que la CI, de la mano con el SP, contribuya al desarrollo y a una paz sostenible. Para lograr esto, examinamos cómo las IdI pueden a generar crecimiento económico e impacto social. Por último, analiza el papel que puede desempeñar la CI en el desarrollo y consolidación de las IdI, y cómo estas pueden impactar en la sostenibilidad de sus inversiones.

La investigación contempló una revisión de la literatura sobre la financiación para el desarrollo, la cooperación internacional, los países de renta media, el sector privado, las Inversiones de Impacto y el posconflicto en Colombia. Igualmente se realizaron entrevistas con representantes de estos sectores para profundizar la información de contexto.

Financiación para el desarrollo y las inversiones de impacto (IdI)

La Conferencia de Adís Abeba en 2015 confirmó tres aspectos: los retos del desarrollo son complejos, el desarrollo es costoso y el mundo tendrá que ser particularmente creativo para enfrentar esa complejidad y poder financiar el desarrollo con las ambiciosas metas que se plantearon. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y retomando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los recursos necesarios pasan de billones a trillones. Las Naciones Unidas calculan que para cumplir con las metas propuestas se necesitarán 172,5 trillones en los próximos quince años (Anderson y Chonghaile, 2015).

La Conferencia es apenas el capítulo más en la búsqueda de alternativas para la financiación del desarrollo. La conclusión de este proceso es cada vez más clara: se necesita una aproximación nueva y original. De acuerdo con la Unión Europea, los factores limitantes para alcanzar una Agenda post-2015 transformadora no estarán relacionados con la falta de recursos, sino con la manera en que estos sean movilizados y usados (European Union, 2015).

Las IdI definidas por el Global Impact Investing Network (GIIN) como aquellas "inversiones realizadas en empresas, organizaciones y fondos con la intención de generar impacto social y ambiental además de un retorno financiero", hacen parte de esta corriente. Presentan tres características esenciales: intencionalidad por generar impactos claros; inversiones con expectativas de retornos tanto económicos como sociales y ambientales y; capacidad para medir el impacto generado.

El valor agregado de las IdI radica en que se enfocan en las necesidades más apremiantes y complejas de la humanidad, incursionando en mercados emergentes y de frontera con riesgos altos, pero con enormes oportunidades, y entendiendo al mismo tiempo el costo social de no atender estas necesidades. Las IdI ratifican la hipótesis de Porter y Kramer (2011): en el concepto de valor compartido, las necesidades sociales definen mercados. Las IdI refuerzan el principio según el cual "la solución radica en el principio de valor compartido, el cual implica crear valor económico de una manera que también crea valor para la sociedad al centrarse en sus necesidades y desafíos". Las conexiones entre lo económico, lo social y lo ambiental se refuerzan mutuamente y están en el corazón mismo tanto del concepto de valor compartido como de las IdI, entendidas como una manera novedosa de hacer negocios, por un lado, y de financiar el desarrollo, por el otro. En otras palabras, las IdI representan un vehículo ideal para crear valor compartido y afrontar las complejidades sociales y el potencial de los negocios e inversiones de una manera integral y sostenible.

Al mismo tiempo el abanico de las IdI presenta una gran variedad de modalidades. Se diferencian entre sí por el tipo de expectativas de retorno financiero, el sector de inversión, el ámbito geográfico y por la forma que adoptan (activos, deuda o depósitos en efectivo) (Rodin y Brandenburg, 2014: 36). Los mismos inversionistas pueden ser categorizados entre aquellos que privilegian los retornos financieros o los que priorizan el impacto social. El Monitor Institute (2009) estima que en los próximos años las IdI harán parte de una industria de 500 billones de dólares a nivel global. Esta cifra es aún más impactante cuando se tiene en cuenta que la AOD en el 2015 alcanzó132 billones de dólares (OECD, 2016)[1].

1 En la actualidad la mayoría de las IdI se encuentran en el África Subsahariana (43%), seguido por el sudeste asiático (25%) y América Latina (18%). 50% de las IdI se concentran en los sectores energía alternativa y limpia, desarrollo rural y salud; a diferencia de las inversiones comerciales en países en desarrollo que se centran en la industria manufacturera, la extracción de recursos naturales y las telecomunicaciones (Simon y Barmeier, 2010: 16). Según datos del

Las IdI suelen cumplir con algunas características básicas:

1. Deben enfocarse en la solución de problemas sociales o ambientales que no han sido atendidos apropiadamente.
2. Buscan intervenir y mejorar la calidad de vida de poblaciones vulnerables, en riesgo o viviendo en condiciones que no son óptimas.
3. Presentan una intención explícita por parte de los emprendedores y de los inversionistas sociales por generar impactos sociales y ambientales positivos.
4. Tienen expectativas de obtener retornos financieros, así estén por debajo de las tasas del mercado.
5. Deben poder medir el impacto social y ambiental, así como los retornos financieros.
6. Apuntan a la sostenibilidad de las inversiones en donde los impactos alcanzados y los retornos económicos generados perduren en el tiempo.

Cooperación internacional e IdI en Colombia

Colombia presenta un rol dual en la CI, por una parte, es receptor de AOD y, por otra, es oferente de cooperación Sur-Sur (García, 2017). Frente a una reducción de los recursos disponibles de los países donantes y una mejor situación de Colombia tanto a nivel interno como en la percepción de la comunidad internacional, no es extraño que surjan llamados a justificar la pertinencia de invertir recursos de cooperación en el país. Si bien hoy en día estas preguntas aún son relevantes, el panorama actual de Colombia ha cambiado de manera importante con la firma de un acuerdo de paz con las FARC y el inicio formal de la etapa de posconflicto. En la actualidad es evidente que los retos del posconflicto son enormes, los recursos del Estado colombiano son insuficientes para afrontar todos los gastos que se vienen y los recursos de los donantes son limitados (García, 2015). En este contexto, el Gobierno de Colombia se ha aproximado de nuevo a la comunidad internacional y el SP para solicitar apoyo.

Las preguntas centrales que surgen son ¿cómo invertir y aprovechar recursos escasos para lograr transformaciones profundas? ¿Cómo lograr que ante esta nueva oportunidad que tiene Colombia para superar el conflicto la CI y el SP estén a la altura de las circunstancias y demuestren tanto su valor agregado como sus enormes potencialidades? En el caso de la CI el reto es cómo lograr una "reingeniería" para que esta contribuya a lograr los cambios sociales y el desarrollo que necesita Colombia de una manera relevante, innovadora, eficiente y sostenible. Analizar el rol de la CI en una Colombia en posconflicto es importante para encontrar alternativas que maximicen unos recursos que, junto a otras fuentes, pueden ser determinantes en el desarrollo

Global Impact Investment Network (GIIN) el mercado global de las IdI alcanza los 60 billones de dólares, una cifra bastante grande y con un alto potencial de crecer en los próximos años.

social y crecimiento económico de muchas regiones y poblaciones que han sido tradicionalmente relegadas al olvido y el abandono.

Es por esto que las IdI pueden ser una alternativa a ese trabajo articulado con la CI. El panorama de las IdI es un universo aún pequeño, tanto en actores como en montos, pero con una tendencia al alza. En el 2005 existía un solo inversionista de impacto en Colombia, para el 2014 ya había 21, con 35 inversiones con un valor estimado entre 35 y 45 millones de dólares (LGT Venture Philantropy, 2014). Las áreas de inversión preferidas por estos actores son las de agricultura, inclusión financiera, iniciativas verdes o relacionadas con el medio ambiente, salud y nutrición, educación, e información ciencia y tecnología (LGT Venture Philantropy, 2014). El monto promedio de las inversiones fue de 2,2 millones de dólares (Guerrero y Rincón, 2016: 10).

El estudio más reciente sobre IdI en Colombia (2016) fue publicado por una alianza de actores entre los que están Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE), LGT Impact Venture y Latin America Private Equity & Venture Capital Association (LAVCA), bajo nombre de *El Panorama de la Inversión de Impacto en América Latina*. Algunos de los hallazgos más importantes de este estudio son:

1. El ecosistema está dominado por actores (fondos) internacionales con solo tres locales dedicados exclusivamente a Colombia los cuales manejan un total de 52 millones de dólares en activos bajo gestión (ANDE, LGT y LAVCA, 2016: 10).
2. Durante los años 2014 y 2015 se identificaron 32 fondos de inversión que a su vez reportaron 16 inversiones con un promedio de recursos de 2.2 millones de dólares (ídem: 10).
3. Alrededor del 80% de las IdI en Colombia fueron en las áreas de agricultura e inclusión financiera (ídem: 10).
4. Los Fondos e inversiones realizadas a la fecha en Colombia han privilegiado sectores más tradicionales con capacidad de crecer y en mercados más estables (ídem: 86).

La evolución que se ha dado en los últimos años muestra dos tendencias: 1) un número importante de emprendedores e iniciativas están dispuestas a ofrecer alternativas innovadoras y sostenibles a problemas sociales y de desarrollo enfocadas en las necesidades más críticas; y 2) un número creciente de actores están dispuestos a financiar estas propuestas sociales de desarrollo con fondos privados de inversión, actores privados, la CI y otro tipo de inversionistas.

IdI en el posconflicto colombiano

Las IdI están diseñadas para implementarse en contextos complejos, como sería el caso del posconflicto en Colombia, en donde se necesita un impacto social y ambiental sin sacrificar los retornos económicos. Existe una confluencia natural entre los

objetivos de las IdI y las necesidades de estas zonas. La urgencia por generar desarrollo y crecimiento económico en áreas tradicionalmente pobres y deprimidas, combinado con la necesidad de generar impactos sociales y ambientales que corrijan las desigualdades históricas, hace de las IdI un mecanismo ideal de intervención. Organizaciones como Acumen o Bamboo Finance ya lo vienen haciendo con resultados incipientes pero esperanzadores.

Las IdI se enfocan en apoyar las llamadas "empresas de impacto", las cuales pueden incluir desde pequeños emprendedores sociales que buscan solucionar problemas locales, pequeñas y medianas empresas (pyme), hasta aquellos emprendedores con agendas nacionales que pretenden transformar la manera como se proveen servicios básicos para poblaciones de escasos recursos en territorios alejados (Rodin y Brandenburg, 2014: 114). Estos actores suelen ser los motores del desarrollo en las zonas de posconflicto pues son la fuente principal de generación de empleo e innovación, así como de la provisión de servicios básicos para población menos favorecida[2]. Tzemach (2012) afirma que este tipo de emprendimientos puede contribuir a promover la estabilidad de las comunidades y el desarrollo en países en conflicto o recuperándose de este.

Las IdI fomentan la confluencia de varios actores interesados en el desarrollo y en mejorar la vida de poblaciones vulnerables. Los retos del posconflicto son complejos, por lo que ningún actor en solitario puede pretender solucionarlos. Las IdI no solo promueven la coordinación y cooperación entre las diferentes partes interesadas, sino que también comparten los riesgos.

Para Andrés Uribe (2016), director de demanda de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, las IdI como instrumento de financiación del desarrollo durante el posconflicto presenta dos grandes ventajas: "i) Permiten la alineación de intereses de actores públicos, privados y del sector social al crear estructuras de incentivos que fomentan la apropiación y participación de los principales interesados (*stakeholder buy-in*); y ii) Se cambia de alguna manera del paradigma de los productos a los resultados".

Las IdI están concebidas para generar diferentes tipos de impacto. Dos de estos son fundamentales en contextos de posconflicto. El impacto que se origina como consecuencia de la provisión de bienes, servicios y productos concretos en zonas deprimidas y para población vulnerable. Así como el impacto que se da como consecuencia de las prácticas generadas por parte de las IdI en el capital social de las comunidades donde operan. El gran valor de las IdI radica en su potencial de lograr la transformación económica y el cambio social.

2 La Corporación Financiera Internacional (IFC) reporta que las pyme en países en desarrollo proveen el 45% del empleo formal y contribuyen con el 29% del PIB, llegando al 67% y 49% respectivamente en países desarrollados (Tzemach, 2012).

Para Jefferson Ramírez (2015), director de Ashoka Colombia:

> En ocasiones es preferible hablar no de emprendedores sociales, sino de agentes de cambio. La clave es trabajar con estos actores en tres dimensiones que potencialicen sus posibilidades de cambiar el entorno social: 1) liderazgo para el cambio, lo cual incluye la búsqueda y selección de los emprendedores con el fin de establecer una comunidad entre ellos; 2) la educación para el cambio, la cual conlleva aspectos de empatía, generación de cambio, trabajo en red y liderazgo colectivo; y 3) alianzas para el cambio, las cuales se meten ya con las IdI en un esfuerzo por borrar los límites y las barreras entre los diferentes actores que pueden contribuir al cambio social.

Cooperación internacional, sector privado e IdI

Koh, Karamchandani y Katz (2012: 4) sostienen que las IdI se enfrentan a tres grandes retos para alcanzar su pleno potencial: la ausencia de una intermediación efectiva, la ausencia de una infraestructura facilitadora y la incapacidad de absorber capital.

> En otras palabras, existe una brecha entre emprendedores sociales con ideas maravillosas para solucionar de manera innovadora y a bajo costo problemas sociales, por un lado, e inversionistas con recursos financieros disponibles y con el deseo de generar impactos sociales y ambientales, por el otro. Entre los dos existe un vacío que no ha sido posible llenar y que ha limitado el potencial de las IdI. Así como existe un deseo y reconocimiento por intentar soluciones de mercado para superar la pobreza y la exclusión, aún no hay un diálogo fluido entre los emprendedores sociales (o agentes de cambio) y los inversionistas" (Koh, Karamchandani y Katz, 2012).

La CI, en asocio con el SP, tiene la capacidad para solventar esa brecha de una manera que otros actores no la tienen. Los recursos de la CI podrían contribuir a generar las condiciones que necesitan los emprendimientos de impacto para ser exitosos. La CI puede contribuir a minimizar los riesgos y consolidar las IdI, a través de acciones que, por ejemplo, promuevan el acceso al crédito, permitan a los emprendimientos de impacto retener el capital humano, alcanzar economías de escala y fortalecer a proveedores. Podría utilizar sus recursos para promover la innovación en los negocios, contribuir a entender las necesidades de los más pobres, desarrollar planes de negocios, brindar formación en destrezas para la innovación, desarrollar tecnología, proveer fondos semilla, avanzar estudios de mercado, probar modelos de negocios, estimular la demanda y el conocimiento de clientes potenciales, desarrollar cadenas de proveedores, construir capacidades organizacionales para escalar el negocio, crear mercados y diseñar estrategias de mercadeo (Koh, Karamchandani y Katz, 2012: 13).

Mientras que la mayoría de inversionistas no están dispuestos a invertir su dinero en este tipo de acciones, la CI lo puede hacer. Sus recursos pueden destinarse a financiar aquellas ideas, iniciativas, emprendimientos o negocios que tienen un alto potencial de generar impactos sociales y económicos en aquellas fases iniciales en las que se necesita una inversión considerable para consolidar un modelo en el que las ganancias económicas no son realistas a corto plazo, y que por ende no son atractivas para otro tipo de inversionistas más tradicionales y conservadores. Es decir, que necesitan de capital paciente y asistencia técnica (Bugg-Levine y Emerson, 2011: 34-35). La CI puede ayudar a desarrollar, validar y establecer nuevos modelos de negocios como las IdI, financiando emprendimientos con alto potencial y llevándolos a una instancia en donde sean atractivas para otros inversionistas. Puede incluso ayudar a desarrollar mercados completamente nuevos al servicio de las poblaciones más pobres y necesitadas (Koh, Karamchandani y Katz, 2012: 34). El reto para lograr que las IdI contribuyan al posconflicto en Colombia depende de lograr un balance adecuado entre la disponibilidad de capital, por un lado, y un número suficiente de emprendimientos o empresas de impacto. Este trabajo plantea que en una Colombia en posconflicto la CI haría bien en asignar sus recursos, una parte al menos, para estimular las IdI.

Es innegable que la innovación trae sus riesgos, especialmente cuando se trata de encontrar soluciones sostenibles para problemas sociales en zonas marginadas y de posconflicto. La CI puede permitirse, a diferencia de otros actores, innovar, aunque implique correr unos riesgos, especialmente si es para consolidar modelos que resuelvan problemas sociales, que sean sostenibles, que permitan ser replicados, que apalanquen recursos de otras fuentes (sobre todo privadas), que estimulen la innovación y promuevan la eficiencia. El argumento de Koh, Karamchandani y Katz (2012) es que si los financiadores tradicionales, entre esos la CI, han invertido grandes sumas de dinero en iniciativas que buscan cambiar el comportamiento de aquellos que se encuentran en la base de la pirámide o en brindarles nuevas destrezas y formación, con mayor razón deberían estar dispuestos a asignar sus recursos a un modelo que puede garantizarles la sostenibilidad de sus inversiones de la mano del SP. En otras palabras, los recursos de la CI pueden jugar un rol catalítico frente a la discusión del poco impacto que ha generado la CI en décadas anteriores (Koh, Karamchandani y Katz, 2012: 8)[3].

Conclusiones

Aunque la CI continúa siendo relevante en los esfuerzos por enfrentar y dar solución a problemas de desarrollo, en PRM como Colombia, no es la principal fuente de financiación del desarrollo. La complejidad de los problemas relacionados con el

3 Koh, Karamchandani y Katz (2012) recuerdan que el modelo de las micro finanzas, reconocido actualmente como uno exitoso, por muchos años no fue lucrativo y necesitó de subsidios en la forma de subvenciones, préstamos y fondos de garantías (20 billones de dólares en dos décadas) por parte de filántropos y agencias de cooperación (Koh, Karamchandani y Katz, 2012: 8-9).

desarrollo, las limitaciones de los actores tradicionales en el concierto de la CI, y la aparición de nuevos actores como el SP, invitan a replantear el debate y a proponer alternativas novedosas para enfrentar esta situación.

Las IdI tienen un enorme potencial para abordar muchos de los cuestionamientos alrededor de la financiación para el desarrollo y el rol de la CI, particularmente en PRM. Ofrecen nuevas maneras de invertir recursos para enfrentar necesidades relacionadas con el desarrollo y el posconflicto de una manera más eficiente y efectiva, y hacen parte de una nueva corriente de activismo social que busca encontrar soluciones innovadoras a problemas complejos de desarrollo.

El énfasis de las IdI por lograr impactos ambientales, sociales y económicos se ajusta perfectamente a los objetivos del Gobierno colombiano y su estrategia de posconflicto. La utilización de las IdI como un instrumento, mecanismo y vehículo de financiación del posconflicto permitirá lograr el propósito establecido por el gobierno nacional de armonizar los intereses de los donantes públicos y privados con las inversiones del Estado.

Así como las IdI están diseñadas para implementarse en contextos complejos en donde se necesita tener un impacto social y ambiental sin sacrificar los retornos económicos, la CI tiene la capacidad y los recursos para contribuir a generar las condiciones que necesitan las IdI para consolidarse y convertirse en una alternativa para financiar el desarrollo en contextos complejos, especialmente en llenar la brecha entre los emprendimientos sociales y el capital privado; puede contribuir a minimizar los riesgos y consolidar las IdI a través de acciones que no son sencillas o posibles para el SP o los gobiernos.

Las IdI ofrecen a los emprendedores sociales la oportunidad de innovar y promocionar sus proyectos sociales en búsqueda de recursos financieros que garanticen la sostenibilidad. Los actores privados e inversionistas pueden financiar proyectos con alto potencial al tiempo que contribuyen al desarrollo de comunidades necesitadas y sin sacrificar su objetivo de generar ganancias a sus inversionistas (Koh, Karamchandani y Katz, 2012: 3). Las comunidades podrán recibir productos y servicios que impactarán su calidad de vida, al tiempo que se convierten en agentes de su desarrollo. Y, por último, el Gobierno de Colombia podrá solucionar problemas como la pobreza y la inequidad en zonas de posconflicto involucrando al sector privado y a otros actores de una manera innovadora y que no sea asistencialista.

Las IdI es una alternativa interesante para todos los actores del ecosistema. La CI puede encontrar en estas un mecanismo efectivo de financiación del desarrollo, al apostarle a soluciones de mercado para enfrentar problemas sociales complejos; al compartir los riesgos y ganancias con otros actores de manera colaborativa; al apuntarle a obtener impactos sociales y ambientales sin sacrificar los retornos económicos; al concebir

a las comunidades como sujetos activos de su desarrollo y no como beneficiarios pasivos; y al concentrarse en medir los impactos de sus intervenciones. Pero, sobre todo, la CI tiene una oportunidad de garantizar la sostenibilidad de sus inversiones y lograr cambios profundos en contextos complejos.

Bibliografía

ANDE, LAVCA y LGT IMPACT VENTURES (2016): "El panorama de la inversión de impacto en América Latina", *Tendencias 2014-2015*, disponible en: http://c.ymcdn.com/sites/www.andeglobal.org/resource/resmgr/docs/LatAm_ImpInv_Spanish_2016.pdf

ANDERSON, Mark y CHONGHAILE, Clar Ni (2015): "Addis Ababa development finance summit: all you need to know", *The Guardian*, 13 de julio, disponible en: https://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/13/addis-ababa-development-finance-summit-all-you-need-to-know-sustainable-development-goals

BUGG-LEVINE, Antony y EMERSON, Jed (2011*): Impact investing: Transforming how we make money while making a difference*, San Francisco, Jossey-Bass A Wiley Imprint.

DEATON, Angus (2013): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton, Princeton University Press.

EUROPEAN UNION (2015): "European report on development 2015. Combining finance and policies to implement a transformative post-2015 development agenda", disponible en: http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2015-European-Report-on-Development-English.pdf

GARCÍA, Juana (2015): "Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos." *Sextante,* 5, enero, disponible en: http://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia

— (2016): "Acuerdo de Paz de La Habana y cooperación internacional para el desarrollo en Colombia", *Revista española de desarrollo y cooperación*, 39, invierno, pp. 127-136.

GUERRERO, Andrés y RINCÓN, Óscar (2016): *El panorama de la inversión de impacto en América Latina. Tendencias 2014 y 2015. Enfoque especial en Brasil, Colombia y México*, disponible en: http://c.ymcdn.com/sites/www.andeglobal.org/resource/resmgr/docs/LatAm_ImpInv_Spanish_2016.pdf

KOH, Harvey; KARAMCHANDANI, Ashish y KATZ, Robert (2012): *From blueprint to scale. The case for philanthropy in impact investment*, Monitor Group and Acumen Fund, disponible en: http://acumen.org/content/uploads/2013/03/From-Blueprint-to-Scale-Case-for-Philanthropy-in-Impact-Investing_Full-report.pdf

LGT VENTURE PHILANTROPY (2014): *Impact investing map – Colombia*, disponible en: http://www.lgtvp.com/lgt/files/aa/aa8346b7-7010-4a0f-b1a2-1e6a92d97d48.pdf

MONITOR INSTITUTE (2009): *Investing for social and environmental impact. A design for catalyzing and emerging industry*, disponible en: http://www.monitorinstitute.com/downloads/what-we-think/impact-investing/Impact_Investing.pdf

OECD (2005): *Social impact investment: Building the evidence case,* París, OECD Publishing, disponible en: http://www.oecd.org/sti/ind/social-impact-investment.pdf

— (2016): *Development Cooperation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*, disponible en: http://www.oecd.org/dac/DCR%202016%20Highlights%20booklet%20FINAL.pdf

PORTER, Michael y KRAMER, Mark (2011): "Creating Shared Value. How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth", *Harvard Business Review*, pp. 62-77.

RODIN, Judith y BRANDENBURG, Margot (2014): *The power of impact investing. Putting markets to work for profit and global good*, Filadelfia, Wharton Digital Press.

SACHS, Jeffrey (2005): *The end of poverty: Economic possibilities for our time*, Nueva York, Penguin.

SIMON, Jhon y BARMEIER, Julia (2010): *More than money. Impact investing for development,* Center for Global Development, disponible en http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424593_file_More_than_Money_FINAL_web.pdf

TZEMACH, Gayle (2012): *Entrepreneurship in postconflict zones,* Nueva York, Council on Foreign Relations, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiz48K4vZzPAhVHbR4KHX4ODBoQFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fi.cfr.org%2Fcontent%2Fpublications%2Fattachments%2FCFR_WorkingPaper12_Lemmo n.pdf&usg=AFQjCNFqPIpqyA8MCGqNIMuyD7mJY9TUGg&sig2=a5K650V358zCW-5p95a3Rw

UNITED NATIONS (2015): *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,* Nueva York, disponible en: http://www.un.org/esa/ffd/wpcontent/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Entrevistas

RAMÍREZ, Jefferson (2015): Entrevista, 25 de noviembre, Bogotá-Colombia.

URIBE, Andrés (2016): Entrevista, 20 de septiembre, Bogotá-Colombia.

9

El sector privado y la problemática de la inserción laboral de los segmentos más vulnerables

The private sector and the labour insertion problem of the most vulnerable segments

MARÍA EUGENIA SCONFIENZA*

PALABRAS CLAVE
Desempleo; Mercado de trabajo; Exclusión; Demanda de empleo; Responsabilidad Social Corporativa.

RESUMEN En periodos en los cuales las intervenciones en materia de desarrollo sostenible se expanden a toda la sociedad, cabe preguntarse acerca del lugar que ocupan las problemáticas de inclusión laboral de los sectores más vulnerables. En un mercado laboral que persiste segmentado como el argentino, cabe preguntarse cuáles son las estrategias en materia de RSC que se vinculan a esta problemática.

KEYWORDS
Unemployment; Labor market; Exclusion; Labour demand; Corporate Social Responsibility.

ABSTRACT In periods in which sustainable development interventions spread throughout society, it is possible to ask oneself about the place of labour inclusion issues in the most vulnerable sectors. In a segmented labor market as the argentine one wonders what are the CSR strategies linked to this problem.

* **María Eugenia Sconfienza** es doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), licenciada en Ciencia Política (UBA), magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO), especialista en Organizaciones Sin Fines de Lucro (Universidad de San Andrés). Becaria posdoctoral CONICET Argentina. Líneas de acción: políticas sociales, reinserción laboral, pobreza, desigualdad, desaliento laboral, exclusión social, desempleo, tercer sector.

MOTS CLÉS
Le chômage; Le marché du travail; L'exclusion; La demande d'emploi; Responsabilité Sociale des Entreprises.

RÉSUMÉ Dans les périodes où les interventions sur le développement durable s'étendent dans toute la société, on se demande sur la place des problématiques d'insertion professionnelle des secteurs les plus vulnérables. Dans un marché du travail qui continue segmenté comme ce de l'Argentine, on peut se demander quelles sont les stratégies de RSE qui sont liés à cette problématique.

En las economías en desarrollo los escenarios laborales poco tienen de justos, equitativos y seguros. Estos países generalmente presentan un mercado laboral caracterizado por elevados índices de no registro laboral, a la vez que elevadas tasas de desempleo y diversas manifestaciones de precariedad laboral. En estos contextos el volumen y la velocidad de generación de puestos de trabajo no resultan suficientes para incorporar a la totalidad de la fuerza de trabajo disponible o potencialmente disponible.

Países como Argentina presentan situaciones de exclusión e informalidad que si bien no son sinónimos, generalmente se implican mutuamente. Esto es, no todos los trabajadores informales son pobres pero la gran mayoría de los ocupados de hogares pobres revisten el carácter de no registro[1]. Es por ello que vale decir que el mercado de trabajo en Argentina no escapa a la lógica de "dualismo" en la cual un fragmento "primario" conformado por personas trabajando en un empleo formal relativamente estable, con mejores salarios, y cierto nivel de cobertura social —obra social, futuros beneficios previsionales, etc.— se contrapone a un grupo "secundario" de trabajadores precarios en quienes el empleo es un bien preciado y escaso[2]. Este sector percibe ingresos más bajos, intermitentes que no permiten la previsibilidad de ingresos futuros, y se encuentra excluido de los beneficios de protección social típicamente asociados al empleo (Piore, 1978, 1983).

Robert Castel (1997) destaca que cuanto más significativa es la precariedad de la situación del trabajador respecto del empleo, mayores son los riesgos de rupturas sociales y familiares, de reducción de la sociabilidad, de pérdida de identidad, de sufrimiento psíquico y mental, de empobrecimiento de los ingresos y por tanto, mayor el deterioro de las condiciones de vida. En este sentido, a medida que se perpetúan las manifestaciones de precariedad laboral, mayores las probabilidades de profundizar y reforzar la

1 Al respecto, véase el análisis de Groisman y Beccaria (2008) para el caso argentino.

2 El empleo registrado representa la instancia que mejor asegura derechos sociales y ciudadanos con base en la contribución productiva del trabajador en relación de dependencia. Vale decir que si bien la exclusión puede responder a múltiples causas, la limitación del acceso al mercado de trabajo o una inserción laboral endeble actúan como potenciadores de esta situación de exclusión.

situación de exclusión. Trabajar en situación de no registro, la informalidad conlleva relaciones laborales frágiles que, así como el desempleo implican que la identidad del trabajador es vulnerada porque se siente desvalorizado, se autoculpabiliza y surge en él un sentimiento de inutilidad y miedo respecto del futuro, dado que derechos laborales y sociales se encuentran vinculados directamente con el empleo.

Los datos para Argentina evidencian un periodo de mejoras a partir de la salida de la crisis del año 2001. La pobreza disminuyó en forma marcada desde la salida de la convertibilidad en 2002 y ello fue manifestación directa de una fuerte creación de empleo y de una mejora en los ingresos reales de los trabajadores. Sin embargo, las mejoras en términos laborales no se advirtieron más intensas para los hogares con menores recursos —cuyos jefes no tiene educación secundaria completa—. Ello constituye un primer indicio acerca de las características distributivas que tuvo esta fase expansiva, especialmente luego de superar los niveles críticos en los dos años posteriores a la crisis. En efecto, solo en este breve periodo la mejora en los ingresos de los hogares se mostró más intensa para las familias con menores recursos. Luego, el crecimiento del empleo fue diferenciándose según nivel educativo: más fuerte para quienes tenían mayor nivel educativo. Otro rasgo que prevaleció en el periodo fue una elevada inestabilidad laboral (Groisman, 2010). La significativa proporción de empleos precarizados en la estructura de empleo conlleva una recurrente rotación laboral consecuencia de un mercado laboral que se presenta como inestable para un segmento de la población. Este, si bien fue un rasgo que se extendió en forma muy marcada en la sociedad argentina durante el decenio de los noventa, especialmente en la segunda mitad del mismo (Groisman y Beccaria, 2009), en los años que siguieron a 2001 continuó —con una intensidad menor— pero se puede afirmar que siguió afectando especialmente a los hogares de menores recursos. Esto da cuenta de una proliferación de estigmas asociados a la discriminación en el acceso al empleo por disponibilidad de recursos socioeconómicos, edad, segregación residencial, etc.

En Argentina, los empleadores tienden a reproducir prácticas discriminatorias en el acceso al empleo, ya sea mediante mecanismos de reclutamiento específicos (que por ejemplo dejan afuera a quienes no finalizaron sus estudios secundarios y quienes tienen edades mayores a los 40 años) independientemente de los requerimientos de las labore s a realizar, mediante diversas modalidades de contratación que tienden a precarizar a los estamentos más empobrecidos de la sociedad —es el caso de las tercerizaciones— y mediante otras acciones que tal vez involuntariamente excluyen a ciertos colectivos de trabajadores (búsquedas vía instancias informatizadas, exclusión por zona de residencia, etc.) (Sconfienza, 2016).

Dentro de la heterogeneidad de la estructura productiva del país, ciertos rasgos característicos son compartidos al interior de las actividades que presentan mayor precariedad —servicio doméstico, construcción, cuentapropismo no profesional, servicios y comercio minorista principalmente— en antagonismo con quienes detentan puestos de empleo estables y registrados. En este sentido, gran parte de las ocupaciones

informales representan actividades de refugio, es decir, estrategias de subsistencia para grupos que pueden ser entendidos como marginales concentrando actividades precarias y generalmente fuera de la normativa laboral y muchas veces intermitentes. En este escenario, cabe preguntarse, ¿cuál es el nivel de involucramiento respecto de estas problemáticos del sector privado?

Si bien existen diversas estrategias de contención social y de integración socioeconómica impulsadas por el Estado mediante políticas de mercado de trabajo activas y pasivas, el sector privado como actor protagonista en la dinámica de generación de empleo dispone de algunos mecanismos que pueden incidir en la realidad de inserción de los segmentos más empobrecidos.

Existen asociaciones propias de la sociedad del trabajo como los sindicatos, pero estos organismos trabajan en general a partir del universo de trabajadores insertos en el mercado laboral. Cuando se trata de exclusión existen acciones enmarcadas en la Responsabilidad Social Corporativa que en el caso de la temática laboral suelen ir de la mano de organismos internacionales, particularmente la Organización Internacional del Trabajo.

Si bien el vínculo tradicionalmente reconocido entre las corporaciones y la sociedad es la filantropía entendida como una relación de caridad de las primeras hacia las segundas[3], más recientemente ha ido cobrando relevancia la noción de "responsabilidad". En la región latinoamericana el concepto comienza a cobrar importancia hacia fines de los noventa. Existen varias definiciones que refieren al significado del concepto. En general coinciden en que la RSC constituye el reflejo de la manera en que las empresas/corporaciones toman en consideración las repercusiones —económicas, ambientales y sociales— que tienen sus actividades sobre la sociedad. En ella se afirman los principios y valores por los que se rigen tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. Es una iniciativa de carácter voluntario y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la legislación (OIT, 2006) con el propósito de colaborar en la construcción de una sociedad más justa y sostenible.

En el plano de inserción laboral y pobreza las iniciativas promovidas por organismos internacionales y corporaciones privadas han tenido una evolución poco dinámica y de acotado progreso, no obstante, a continuación, se encunarán algunas de las instancias de intervención que se orientan a la temática.

Hacia finales de la década de los noventa, como respuesta a la aparición de las numerosas nuevas modalidades de inserción vulnerable a los mercados de trabajo, la OIT formula el concepto de Trabajo Decente (TD), definido como aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y se ejerce en condiciones de libertad,

3 Correa, Flynn y Amit (2004).

equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana (OIT y MTEySS, 2012). Esta definición se relaciona con cuatro áreas prioritarias de los mercados de trabajo: los derechos del trabajador —en particular, los que surgen de los convenios principales de la propia OIT—; la calidad del empleo —en términos de remuneración y condiciones de trabajo—; la protección social y el diálogo social tripartito.

El Estado argentino, reconociendo que la inequidad no es solo una cuestión ética sino una de las mayores barreras al desarrollo económico y social (MTEySS, 2009) avanzó en el año 2006 en la formulación de una alianza multisectorial —conformada por el sector público, empresas líderes con filiales en el país, universidades y organizaciones de la sociedad civil— denominada Red de RSE y Trabajo Decente[4]. La finalidad de la misma es fomentar el desarrollo sostenible, el trabajo decente y el diálogo social con el foco en la promoción de acciones de RSC.

En el año 2000 se pone en marcha oficialmente el Pacto Global[5]. Esta iniciativa de Naciones Unidas tiene como propósito incentivar la adhesión a diez principios universales, correspondientes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a cumplirse en el año 2015[6]. Es una iniciativa de carácter voluntario en el desarrollo de alianzas entre Estados, sociedad civil y empresas, con el objetivo de que, en línea con la RSC, las empresas asuman un papel protagónico en las soluciones referentes a los principales factores problemáticos y urgentes que enfrenta la sociedad a nivel mundial. Para ello, y con el fin de promover el diálogo social para la alcanzar los diez objetivos, se crea el Pacto Global como instrumento de la ONU que viabilice en distintos países la concreción de estos. Para ser organismo miembro activo del Pacto Global (empresa, organizaciones educativas y de la sociedad civil), los organismos deben presentar Comunicaciones de Progreso (COP), que son un documento que actúa como compendio en el cual se detallan las medidas prácticas adoptadas por los participantes para aplicar los principios del Pacto Global durante el año fiscal anterior, así como una cuantificación de los resultados alcanzados o previstos empleando, en lo posible, indicadores o sistemas como los elaborados por la organización Global Reporting Initiative (GRI)[7]. Entre los diez principios universales del Pacto Global, el

4 Esta iniciativa dispone además de la asistencia técnica de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en la Argentina a través del Programa Conjunto MTEySS-CEPAL-PNUD-OIT de Apoyo a la Red de RSE y Trabajo Decente, y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

5 Para mayor detalle, véase PNUD (2004).

6 189 países —entre los que se encuentra la Argentina— aprobaron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, realizada en el año 2000 en la ciudad de Nueva York, la Declaración del Milenio que traza una serie de objetivos relacionados con el desarrollo de los países para 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprenden: terminar con el hambre y la pobreza extrema; las enfermedades más graves para toda la humanidad; poner fin al analfabetismo; reducir drásticamente la mortalidad infantil; alcanzar la igualdad de género y proteger el medio ambiente, entre otros objetivos.

7 La GRI es una organización con el propósito de impulsar la elaboración de memorias de sostenibilidad de empresas, en las cuales se establecen los principios e indicadores necesarios para medir y dar a conocer su desempeño económico, ambiental y social. Cabe destacar

número seis sostiene que las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación[8].

En la actualidad se encuentran en vigencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que comprenden 17 objetivos aprobados por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015 en una cumbre de Naciones Unidas que entraron en vigencia oficialmente el 1 de enero de 2016. Es un mecanismo que espera que para el año 2030 se logre poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático. Entre los 17 objetivos, el número 8 sostiene "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos"[9].

En Argentina el derecho "a trabajar" tal como lo menciona la Constitución Nacional en su artículo 14 requiere de la existencia de una verdadera equidad en el acceso al empleo. Cualquier situación que por acción u omisión de algún modo contribuya a algún tipo de discriminación en el acceso a los puestos de trabajo, está atentando contra estos principios. A modo complementario, cabe citar lo dispuesto en la Ley de Contrato de Trabajo y el Convenio 111 de la OIT.

La Ley 20.744 de Contrato de Trabajo en su artículo 17, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los/as trabajadores/as por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad. Asimismo, Argentina ratificó el Convenio 111 de la OIT sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato asumiendo en virtud de su artículo 2º la obligación de formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados las condiciones y prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Otra de las iniciativas en esta línea, son las "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales" cuyas casas matrices se encuentran en países miembros de la OCDE y a las que Argentina adhirió. Estas manifiestan que las empresas deberán "inspirarse, para sus actividades, en el principio de igualdad de oportunidades y trato en el trabajo y no discriminar a sus trabajadores en el ámbito laboral o profesional por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, o por cualquier otra circunstancia, a menos que las prácticas selectivas respecto a las características del trabajador favorezcan las políticas públicas establecidas que

que existen otros organismos que ofrecen un servicio similar mediante el cual se certifican acciones de sustentabilidad.

8 Para un mayor detalle, véase PNUD (2007).

9 Los datos a partir de los cuales se fundamenta este principio son los siguientes: el desempleo mundial aumentó de 170 millones en 2007 a casi 202 millones en 2012, de los cuales alrededor de 75 millones son mujeres y hombres jóvenes; cerca de 2.200.000 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares; se necesitan 470 millones de empleos a nivel mundial para las personas que se incorporarán al mercado laboral entre 2016 y 2030.

promuevan, de forma expresa, una mayor igualdad de oportunidades laborales, o que dichas prácticas respondan a los requisitos inherentes a un puesto de trabajo" (OECD, 2013: 39).

Otra iniciativa que emite lineamientos en materia de RSC es la norma de calidad ISO 26.000 publicada en el año 2010. Esta propuesta es llevada a cabo por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

Participaron de la elaboración de las ISO 26.000 consumidores, representantes del Gobierno, empresarios del sector industrial, trabajadores, organizaciones no gubernamentales e investigadores[10]. Esta guía incluye entre sus materias fundamentales, las "prácticas laborales", enfatizando entre otros aspectos en la incidencia determinante en términos sociales y económicos de la creación de puestos de trabajo[11].

Todas las iniciativas mencionadas fomentan un espíritu de "compromiso" y "responsabilidad" por parte de las compañías en relación a su comunidad y en consecuencia, las empresas comienzan a incorporar acciones comprometidas con el entorno. Los primeros pasos que dan generalmente suelen orientarse a temáticas directamente vinculadas a su actividad —por ejemplo, si se trata de una compañía petrolera, principalmente se avocará a cuestiones medioambientales; automotrices a seguridad vial; tabacaleras a salud, etc.—. Ahora bien, a medida que las corporaciones ganan experiencia en el campo de la RSC, resultan más difíciles de eludir las acciones de RSC vinculadas al resto de las temáticas, entre ellas a las que refieren al ámbito laboral. En materia de empleo, diversas cuestiones se incluyen en: el Pacto Global, la GRI, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, y en las normas ISO 26.000[12]. No obstante, la evidencia indica que las acciones en materia laboral aun resultan embrionarias.

En general la RSC avocada a la temática laboral, tiende a concentrarse en acciones tales como la lucha contra el trabajo infantil o la inserción de personas con capacidades diferentes, pero las estrategias de inclusión laboral de los segmentos más desprotegidos o vulnerables no suelen estar en agenda. De todos modos, vale la pena destacar que existen algunos ejemplos aislados de iniciativas que por ejemplo son impulsadas por consultoras de recursos humanos destinadas a promover la inclusión de adultos mayores de 45 años, jóvenes o talleres de capacitación que ponen a disposición de algunos de los sectores más desprotegidos, herramientas y experiencia en temáticas

10 Para mayor detalle, véase www.iso.org

11 Las siete materias fundamentales de las normas ISO 26.000 comprenden: a) participación activa y desarrollo de la comunidad; b) derechos humanos; c) medio ambiente; d) prácticas justas de operación; e) asuntos de consumidores; f) gobernanza de la organización, y g) prácticas laborales.

12 Inclusive en el ámbito legislativo existen diversos proyectos de ley enfocados a legislar y promover la obligatoriedad de presentación de reportes sociales. Un referente de esta temática es la senadora nacional por la provincia de Buenos Aires, María Laura Leguizamón.

referentes a posturas, dominio de herramientas informáticas, etc. promoviendo la equidad de oportunidades en el acceso al trabajo de los segmentos más vulnerables. Este tipo de iniciativas que comprenden medidas inclusivas pueden llegar a promover una mayor afiliación del resto de los empleados con la firma al percibir que las corporaciones en las cuales trabajan desarrollan acciones socialmente responsables. Complementariamente, una de las motivaciones que pueden alentar el compromiso de las empresas para la promoción de estrategias de inclusión laboral es, por ejemplo, la fidelidad del trabajador. La necesidad de un empleo, y principalmente de un empleo estable hacen que el compromiso de quien desde hace tiempo se encuentra por fuera del mercado laboral pueda llegar a ser mayor.

Existe un espacio de acción de creciente visibilidad para las ONG que, al igual que sucede en el ámbito estatal, sus intervenciones en materia de inclusión laboral de colectivos vulnerables suelen acotarse a instancias de capacitación o apoyo a autoemprendimientos productivos. Existen algunas organizaciones que, enfocadas en la problemática de la edad, ejecutan programas con el propósito de concientizar acerca de la discriminación laboral en los mayores de 45[13]. No obstante, el nivel de incidencia y difusión de este tipo de intervenciones privadas aún es muy acotado.

Conclusión

Es cierto que el principal factor que impulsa la inclusión laboral, es el crecimiento sostenido y productivo de la economía, por consiguiente la certidumbre económica y políticas como el acceso al crédito. No obstante, la inclusión laboral independientemente del ciclo económico presenta ciertas particularidades que inciden de forma directa en la oferta de empleo, "decidiendo" de alguna manera en base a ciertos criterios qué segmentos son más proclives a ser inlcuidos y cuáles no.

Cuando los criterios de elegibilidad se corresponden con las tareas a realizar, oferta y demanda de empleo se relacionan bajo una lógica de imparcialidad. Ahora bien, cuando esto no sucede, comienzan a operar lógicas de tendencia arbitrarias, y es entonces cuando parte de la precariedad laboral en general y la exclusión del mercado de trabajo en particular obedecen a la persistencia de prácticas "segmentadoras" provenientes de la demanda de empleo. Por consiguiente, resulta necesario que se promueva desde el Estado, pero también desde el sector privado, organismos internacionales y la sociedad civil, un ideario de responsabilidad en relación a la comunidad —limitando el progreso de dogmas discriminatorios— que derive en acciones que lejos de constituir instancias de filantropía sean el correlato de una toma de conciencia del rol activo que respecto de la segmentación puede llegar a tener cualquier miembro o entidad de la sociedad.

13 Es el caso de las organizaciones no gubernamentales "Diagonal" y "Asociación de 50 a 60". Para mayor detalle, véanse www.diagonal.org.ar y www.asociacion50a60.org.ar

Bibliografía

CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

CORREA, M. E.; FLYNN, S y AMIT, A. (2004): "Responsabilidad Social Empresaria en América Latina: una visión empresarial", *Serie medioambiente y desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.

GROISMAN, F. (2010): "La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 25, 2.

GROISMAN, F. y BECCARIA, L. (2008): "Informalidad y pobreza en Argentina", *Investigación Económica*, vol. 67, 266, Universidad Autónoma de México, pp. 135-169.

— (2009): *Argentina Desigual*, Buenos Aires, Edición Prometeo, Universidad Nacional General Sarmiento.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) (2009): *RSE y Trabajo Decente en la Argentina. Contexto, desafíos y oportunidades,* Buenos Aires, MTEySS.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012): *Explora Trabajo Decente: Programa Multimedial de Capacitación Docente*, Buenos Aires, OIT y MTEySS.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2006): *Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa*, Consejo de Administración, 295ª reunión, Ginebra, OIT.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD) (2013): *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, OECD Publishing.

PIORE, M. J. (1978): "Dualism in the Labor Market: A Response to Uncertainty and Flux. The Case of France", *Revue économique,* vol. 29, 1, pp. 26-48.

— (1983): "Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo", en L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, Madrid, Ed. Alianza.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004): *El Pacto Global en Argentina. Documento de adhesión del sector privado argentino*, PNUD.

— (2007): *Promoción de la Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación. Aportes Conceptuales y Experiencias Prácticas para la Implantación del Principio Nº 6 del Pacto Mundial de Naciones Unidas*, Pacto Global-PNUD Argentina, CEPAL, OIT.

SCONFIENZA, M. E. (2016): "Demanda laboral y segmentos vulnerables", Serie empleo, desempleo y políticas de empleo, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires, CEIL-CONICET.

Legislación
Ley N° 20.744. Ley de Contrato de Trabajo.

Sitios web
www.asociacion50a60.org.ar (año de consulta: 2016).
www.diagonal.org.ar (año de consulta: 2016).
www.iso.org (año de consulta: 2016).
www.un.org (año de consulta: 2016).

otros temas

10

Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina

Regional tensions as a challenge for Latin America integration and South-South cooperation

TAHINA OJEDA MEDINA*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Regionalismos; Tensiones.

RESUMEN Este artículo propone analizar la relación entre desarrollo, regionalismos y cooperación Sur-Sur y comprender la naturaleza de las tensiones que subyacen en las profundidades de dichos procesos en el ámbito sudamericano.

KEYWORDS
Development; South-South cooperation; Regionalism; Tensions.

ABSTRACT This article proposes to analyze the relationship between development, regionalism and South-South cooperation, as well as to understand the nature of the tensions of these processes in South America.

MOTS CLÉS
Développement; Coopération Sud-Sud; Régionalismes; Tensions.

RÉSUMÉ Cet article vise à analyser la relation entre le développement, le régionalisme et la coopération Sud-Sud, ainsi que comprendre la nature des tensions de ces processus dans la région de l'Amérique du Sud.

* **Tahina Ojeda Medina** es doctora en Ciencia Política. Investigadora y docente asociada al IUDC-UCM en la que coordina la línea de investigación "El Sur en la geopolítica del Desarrollo". Co-coordinadora del Grupo de Trabajo sobre "Cooperación Sur-Sur y políticas de Desarrollo en América Latina" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y miembro del Grupo de Investigación sobre "Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales" de Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES).

Introducción

Los procesos de integración y de regionalización vivieron una etapa de reimpulso en estos últimos 15 años de forma casi paralela a la reemergencia de la cooperación Sur-Sur (CSS). Ambos procesos mantienen una estrecha relación y son el resultado de una coyuntura histórica que facilitó la diversificación de los espacios de concertación y cooperación de los actores del Sur geopolítico y la promoción de estrategias alternativas de desarrollo e integración regional.

Los cambios políticos, normativos, sociales e institucionales en buena parte de América Latina (AL) permitieron a los gobiernos conseguir importantes puntos de encuentro y convergencia política, la identificación de necesidades y problemas de desarrollo comunes, la articulación de intereses económicos y geoestratégicos, así como la promoción de discursos y políticas con un enfoque crítico con la estructura y funcionamiento del orden mundial contemporáneo. En suma, facilitaron el retomar y actualizar algunas ideas del viejo proyecto político del Tercer Mundo sobre la independencia y la soberanía política-económica que, en los años setenta, proponía la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional más adecuado a las necesidades de los países "en desarrollo".

Dichos procesos de cambio contaron con un nivel significativo de apoyo popular, sobre todo, en los casos de las amplias bases sociales que llevaron al poder a los líderes que protagonizaron el denominado "giro a la izquierda" en varios países de AL en la primera década del siglo XXI. Es por ello que el grueso de las agendas de la CSS y de la integración regional pretendieron poner el acento en el desarrollo social, en la satisfacción de las necesidades básicas, en la garantía de derechos fundamentales, en la superación de la pobreza extrema y en la conquista de la soberanía alimentaria y energética.

Estas agendas partieron de una demanda social producto de las espeluznantes cifras de desigualdad, pobreza y exclusión, en donde millones de hombres y mujeres veían naufragar las posibilidades de tener una vida digna y la garantía de sus derechos fundamentales. Algunos gobiernos optaron por reforzar las estructuras del Estado, recuperando los sectores estratégicos de la economía y la producción (en su mayoría recursos naturales y materias primas), para obtener el control de los ingresos económicos que derivan de su explotación.

La justificación que quedó de relieve fue que, con el control de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos estratégicos, se conseguiría garantizar cierta independencia económica, la financiación de las políticas públicas de desarrollo y el cumplimiento de sus promesas electorales.

Estas premisas, entre muchas otras, permiten explicar cómo y por qué tuvo lugar el "retorno del Estado" en estos últimos 15 años y la gestión de las políticas que se promovieron en su nombre. Pero también ponen en evidencia que, a pesar de los esfuerzos realizados por construir modelos de desarrollo y de integración poco ortodoxos, muchos de los conflictos y tensiones que existen en la región, en sus diferentes niveles y ámbitos, siguen sin ser atendidos. Y es que, en algunos casos se han producido y recrudecido otras tensiones que ponen en jaque los avances que en materia de integración y CSS se observaron en este periodo de reimpulso.

Este artículo busca analizar la relación entre desarrollo, regionalismos y CSS e identificar las principales tensiones que subyacen en las profundidades de dichos procesos en el AL.

Desarrollo, integración y cooperación Sur-Sur

Desarrollo, integración y CSS son tres conceptos que están interrelacionados. Aunque cada uno de ellos tiene sus particularidades y pueden representarse a través de vías autónomas de actuación en materia de políticas públicas, convergen en un espacio de conexión con el elemento vertebrador que les da sentido, el desarrollo. En este orden de ideas, la integración y la cooperación son solo los instrumentos o las vías que conducen al logro de los objetivos de desarrollo.

Desarrollo y cooperación Sur-Sur

La CSS es una modalidad de cooperación internacional que opera dentro de un entramado de relaciones e intercambios cooperativos y estratégicos con fines de desarrollo entre actores del Sur. Requiere de la identificación de necesidades y del establecimiento de objetivos compartidos por las partes que establecen la relación para dar operatividad y sentido a sus intervenciones. Las áreas o sectores de actuación de la CSS podrán ser de la más variada naturaleza, en función de las necesidades identificadas por las partes y dando prioridad a aquellos sectores en los que las partes hayan adquirido alguna capacidad o tenido alguna experiencia que haya resultado de utilidad en un contexto similar. Esta modalidad de cooperación se rige por los principios de horizontalidad, consenso, equidad y complementariedad. En otro nivel de articulación de intereses, la CSS resulta clave para el impulso de la cooperación intrarregional y entre regiones, además de ser una herramienta para la dinamización de los procesos de integración y de regionalización, en tanto es una forma de producir un acercamiento entre diferentes actores del Sur y de fortalecimiento del eje Sur-Sur en las Relaciones Internacionales (RRII) (Ojeda, 2016).

La evolución teórica conceptual y práctica de la CSS ha estado ligada desde sus inicios al concepto del desarrollo (Manish, 1995; Colacrai, 2009; Ojeda, 2016) y ha transitado

por enfoques teóricos del más amplio espectro, siguiendo las tendencias de las RRII y de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Tendencias que han sido respaldadas por una porción del conocimiento científico que terminó por convertir su forma de entender el mundo en los paradigmas teóricos dominantes, cuya influencia permeó en el quehacer de expertos y técnicos de la red de instituciones asociadas al desarrollo internacional y a las políticas públicas nacionales.

Los enfoques teóricos del desarrollo que han sido aplicados a la CSS *grosso modo* van desde los más liberales, asociando al desarrollo con el crecimiento económico y el paradigma de la modernización industrial-económica-cultural; pasando por los estructuralistas, adheridos a la necesidad de obtener un desarrollo económico nacional que permita modificar las estructuras —nacionales e internacionales— de dominación a la que son sometidos los países dominados-periféricos; hasta llegar al desarrollo humano y sostenible, que intenta proporcionar una visión más amplia del desarrollo con la extensión de las capacidades y opciones para las personas en un justo equilibrio con la protección de la naturaleza.

Pese a los caracteres descriptivos que revisten de "novedoso" a cada uno de esos enfoques, el sustrato economicista y la mercantilización de las relaciones sociales y de producción a favor del desarrollo es una constante en cada una de ellas. Incluso, en los enfoques más centrados en el desarrollo sostenible, el reclamo social de los saldos ambientales negativos que ha ocasionado el modelo de producción y consumo que impera en el planeta, parece estar siendo redireccionado al campo económico y de las inversiones por los costes que implica promover-mantener una coherencia entre las políticas de desarrollo sostenible y las relaciones económicas internacionales.

Entre los años 2000 y 2015 en AL se aplicó un enfoque de construcción de capacidades propias y la vuelta a postulados de corte desarrollista en la CSS. Algunos de los debates relativos al desarrollo, con la influencia de teorías críticas como el posdesarrollo, el decrecimiento, el Buen Vivir y los grupos de teorías poscolonialistas, comenzaron a tener presencia en los debates centrados en cómo fortalecer y posicionar la CSS de AL, dando lugar a la aplicación de una amalgama de enfoques teóricos para definir qué tipo de desarrollo se pretende lograr a través de esta modalidad de cooperación.

En primer lugar, se identifica la impronta del paradigma de la modernización económica e industrial con una fuerte presencia del Estado, actor que lidera los procesos de reapropiación de los recursos naturales estratégicos y su explotación. En este caso, con una profundización de la economía extractivista como base del modelo de desarrollo y producción de capital y renta social, que no ha estado exenta de críticas y debates (Gudynas, 2011; Acosta, 2011; Delgado, 2013; Azamar, 2015).

En segundo lugar, con una clara influencia de la teoría marxista y del enfoque de la dependencia, se establece que para lograr el desarrollo es necesario conseguir una independencia frente al imperialismo y los poderes hegemónicos que mantienen el control estructural del sistema (capitalista) impidiendo el logro de un desarrollo autónomo y libre para los pueblos del Sur.

A día de hoy, en un escenario marcado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la práctica de la CSS sigue prevaleciendo la herencia de las visiones económicas sobre el desarrollo, solo que matizadas por la presencia del Estado como "garante" de la distribución social de sus beneficios. "Los debates de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ahondan en esa línea, renovando la importancia del crecimiento económico y de las asociaciones público-privadas en la defensa de un capitalismo verde, cuyos límites no se cuestionan [...] ocultando los efectos indeseados de ese modelo de desarrollo en las personas y en la naturaleza, en la justicia social y ambiental" (Echart, 2016: 2).

Es cierto que el desarrollo en la CSS muestra una tendencia al fortalecimiento de capacidades y que coincide con algunas teorías que rescatan la idea de que el desarrollo representa el incremento de capacidades y oportunidades para alcanzar una vida digna, siguiendo la línea de Amartya Sen, pero, aun así, no ha terminado de dar un paso más allá para superar la idea del crecimiento como correlativo del progreso social.

Desarrollo y regionalismos

En materia de integración y regionalismos el concepto del desarrollo ha resultado clave para determinar la forma, tipo y alcance de dichos procesos. En nombre del desarrollo económico se han promovido los mayores esfuerzos institucionales y gubernamentales para cohesionar los mercados, las fuerzas productivas y los capitales en las diferentes regiones de AL.

Las estrategias aplicadas no han sido en absoluto arbitrarias, por el contrario, se corresponden con los postulados de teorías como el intergubernamentalismo y el institucionalismo, que explican el papel de los Estados y las instituciones regionales en el éxito de la integración y que reflejan las experiencias de otras regiones del mundo, como es el caso de la Unión Europea y su mercado común.

Los procesos de integración y de regionalización surgieron en AL bajo la concepción más ortodoxa del desarrollo equiparado con el crecimiento económico. En su primera etapa conocida como "viejo regionalismo" que tuvo lugar entre la década de los sesenta y principios de los ochenta del siglo XX, estuvo influenciada por las teorías liberal y estructuralista con las que se justificaba, por una parte, la importancia de una unión aduanera para facilitar los intercambios comerciales regionales y, por otra, la necesidad de generar un entramado productivo nacional

que rompiera con la dependencia con los centros económicos internacionales. Estuvo marcada por la creación de acuerdos de integración económica que permitieran la expansión de los mercados en una región determinada, mientras que protegían sus economías de las inestabilidades del sistema internacional a través de una estrategia de substitución de importaciones y desarrollo endógeno (Morales, 2007; Sanahuja, 2008; Ojeda y Surasky, 2014).

En una segunda etapa conocida como "nuevo regionalismo" o "regionalismo abierto", desde mediados de la década de los ochenta y finales de los noventa, estuvo influenciada por el modelo neoliberal de la integración económica, el "consenso de Washington revisado" aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la agenda neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se impulsaron agendas de apertura a los mercados internacionales que incluían acuerdos de libre comercio e incorporaban regímenes de inversión, temas fronterizos e infraestructuras regionales principalmente.

La tercera etapa conocida como regionalismos "posliberales" o "poshegemónicos", comenzó a finales de la década de los años noventa, por la combinación del agotamiento del "regionalismo abierto", los cambios políticos ocurridos en AL, la redefinición de las políticas nacionales y regionales de desarrollo y la reemergencia de la CSS (Sanahuja, 2008; Serbin *et al.,* 2012; Ojeda y Surasky, 2014). Esta etapa quedó marcada, según Andrés Serbin (2012) por: a) "retorno de la política" tanto en el marco de la política exterior como del desarrollo, vista la marcada politización de la agenda regional con su consecuente desplazamiento de los temas netamente comerciales; b) "retorno del Estado" con un rol protagónico de los gobiernos en la definición y en la ejecución de las agendas regionales y; c) "retorno a la agenda del desarrollo" en un claro distanciamiento con las políticas de corte neoliberal del Consenso de Washington y como fórmula de proyección internacional de las políticas y procesos impulsado a lo interno de muchos de los países latinoamericanos.

A estos "retornos" sumaríamos el impulso de una "diplomacia de cumbres", como refuerzo a las coaliciones gubernamentales creadas en AL, configurándose como "espacios valiosos para el diálogo político y la toma de decisiones por parte de los líderes políticos, posibilitando así la materialización de acuerdos estratégicos a nivel regional, en un periodo corto de tiempo" (Bonilla y Álvarez, 2013: 7), pero cuyo uso excesivo podría redundar en la erosión de sus efectos prácticos.

Tensiones regionales

Como se explicó en el apartado anterior, el desarrollo, la cooperación y los regionalismos están estrechamente relacionados y es el primero de estos conceptos el que funge como eje vertebrador de los otros dos. Esto implica que la CSS y la integración

deben tomar caminos que resulten útiles para conseguir el desarrollo y una viga digna para sus pueblos. Para que la relación entre estos tres conceptos tenga sentido práctico resulta menester tener claridad en qué tipo de desarrollo se persigue y cuál es la estrategia de largo recorrido que se pretende seguir, además, es fundamental que exista armonización y coherencia de políticas, especialmente, en aquellas que pueden generar tensiones y conflictos regionales o subregionales.

Las tensiones pueden comenzar a aflorar bajo la materialización *factores causales de tensión*, que aplican tanto en el ámbito nacional como regional, siendo algunos de ellos:

1. *Mala planificación de las políticas públicas de desarrollo y de integración***.** Las políticas públicas representan un mecanismo básico de acción de nuestros sistemas políticos actuales. La planificación estratégica de estas políticas debe contar con las siguientes fases: surgimiento e identificación de un problema público; incorporación de ese problema a la agenda política; formulación de la política; implementación y evaluación (Velasco, 2016). Cuando la planificación se realiza de forma caótica, obviando alguna de estas fases, las posibilidades de éxito resultan muy limitadas, ocasionando, por ejemplo: solapar intervenciones de naturaleza similar en un mismo territorio o región; debilitar de la seguridad de los territorios y sus habitantes; propiciar daños ambientales que resultan irreversibles; uso ineficaz de los recursos públicos (nacionales e internacionales); priorización de actores y beneficiarios inadecuados; entre otros.
2. *Falta de coherencia entre el discurso del desarrollo y las políticas de desarrollo y de integración***.** El discurso del desarrollo y la integración, plasmado en los Planes Naciones de Desarrollo y los mandatos de las instituciones de integración, debe ser coherente con la aplicación de las políticas públicas para su cumplimiento. De no ser así, se genera una desconexión entre el modelo de desarrollo impulsado desde los Estado y la realidad material que viven los ciudadanos; la inequitativa distribución de los beneficios del desarrollo entre los diferentes actores de interés y la ineficacia de las políticas públicas de desarrollo y la integración regional.
3. *Baja legitimidad democrática***.** La participación activa, suficiente y relevante de la ciudadanía en las políticas de desarrollo y de integración contribuye a su legitimidad democrática y sostenibilidad en el tiempo. Sobre todo, en los casos de aquellos grupos sociales que sufrían afectaciones con la implementación de una política concreta. La omisión de las consultas previas necesarias y la falta de participación ciudadana podría derivar en la realización de diagnósticos poco acertados sobre la realidad en la que se pretende intervenir; vulneración de derechos fundamentales; escasa o nula apropiación por parte de los beneficiarios de la intervención; descoordinación e ineficacia a la hora de prever y atender las tensiones que puedan derivar la intervención planificada y, en suma, una desintegración.

Ante situaciones de tensión, lo recomendable sería revisar las políticas emprendidas por los diversos actores políticos e identificar las conexiones-desconexiones que presentan estas con respecto a la realidad material que, en todo caso, permiten constatar si los procesos formales están en sintonía con los procesos reales de la región —sobre todo, los sociales—. Esto facilitaría a los decisores conocer los niveles de aceptación y apropiación social de los proyectos emprendidos; el grado de satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de la ciudadanía; el impacto que dichos proyectos tienen en las formas y modos de vida de las personas; los avances o retrocesos en la construcción de una ciudadanía regional con sentido de pertenencia a ese espacio regional; hacer un seguimiento efectivo a la ampliación de las capacidades de producción y comercio con responsabilidad y equidad; avanzar en la protección y garantía de derechos fundamentales; entre muchas otras cuestiones.

El mapa de la integración regional actual revela que existen procesos y plataformas de diversa naturaleza que, de forma autónoma, intentan dar respuesta al objetivo de su creación. Ello implica que los países están involucrados en varios procesos simultáneos en donde asumen compromisos y promueven políticas, en función de sus intereses, en cada una de estas plataformas, gestionando así un ejercicio de geometría variable en la composición de los bloques regionales y evolucionando con diferentes velocidades y con políticas de desarrollo diversas.

Es de destacar que están conviviendo, aunque sin conseguir establecer una armonización y coherencia de políticas para el desarrollo con proyección regional, procesos y plataformas de la larga trayectoria como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), La Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), con otras más novedosas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). *Grosso modo* todos cuentan con experiencias prácticas de cooperación Sur-Sur en su dimensión regional como apoyo a las políticas de desarrollo de los países (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014; Soares, Milani y Echart, 2016) y han ido abriendo espacios para la participación social, eso sí, dentro de las estructuras funcionales de las instituciones. No obstante, siguen manteniendo agendas diferenciadas en donde unos promueven acuerdos de protección a la producción nacional y comercio intrarregional a pequeña escala (por ejemplo, ALBA-TCP), otros se abren al mercado internacional estableciendo Acuerdos de Libre Comercio extrarregionales (por ejemplo, AP) y otros apuestan por sistemas complejos de producción nacional y comercio dentro y fuera de la región (por ejemplo, MERCOSUR).

Si consideramos el estado actual de los conflictos que giran en torno al uso y la sobreexplotación de los recursos naturales y geoestratégicos en América Latina,

se pueden extraer algunas conclusiones para el debate: a) un número importante de las tensiones y los conflictos existentes en AL tienen un alcance transnacional llegando a afectar varias subregiones de forma simultánea; b) los conflictos que quedan reflejados en el mapa representan dimensiones clave para el desarrollo nacional y regional; c) el grueso de los conflictos están relacionados con la continuidad del modelo extractivista de desarrollo; d) existe una conexión subregional en las efectos negativos ocasionados por los proyectos nacionales de desarrollo que están sustentados en la explotación y comercialización de recursos naturales; e) los países que se ven inmersos en tensiones y conflictos comunes comparten espacios de diálogo político en procesos y plataformas regionales de integración.

En este sentido, queda de relieve que, mientras sigan vigentes tensiones y conflictos derivados de modelos de desarrollo que no convergen de manera coherente y armonizada, los procesos de integración quedarán abstraídos de la realidad de los pueblos a quienes pretenden unir en una comunidad regional.

Tomemos como ejemplo los conflictos derivados de la minería. En la actualidad, según los datos recolectados por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), existe un promedio de 222 conflictos documentados relacionados con la minería. Esta actividad económica está generando importantes impactos ambientales, la desmejora de la calidad de vida de las poblaciones que sufren el despojo de sus tierras, la criminalización de la protesta y la vulneración de los derechos humanos. La actividad del sector privado sigue sin modificar sustancialmente sus formas de trabajo y, aunque muchas de ellas tienen estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), esto no resulta óbice para que sean eximidas de su responsabilidad en las afectaciones ocasionadas. En el caso de los Estados que también participan de la explotación minera como recurso estratégico, tampoco están proporcionando las garantías necesarias para minimizar su impacto, siendo, además, recelosos con el abordaje de este tema como parte de una estricta política doméstica. Aun así, el mapa aquí presentado nos muestra que la actividad minero-extractiva está teniendo consecuencias que sobrepasan las fronteras de los Estados.

Eduardo Gudynas (2011) resume esta realidad con las siguientes premisas: a) los sectores extractivista se mantienen y posicionan como pilares del desarrollo; b) se defiende que con los gobiernos progresistas se emplea un nuevo estilo de extractivismo con mayor cuota de participación de empresas estatales; c) el neoextractivismo resulta funcional a la globalización comercial-financiera y mantiene a los países de América Latina en posición de subordinación; d) con el neoextractivismo se mantienen las fragmentaciones del territorio en áreas desterritorializadas que sirven como anclaje para los mercados globales, agravando las tensiones territoriales; e) se repiten reglas y funcionamientos de los procesos productivos orientados a ganar competitividad y rentabilidad siguiendo los parámetros clásicos,

incluyendo la externalización de impactos sociales y ambientales; f) el neoextractivismo proporciona a los Estados mayor proporción de excedentes que puede destinar a programas sociales que general legitimación que contribuye a apaciguar las demandas sociales.

Aunque en los últimos años se ha observado un incremento de la inversión social, mejoras en la redistribución de los recursos provenientes de la explotación de los sectores estratégicos, un esfuerzo por la recuperación del Estado y sus instituciones, así como la inclusión de temas "olvidados" en las agendas y en las políticas públicas, no es menos cierto que, los modelos de desarrollo apoyados en el extractivismo se han acentuado y están aún lejos de mejorar de forma sostenible las condiciones de vida de sus ciudadanos. No cabe duda de que los países del Sur tienen derecho a hacer uso de los recursos de los que disponen para financiar sus políticas de desarrollo, pero ello no implica que se sigan manteniendo las mismas inercias que tanto se criticaron en el pasado e ignorando las consecuencias de su aplicación prolongada y reforzada en el tiempo.

Conclusiones

En este artículo analizó la relación entre desarrollo, regionalismos y cooperación Sur-Sur, así como las tensiones que subyacen en las profundidades de dichos procesos en el ámbito sudamericano. A lo largo del mismo se consiguió poner en evidencia que los tres conceptos están interrelacionados, aunque, es posible que cada uno de ellos pueda ser representado a través de vías autónomas de actuación en materia de políticas públicas. Tanto la integración como la CSS deberán tener como elemento guía o vertebrador al desarrollo que, con sus diferentes interpretaciones, se construyó como el objetivo a conseguir. La integración y la cooperación representan instrumentos o vías que pueden conducir al logro del desarrollo para los países sudamericanos. En este sentido, la clave está en el modelo de desarrollo elegido y la legitimidad que adquiera, no por las promesas ofrecidas por los gobernantes, sino por mantener un enfoque basado en la garantía y el respecto a los derechos humanos.

Parte de las tensiones que ponen en jaque la integración y la CSS en AL están relacionadas con las debilidades asociadas a los modelos de desarrollo que conviven en la región. Resulta evidente que muchos temas, abordados de manera recelosa como asuntos de política doméstica, tienen impacto en la vida de muchas personas fuera de las fronteras de los Estados. La tarea, por tanto, es colectiva y requerirá de la cooperación Sur-Sur —en todos sus niveles y dimensiones— para facilitar el diálogo, el entendimiento y la búsqueda de soluciones eficaces.

Bibliografía

ACOSTA, A. (2011): "Ecuador, de la trampa petrolera a la minera", en VV AA, *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Barcelona, Icaria, pp. 37-73.

AYLLÓN, B.; OJEDA, T. y SURASKY, J. (2014): *Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina*, Madrid, IUDC-UCM/Editorial Los Libros de la Catarata.

AZAMAR, A. (2015): "Extractivismo: la falsa promesa de desarrollo en América Latina", *teoría&pesquisa*, vol. 24, 1, Brasil, pp. 116-127, disponible en: http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/433/286

BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.) (2013): *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Costa Rica, FLACSO.

COLACRAI, M. *et al*. (2010): "Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de buenos aires: Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación Sur-Sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina", Documento de Trabajo, N° 1, Argentina, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín, octubre.

DELGADO, G. (coord.) (2013): *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*, Argentina, CLACSO.

ECHART, E. (2016): "El Sur global más allá del Estado", *OpenDemocracy,* disponible en: https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/enara-echart-mu-oz/el-sur-global-m-s-all-del-estado

GUDYNAS, E. (2011): El nuevo extractivismo progresista en América del Sur, en: VV AA, *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina,* Barcelona, Icaria, pp. 75-92.

MANISH, J. (1995): "La cooperación Sur-Sur en un nuevo paradigma de desarrollo", *Cooperación Sur,* Nueva York, PNUD, julio, pp. 34-41.

MILANI, C.; ECHART; E.; DUARTE, R. y KLEIN. M. (2015): *Atlas de la política exterior brasileña*, Buenos Aires, CLACSO.

MORALES, M. (2007): "Un repaso a la regionalización y el regionalismo: los primeros procesos de integración en América Latina", *Confines*, 6, agosto-diciembre, disponible en: http://confines.mty.itesm.mx/articulos6/MoralesM.pdf

OJEDA, T. (2016): *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, IUDC-UCM/Editorial Los Libros de la Catarata.

— (2017): "Regionalismos e integración en América Latina", en J. A Sotillo y B. Ayllón (coords.), *Las transformaciones de América Latina. Cambios Políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, Madrid, Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, pp. 149-174.

OJEDA, T. y SURASKY, J. (2014): "La cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización en América Latina a comienzos del siglo XXI", en B. Ayllón, T. Ojeda y J. Surasky, *Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina,* Madrid, IUDC-UCM/Editorial Los Libros de la Catarata.

SANAHUJA, J. (2008): "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambios en la integración regional en América Latina", en L. Martínez, L. Peña y M. Vásquez, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe,* Argentina, CRIES, pp. 19-71.

SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (2012): "El regionalismo 'post–liberal' en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe,* Argentina, CRIES.

VELASCO, M. (2016): *Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*, Madrid, CES Felipe II.

11

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el papel de las organizaciones sindicales

The International Labour Organization and the 2030 Agenda for sustainable development: the role of union organizations

ALEJANDRA ORTEGA FUENTES*

PALABRAS CLAVE
Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organizaciones sindicales; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

RESUMEN La adopción, el 25 de septiembre de 2015[1], del documento de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" ofrece a todo el sistema de las Naciones Unidas, y a la OIT en particular, una excelente oportunidad de apoyar a los Estados miembros en su empeño por alcanzar unos ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que reflejan un consenso amplio en torno a una amplia gama de prioridades urgentes e interrelacionadas.

* **Alejandra Ortega Fuentes** es doctora en Estudios Árabes e Islámicos (UAM) y Máster en Inmigración e Intervención Social (UP Comillas). Desde 2006, es responsable para Países Árabes, África y Asia en la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de España (CC OO) y desde 2014 asume la tarea de representación de CC OO durante la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra anualmente en Ginebra.

1 Véase la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, disponible en: http://actrav-courses.itcilo.org/library/sdgs/copy_of_en/major-documents-2/transforming-our-world-the-2030-agenda-for-sustainable-development (consultado el 15-1-2016).

KEYWORDS
International Labour Organization (OIL); Union organizations; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals.

ABSTRACT The adoption by the United Nations Sustainable Development Summit on 25 September 2015 of "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" creates a major opportunity for the United Nations (UN) as a whole and the ILO in particular to support member States in their commitment to ambitious sustainable development goals (SDGs) that reflect a broad consensus on a wide range of urgent and interconnected priorities.

MOTS CLÉS
Organisation Internationale du Travail (OIT); Organisations syndicales; Agenda 2030; Objectives de Développement Durable.

RÉSUMÉ L'adoption le 25 septembre 2015 du document intitulé "Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 par le Sommet des Nations Unies sur le développement durable" offre à l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans son ensemble, et à l'OIT en particulier, une occasion unique de soutenir aux Etats Membres qui s'engagent en faveur de la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) issus d'un consensus sur un ensemble de priorités interdépendantes.

La OIT y la Agenda 2030: el papel de las organizaciones sindicales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) revisaba, en su 325ª sesión de su Consejo de Administración (29 de octubre-12 de noviembre de 2015), los aspectos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" había sido adoptado apenas un mes antes, el 25 de septiembre de 2015, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Para la OIT, que celebrará su centenario durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2019[2], la Agenda 2030 incide directamente en las tareas de la agencia y de sus mandantes tripartitos. Entre ellos, como veremos más adelante, se posicionan activamente las organizaciones sindicales que forman parte de la OIT.

Las siete iniciativas del centenario anunciadas por el director general de la OIT tienen también conexión con varios ODS. Estos objetivos abordan cuestiones clave

2 Véase "Iniciativas para el Centenario de la OIT", disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--es/index.htm- (consultado el 10-3-2016).

sobre los cuales la OIT ha de reflexionar a fin de preparar la reunión de 2019 de la Conferencia Internacional del Trabajo de modo que su compromiso permanente con la justicia social pueda reflejarse en sus respuestas a las realidades cambiantes del mundo del trabajo. Así la OIT valoraba, en ese momento, que la inclusión de elementos fundamentales del Programa de Trabajo Decente en el contenido de la Agenda 2030, convertía la puesta en marcha de la iniciativa en una enorme oportunidad para desarrollar la aplicación de los ODS, especialmente mediante actividades de apoyo a estrategias nacionales.

La OIT recordaba en sus reflexiones que el papel central que se atribuye al trabajo decente en la Agenda 2030 supone un importante reconocimiento de la función de OIT en la promoción del desarrollo sostenible y, por tanto, brinda a la Organización una importante oportunidad de desempeñar un papel estratégico en su implementación. Recordaba de la misma manera que convertir el trabajo decente en una prioridad de la agenda para el desarrollo después de 2015 fue el objetivo que estableció el Consejo de Administración al examinar por primera vez dicha agenda en noviembre de 2012[3].

Para la OIT, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible "constituye una declaración política histórica de los líderes mundiales acerca de un amplio conjunto de 17 objetivos y metas universales y transformativos de gran alcance y centrados en las personas. El concepto de desarrollo sostenible conjuga tres dimensiones —económica, social y ambiental—, de forma equilibrada e integrada y hace hincapié en la necesidad de proteger los derechos humanos. El trabajo decente ocupa un lugar destacado en esta Agenda; en efecto, no solo se incorpora sistemáticamente en los objetivos y las metas sino que forma parte de la visión que caracteriza la nueva Agenda"[4].

La OIT estima que más de 600 millones de nuevos empleos deberán ser creados de aquí a 2030. Ese número permitiría únicamente seguir el ritmo de crecimiento de la población mundial en edad de trabajar y representa alrededor de 40 millones de empleos al año. La agencia tripartita observa también que se necesita mejorar las condiciones de 780 millones de hombres y mujeres que trabajan pero que no ganan lo suficiente para superar el umbral de la pobreza de 2 dólares al día[5].

---

3 Véase Documento GB.316/INS/6: Decisión sobre el sexto punto del orden del día: "El trabajo decente en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015", disponible en: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB316-decision/WCMS_193363/lang--es/index.htm (consultado el 2-3-2017).

4 Véase "Sexto punto del Orden del Día del Consejo de Administración de la OIT", 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre-12 de noviembre de 2015, p. 2, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_416438.pdf (consultado el 22-1-2016).

5 Véase el Portal sobre el Trabajo Decente de la OIT, disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--es/index.htm (consultado el 14-2-2017).

Así para la OIT y para las organizaciones sindicales, como mandantes tripartitos de la misma, se revela como fundamental la importancia del trabajo decente para realizar el desarrollo sostenible, tal y como se expresa en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) Nº8 cuya finalidad es "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos". Aunque muchos de los ODS hacen referencia de algún modo al mandato de la OIT y a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente[6], el análisis de la concreción del ODS 8 enlaza lógicamente con gran parte de los proyectos y objetivos desarrollados por la agencia. Es por ello que la OIT tiene como mandato centrarse en la implementación del ODS 8 y otros que puedan estar relacionados con el Programa de Trabajo Decente.

Para la concreción del ODS 8 sobre la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, se establecían las siguientes metas:

- 8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7% anual en los países menos adelantados.
- 8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- 8.3. Promover la creación de empleo decente, el emprendimiento y la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
- 8.4. Procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.
- 8.5. Lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
- 8.6. Reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- 8.7. Adoptar medidas para erradicar el trabajo forzoso y asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
- 8.9. Promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo.
- 8.10. Ampliar el acceso a los servicios financieros[7].

---

6 Véase "Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", OIT, Ginebra, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470340.pdf (consultado el 14-2-2017).

7 Véase "Targets for Goal #8: Decent work and economic growth", disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/WCMS_403787/lang--es/index.htm (consultado el 20-2-2017).

Tras su aprobación, los ODS se han convertido en una oportunidad y en un reto para la OIT, por lo que, la agenda tripartita estudia desde 2016 un plan de implementación que contempla un esfuerzo presupuestario, de reorganización interna y de capacitación técnica que debe ser puesto en marcha con los directores de las oficinas regionales, los directores de las oficinas de zona y los directores de las oficinas por país, con el objeto de elaborar estrategias nacionales que reflejen las grandes líneas que se han marcado. La OIT, como es lógico, pone el foco especialmente en el desarrollo del ODS 8 en su plan de implementación[8].

El Grupo Trabajador en la OIT y los ODS

Ya en diciembre de 2015 la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) e inmediatamente después de la celebración de la sesión 325ª del Consejo de Administración de la OIT, puso su foco de atención en el desarrollo e implementación de los ODS. ACTRAV, cuyo mandato es el fortalecimiento de los sindicatos independientes y democráticos en todos los países, es el principal vínculo entre la Oficina Internacional del Trabajo y los trabajadores y trabajadoras y coordina el conjunto de actividades de la OIT que conciernen a las organizaciones sindicales, tanto en la sede en Ginebra como en el terreno[9]. En ese mes y en coordinación con la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) de la Confederación Sindical Internacional (CSI), ACTRAV volcaba su atención en la aplicación y seguimiento del nuevo marco. En ese momento, los mecanismos de seguimiento del nuevo instrumento se estaban negociando a través de un Grupo de Expertos procedentes de diferentes organismos y de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas por lo que las organizaciones sindicales aspiraban en 2016 a poder influir en el conjunto de indicadores que revestía la Agenda 2030.

Para entonces las organizaciones sindicales señalaban que "era muy importante que en la Agenda 2030 se hubiera reconocido que los gobiernos por sí solos no eran capaces de llevar a la práctica un programa tan ambicioso y que todos los actores de la sociedad, a todos los niveles —mundial, regional, nacional y local y local—, deberían contribuir a este objetivo". Recordaban que era "fundamental que los sindicatos participen en la aplicación de la Agenda 2030. Es también esencial que se comiencen a diseñar estrategias sobre la forma de conceder a los sindicatos la voz y la influencia necesarias para llevar la Agenda 2030 a la práctica, y que se asegure que la ambición plasmada en los objetivos y metas se materialice en todos los niveles (mundial, regional y específicamente a nivel nacional)".

8 Véase "Plan de Implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_510124.pdf (consultado el 20-2-2017).

9 Véase "Quiénes somos", disponible en: http://ilo.org/actrav/about/lang--es/index.htm (consultado el 15-1-2017).

El movimiento sindical elabora una repuesta desde las organizaciones de trabajadores y trabajadores, como miembros de la OIT, en la que se congratulaban del carácter universal de la Agenda 2030 que se había aprobado en septiembre de 2015. En esta primera reacción, las organizaciones sindicales se comprometían en particular a alcanzar los objetivos y las metas relativos a poner fin a la pobreza, a promover el trabajo decente, a garantizar una educación de calidad, prestar servicios públicos y proporcionar infraestructura y políticas de protección social, reducir las desigualdades, fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y mejorar las políticas fiscales, salariales y de protección social[10].

Los sindicatos aseveraban que los medios de aplicación (MDA) de la Agenda 2030 no pueden asimilarse enteramente a la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) y que esta última debe seguir siendo un acuerdo internacional separado con su propio proceso de seguimiento. De la misma manera, afirmaban que los gobiernos podrían haber establecido metas más ambiciosas en lo que respecta al seguimiento y el examen por medio de compromisos vinculantes basados en normas internacionales ya existentes. El proceso de examen en el plano nacional ha de ser verdaderamente participativo en todos los países, con el diálogo social como un pilar para garantizar la apropiación de los procesos políticos.

En lo que corresponde al papel central de la OIT respecto a la Agenda 2030, el movimiento sindical ha señalado que la OIT, que se basa en normas y mecanismos de control que funcionan desde el plano mundial al nacional, debería quedar plenamente integrada en el proceso de seguimiento y revisión de la Agenda 2030. Por último, indicaba que resultaba necesario establecer criterios incondicionales para garantizar que la intervención del sector privado responda al interés público especialmente cuando reciba apoyo mediante recursos públicos. Los sindicatos se mostraban convencidos de la necesidad de garantizar la integridad medioambiental de estos objetivos, y por ello pedían a los gobiernos alcanzar un acuerdo ambicioso en la COP21 y asegurar la coherencia entre ambos procesos en la implementación nacional.

En la parte más negativa del análisis que hacía entonces el movimiento sindical internacional se señalaba "la falta de ambición de la Agenda 2030 en cuanto a sus compromisos para aplicar los ODS a través de financiación y políticas públicas progresistas, así como por medio de un marco de rendición de cuentas sólido". Los sindicatos se mostraban convencidos de que los MDA "van a ser objeto de cierta confusión y controversia en los próximos años, al menos en lo que respecta a cómo este acuerdo internacional será aplicado por los diferentes polos de influencia dentro del sistema de las Naciones Unidas". Así señalaban cómo el Proceso de seguimiento y examen de la Agenda 2030 sigue siendo fundamentalmente voluntario. En esa falta de ambición

10 Véase "Respuesta sindical a Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_reaction_to_un_2030_agenda_final_es.pdf (consultado el 16-1-2017).

que se señalaba antes, en particular en lo que respecta al seguimiento, el examen y la rendición de cuentas, hay que destacar la ausencia de compromisos vinculantes basados en normas internacionales existentes que son la esencia fundamental de la naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo.

La última Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Agenda 2030

El Grupo Trabajador durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en junio de 2016, hizo llegar al Consejo de Administración de la OIT sus consideraciones sobre la Agenda 2030 en las diferentes comisiones y debates que se celebraron en Ginebra durante esta convocatoria. Al finalizar la 105ª CIT, el director general de la OIT, Guy Ryder, señaló en su discurso final que "la OIT marca el rumbo para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en la transición del conflicto a la paz y en dejar atrás la pobreza para 2030".

El tema, central para la OIT, formaba parte de la Memoria del Director General a la Conferencia con un informe titulado "La Iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030"[11]. El director general de la OIT calificó la Agenda 2030 como un "tema de importancia estratégica crucial para nuestra Organización y para la orientación futura de sus actividades". En el documento examinaba las responsabilidades y las oportunidades que la OIT y los mandantes tripartitos tienen en este marco. Con la presentación de esta Memoria pretendía poner en conocimiento de los mandantes las repercusiones de la Agenda con respecto al trabajo decente y los desafíos que hay que afrontar; preconizar la participación plena y comprometida de los mandantes en la puesta en práctica de la Agenda; y obtener orientaciones de los mandantes sobre lo que la propia OIT debe hacer para apoyar estos esfuerzos, según se recoge en el documento mencionado.

Entre los elementos señalados por el director general de la OIT en su memoria, resulta de interés recordar que "la prueba más concreta de la apropiación de la Agenda 2030 por cada uno de los Estados miembros la constituirán los progresos en la formulación y la consiguiente aplicación de las estrategias nacionales con respecto a 2030".

Ryder señalaba un elemento de estratégica importancia para una implementación real de la Agenda al decir que "la mejor garantía al respecto consistirá en que los ministerios de trabajo, empleo y asuntos sociales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores que están representados en esta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo cumplan un papel central en el proceso de planificación, así como en

11 Véase Informe completo de la Memoria del Director General sobre la OIT y la Agenda 2030 durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2016, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_480280.pdf (consultado el 1-07-2016).

la implementación y el seguimiento de la Agenda". Sin embargo, puede recordarse aquí que, en el caso español, tras un año de la aprobación por parte del Gobierno de España de la Agenda, no se han adoptado medidas concretas, ni mecanismos de coordinación, ni consultas oficiales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico.

Nos encontramos ante el riesgo evidente de que la contribución tripartita, en la que las organizaciones sindicales han de participar, no termine siendo eficaz si no se formulan con rapidez las estrategias nacionales que integren la labor global que recomendaba la OIT al finalizar la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016. Esa labor global debe implicar a los órganos de gobierno, en la que los ministerios de hacienda, planificación y otras entidades gubernamentales desempeñen sus funciones con la participación activa de la sociedad civil. De lo contrario podemos caer, como ya nos avisó el director general de la OIT en 2016, en el peligro de que la participación tripartita se quede estancada en un papel marginal o puramente formal. O aún peor, señalaba Ryder, en la exclusión total de la participación tripartita que entraría en contradicción con los principios básicos en que se fundamenta la propia Agenda 2030 y con la gran influencia que el Programa de Trabajo Decente ejerce sobre la misma.

Bibliografía

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI) (2016): "Respuesta sindical a Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_reaction_to_un_2030_agenda_final_es.pdf (consultado el 16-1-2017).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT (1948): "Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", OIT, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO (consultado el 12-11-2014).

— (2012): "Documento GB.316/INS/6: Decisión sobre el sexto punto del orden del día: El trabajo decente en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015", disponible en: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB316-decision/WCMS_193363/lang--es/index.htm (consultado el 2-3-2017).

— (2003): *Los convenios fundamentales de la OIT*, Ginebra.

— (2006): *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra.

— (2006): *La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra.

— (2009): *Las reglas de juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra.

— (2014): *Informe sobre el Trabajo en el Mundo: El desarrollo a través del Empleo*, Ginebra.

— (2014): "Informe completo de la Memoria del Director General sobre la OIT y la Agenda 2030 durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2016", disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_480280.pdf (consultado el 1-07-2016).
— (s/f): "Iniciativas para el Centenario de la OIT", disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--es/index.htm- (consultado el 10-3-2016).
— (2015): "Mapas interactivos OIT 2015 sobre estimaciones de paro hasta 2019", OIT, disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_336950/lang--es/index.htm (consultado el 20-1-2015).
— (2015): "Orden del Día del Consejo de Administración de la OIT, 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre-12 de noviembre de 2015", p. 2, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_416438.pdf (consultado el 22-1-2016).
— (2016): Plan de Implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_510124.pdf (consultado el 20-2-2017).
— (2016): "Portal sobre el Trabajo Decente de la OIT", disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--es/index.htm (consultado el 14-2-2017).
— (2016): "Quiénes somos", disponible en: http://ilo.org/actrav/about/lang--es/index.htm (consultado el 15-1-2017).
— (2016): "Targets for Goal #8: Decent work and economic growth", disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/WCMS_403787/lang--es/index.htm (consultado el 20-2-2017).
— (2016): "Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", Ginebra, OIT, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470340.pdf (consultado el 14-2-2017).
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015): "Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015", disponible en: http://actrav-courses.itcilo.org/library/sdgs/copy_of_en/major-documents-2/transforming-our-world-the-2030-agenda-for-sustainable-development (consultado el 15-1-2016).

secciones fijas

12

Trump versus la agenda global del desarrollo. Primer semestre de 2017

Trump versus the global development agenda. First semester of 2017

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE
Donald Trump; Agenda de desarrollo; Cooperación internacional.

RESUMEN El 20 de enero de 2017 Donald Trump tomó posesión como el 45 presidente de Estados Unidos. Desde entonces la agenda global del desarrollo, la cooperación internacional y el multilateralismo no dejan de ser objeto de serios reveses. Una prolífica batería de discursos, órdenes ejecutivas, tuits y acciones concretas por parte del Ejecutivo estadounidense, aunque también desde otras latitudes, resquebrajan los cimientos de una alianza global del desarrollo sostenible y resiliente. De la mano de lo anterior, se registran ejercicios de colaboración entre distintos actores internacionales que intentan atender a los retos de la Agenda 2030 y a la crisis humanitaria. Ambos flancos confeccionan un crisol de sucesos y experiencias sobre la agenda global del desarrollo que este artículo registra y analiza.

KEYWORDS
Donald Trump; Development agenda; International cooperation.

ABSTRACT On January 20, 2017 Donald Trump took office as the 45th President of the United States. Since then the global development agenda, the international cooperation and multilateralism are suffering serious repercussions. Speeches, executive orders, twitters and concrete actions by the US executive, but also generated from other latitudes crumble the foundations of development global governance. In spite of that, there are also collaboration exercises among different international actors that try to respond the challenges arising from the 2030 Development Agenda as well as from the current and humanitarian crisis. Both sides of the development agenda in this period are analyzed in this paper.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

MOTS CLÉS
Donald Trump; L'Agenda de développement; La cooperation internationale.

RÉSUMÉ Le 20 Janvier 2017 Donald Trump a pris ses fonctions en tant que 45e président des États-Unis. Depuis lors, l'agenda mondial du développement, la coopération internationale et le multilatéralisme sont soumis à de sérieux revers. Une batterie prolifique de discours, Décrets, Twitters et actions concrètes de l'exécutif américain, mais aussi d'autres latitudes, cassent les bases d'un partenariat mondial pour le développement durable et résilient. Associé à cela qui précède, il y a eu des exercices de collaboration entre les différents acteurs internationaux qui tentent de faire face aux défis de l'Agenda 2030 et à la crise humanitaire. Les deux parties forment un éventail d'événements et d'expériences sur le programme de développement mondial que cet article enregistre et analyse.

Avances y retrocesos en materia de cooperación frente al cambio climático

El 4 de noviembre entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también denominado Acuerdo de París. Ello gracias a la ratificación de casi 100 de los 195 países que, en diciembre de 2015, firmaron este nuevo pacto por un mundo más sostenible y limpio. Recordar que la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero contempladas en este tratado iniciará formalmente en el año 2020, con objeto de que el incremento de la temperatura a final del siglo XXI se mantenga entre los 2 ºC y 1,5 ºC respecto a los niveles preindustriales. La novedad es que, a diferencia del Protocolo de Kioto, todos los firmantes del Acuerdo de París, con independencia de su nivel de renta, tienen la obligación de presentar planes de mitigación.

Tras ello, del 7 al 18 de noviembre, se llevó a cabo la 22 Reunión de la Conferencia de Estados Parte (COP22), en Marrakech, Marruecos, cuyas deliberaciones de se centraron en definir guías de procedimiento para la ejecución del Acuerdo de París. Lamentablemente el triunfo de Donald Trump el 9 de noviembre en las elecciones presidenciales en Estados Unidos generó un contexto adverso para el adecuado desarrollo de las labores de este encuentro, debido a la firme oposición del empresario al Acuerdo y a este tipo de mecanismos multilaterales dedicados a honrar sus contenidos. De ahí que, frente al triunfo de Trump, si Estados Unidos denuncia el acuerdo de adhesión al Acuerdo de París (lo cual se haría tres años después de la suscripción) presenciaríamos una versión aun peor respecto a lo que ocurrió con el Protocolo de Kioto, cuando tras firmarlo, este país —el más contaminante del mundo— no lo ratificó.

El asunto es grave, si se considera que a finales de octubre se anunció que se superó la cifra de 400 partes por millón de CO_2 (el principal gas de efecto invernadero), principal

responsable del calentamiento global. Un efecto de esto es que, el 19 de enero, los medios informativos señalaron que 2016 fue el más caluroso en la historia, al menos desde 1880. La Organización Mundial de la Meteorología confirmó que en 2016 la temperatura global fue 0,07 grados mayor a la registrada en 2015.

Para cerrar este apartado, por lamentable que parezca, el 10 de marzo, Scott Pruitt, responsable ambiental de Estados Unidos en el Gobierno Trump, declaró que el factor humano "…no es el principal contribuyente al calentamiento global"; señalamiento que va en contra de la propia Agencia de Protección Medioambiental que él mismo dirige (*El País*, 10 de marzo, 2017).

Nuevo secretario general, vieja ONU

Por aclamación de la Asamblea General, el 13 de octubre 2016, se nombró oficialmente al ex primer ministro de Portugal António Guterres como nuevo secretario general. De esta forma los 193 Estados miembros aprobaron la recomendación hecha por el Consejo de Seguridad el 6 de octubre, para que el portugués suceda al coreano Ban Ki-moon en el denominado "trabajo más difícil del mundo". El 12 de diciembre Guterres fue investido como secretario general de la ONU para el periodo 2017-2021 en medio de un entorno complicado, en particular si se consideran dos aspectos nodales:

- Primero, además del flaco respaldo político al multilateralismo desde la Torre Trump, que en marzo anunciara que pretende reducir sus contribuciones a este organismo, en al menos una proporción que supera el 25% respecto a lo que ha venido aportando en años pasados. Ello se explica, en cierta medida, por la percepción de Trump respecto al organismo global y multilateral más relevante del planeta; opinión que el 26 de diciembre de 2016 expresó mediante Twitter, al señalar que la ONU es un "club" de gente para reunirse "y pasárselo bien" (*El Universal*, 26 de diciembre, 2016). La materialización de tal percepción se encarnó el 27 de enero de 2017, cuando Nikki Haley, la exgobernadora de Carolina del Sur, tomó posesión como embajadora de Estados Unidos ante la ONU. En ese mismo instante Haley amenazó: "vamos a tomar los nombres de aquellos que no nos respalden y vamos a aplicar medidas para responderles en consecuencia", añadiendo que "habrá un cambio" en la manera que la Representación Permanente de Estados Unidos en Naciones Unidas trabajará (*El Informador*, 28 de enero, 2017).

- Segundo, el secretario general António Guterres enfrenta un entorno global particularmente complicado, en virtud de que, como lo expresó el 11 de marzo de 2017 Stephen O'Brien, secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Emergencias de la ONU, el mundo continúa enfrascado en la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Desde el recinto que alberga al Consejo de Seguridad y ahondando en los efectos de tal circunstancia, el citado

funcionario subrayó que "necesitamos 4.400 millones de dólares para julio y esta cifra es el coste detallado, no una cifra negociable" (*El País*, 11 de marzo, 2017).

Naciones Unidas es, en buena medida, efecto de los países, estructuras, normas y conglomerado de instancias que la conforman (más no precisamente que la cohesionan de forma eficaz). En un contexto difícil, este año la ONU cumplirá 72 años, sin ser aún objeto de aquellas transformaciones estructurales que en lugar de dotarle de vitalidad, evidencian y profundizan su longevidad e incapacidad para conferirle los medios necesarios para que cumpla con sus complejas responsabilidades.

Desplazamientos forzados, cooperación insuficiente y condicionada

La tragedia en el Mediterráneo, cuyas aguas ahogan a 150.000 personas cada año en su intento por arribar a Europa, no deja de cesar. En este difícil contexto el 28 de febrero desde Italia se conoció que durante un año la comunidad católica de San Egidio ha trasladado de forma organizada y legal desde Siria a 700 refugiados: ¡más que los acogidos por 15 países de la Unión Europea de forma individual! Es inverosímil que solo siete Gobiernos de la Unión Europea (Francia, Alemania, Portugal, Holanda Finlandia, Italia y España), algunos de forma proactiva y otros a regañadientes, han acogido de manera permanente y legal a más refugiados que San Egidio.

Y es que la estrategia de utilizar a Turquía como territorio de contención europea para evitar el paso de migrantes sirios e iraquíes hacia Europa, a cambio de recursos económicos y otras prestaciones políticas a favor de Ankara, está dando resultado. Así lo constata el hecho de que en 2016 Alemania acogió a 280.000 seres humanos en busca de asilo; una cuantía relevante, aunque casi 70% inferior respecto a 2015.

Además de la "estrategia turca", la Unión Europea continúa echando en mano de mecanismos de cooperación internacional para abordar el asunto: A mediados de octubre, Bruselas firmó cinco Acuerdos de Asociación con Nigeria, Níger, Senegal, Malí y Etiopía. Tales marcos legales ofrecen incentivos de diversa naturaleza (comercio, inversiones, cooperación al desarrollo, etc.) a cambio de medidas más exigentes de control migratorio, a fin de evitar desplazamientos hacia la Unión Europea. A su vez, en caso de no atender a esta exigencia, la Unión Europea se concede el derecho de negar, retrasar o reducir estos apoyos a los gobiernos que no colaboren con esta política. Sobre el tema, Federica Mogherini, Alta Representante para la Política Exterior de la UE, señaló que tal estrategia, que replica esquemas de cooperación condicionada a favor de los intereses del proveedor, "es una iniciativa de la que nos beneficiamos las dos partes (*El País*, 18 de octubre, 2016).

A esto habrá que sumar más acciones en contra de los desplazados en el mundo. En ese sentido, el 28 de enero Trump firmó una orden ejecutiva para vetar el arribo al

país norteamericano de ciudadanos de siete países mayoritariamente musulmanes, incluso en posesión de visas y salvoconductos para tocar suelo estadunidense: Libia, Sudán, Somalia, Yemen, Siria Irak e Irán. Sin embargo, días después una jueza del tribunal del Distrito Sur de Nueva York (Brooklyn) frenó las deportaciones. Tras una segunda orden ejecutiva en esencia en el mismo sentido, el 16 de marzo un juez federal en Hawái falló también en contra de dicho mandato; recurso jurídico al que se sumó un juez en Maryland.

Vaivenes de la agenda del desarrollo

A finales de octubre de 2016 Gambia anunció que se retira de la Corte Penal Internacional (CPI), organismo responsable de analizar y enjuiciar actos de genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad. Burundi, Sudáfrica y Kenia han hecho lo propio de forma previa. Una de las razones en la que fundamentan su salida es que "la Corte es blanca y está pensada para hostigar y humillar a la gente de color, en particular los africanos"; como lo señaló el ministro de información de Gambia. Lo que sí resulta difícil cuestionar es el señalamiento desde Banjul respecto a "la incapacidad de la CPI para acusar al ex primer ministro británico, Tony Blair, por la guerra de Irak" (*El País*, 26 de octubre, 2016). Difícil abordaje de este asunto, en donde confluye la negativa de estos gobiernos africanos a supeditarse a un organismo con atribuciones que superan a la soberanía de los Estados miembros, junto con la obstrucción por parte de la Corte para enjuiciar a líderes de países hegemónicos que invaden a otros sin el consentimiento de Naciones Unidas.

Un hecho que sin duda no ocurrirá en los próximos cuatro años se dio el 26 de octubre cuando por primera vez Estados Unidos se abstuvo en la votación de la Asamblea General de la ONU para condenar el embargo de ese país en contra de Cuba. Este hecho, al cual incluso Israel se alineó, ocasionó que la resolución fuese aprobada con 191 votos a favor, ninguno en contra, con las dos abstenciones descritas.

A mediados de enero de 2017 Intermón Oxfam notificó que ocho empresarios —todos hombres— poseen tanta riqueza como los 3.600 millones de personas más pobres del mundo. Estas son Bill Gates, Amancio Ortega, Warren Buffett, Carlos Slim, Jeff Bezosm, Mark Zuckerberg, Larry Ellison y Michael Bloomberg. En este orden de acontecimientos (y como si fuera una respuesta a la nota anterior) el 30 de octubre de 2015 la OCDE publicó el "Global Private Philanthropy for Development", que contiene interesantes datos sobre ayuda internacional proveída por instancias privadas. El dato más sobresaliente del estudio, radica en que de 2013 a 2015 las principales fundaciones donantes otorgaron 19.500 millones de dólares de ayuda internacional. Esta cifra, cuyo promedio anual en ese lapso de tiempo fue de 6.500 millones de dólares, fue liderada por la Fundación Bill y Bellinda Gates, con 11.627,000 millones de dólares.

Salta a la vista que la fundación del mexicano Carlos Slim ocupa el séptimo lugar, con 366.2 millones de dólares en ese trienio (OECD, 2016), lo que implica revisar con mayor conciencia el papel del Sur, y en particular de su sector privado, en la financiación internacional del desarrollo. En buena medida la lista coincide con los dueños de las fundaciones más "generosas" a las cuales se hizo referencia previamente. No cabe duda que, ante tal concentración de riqueza, la subsiguiente donación por goteo (*trickle down*) de tales excedentes decantan en ayudas que, aunque son nominalmente cuantiosas, no están a la altura de la riqueza, el poder y en definitiva de la capacidad de oferta de tales magnates frente a las enormes necesidades de un mundo cada vez más desigual.

En Colombia, luego de la negativa en referéndum a favor de la paz propuesta por el presidente Santos, el 13 de noviembre el gobierno de ese país y las FARC firmaron un nuevo acuerdo para finalizar la guerra de más de 50 años. Según los signatarios este nuevo convenio incluye buena parte de los reclamos de los partidarios del 'no' en la citada consulta. Fue así como el 1 de diciembre el Congreso colombiano refrendó dicho documento, por lo que consiguió entrar en vigor, no sin críticas respecto al partido opositor liderado por el expresidente Álvaro Uribe.

Tras el hecho de que los tribunales franceses declararon culpable de negligencia por desvío de recursos públicos a Christine Legarde, el 19 de diciembre el FMI "reafirmó su confianza plena" en su directora gerente. Aunque los jueces consideran que la imputada no es merecedora de cárcel, la condena referida sí será registrada en su historial penal. Lo curioso es que el FMI exige con firmeza a sus países socios manejar sus finanzas de forma eficaz, transparente y sin corrupción, a efecto de estar en capacidad de recibir recursos por parte de dicha institución. Esta experiencia formará parte del enorme acervo de inconsistencias por parte de los países y organismos multilaterales que deciden los raseros con base en los cuales miden, evalúan y en consecuencia conceden servicios, recursos y aplican sanciones a terceros países que desde su óptica cumplen o no con los lineamientos dictados por estos.

Del 28 de noviembre al 1 de diciembre se celebró la Segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en Nairobi. El documento final conforma un amplio menú de buenas intenciones que se antojan complejas de conseguir. Bastaría con que los firmantes honrasen el inciso 12a: "Mejorar la publicación de datos de libre acceso sobre la cooperación al desarrollo" (GPEDC, 2016: 2) para conferirle a este mecanismo de mayor peso específico y legitimidad en el sistema de cooperación al desarrollo.

El 6 de diciembre de 2017 Hungría se convirtió en el miembro número 30 del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (OECD, 2016b). Tras esta graduación que formaliza su estatus como donante consagrado de Asistencia Oficial para el Desarrollo, junto con Islandia, República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia (quienes se integraron en 2013), el CAD amplía su membresía y por ende influencia

en el sistema mundial de cooperación internacional al desarrollo. El principal reto del CAD consiste en adaptarse a nuevas modalidades de colaboración provenientes desde el Sur y del ya referido sector privado, con el fin de que en lugar de segmentar, contribuya de mejor manera a conformar un sistema de gobernanza en el ramo más integrador de cara a los retos que entraña el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El 23 de febrero, Staffan de Mistura, mediador de la ONU para Siria, sostuvo reuniones en Suiza con representantes gubernamentales y de la oposición sirias, luego de más de cinco años de guerra, que arrojan más de cinco millones de refugiados. De esta forma, la cuarta ronda de negociaciones no consiguió acuerdo básicos para lograr la paz, por lo que el conflicto continúa en ascenso, incrementándose la utilización de armas químicas en contra la población. De hecho tras actos de esta naturaleza el 6 de abril Estados Unidos bombardeó objetivos militares sirios, como muestra de poder por parte de Trump en ese país y región, a efecto también de aumentar su *rating* interno e internacional. La masacre del 14 de abril en Alepo, en donde en su huida a localidades más seguras murieron 126 sirios, incluidos al menos 70 niños tras estallar un carro bomba, da cuenta del estado de caos en que se encuentra ese atribulado país.

El 24 de marzo el secretario general de la OEA, Luis Almagro, lanzó una iniciativa para solicitar elecciones generales en Venezuela, lo cual desató distintos procesos en dicho organismo por parte de varios Estados para intentar aplicar la Carta Democrática Interamericana. Ante la negativa venezolana y de aquellos países que le apoyan, la OEA se ve entrapada y dividida respecto a la siempre compleja decisión de qué hacer —y qué no— en este tipo de situaciones con acciones política y jurídicamente avaladas.

Para culminar esta sección con una buena noticia, señalar que el 22 de enero entró en vigor el Acuerdo de Facilitación del Comercio; primer y único convenio promovido desde la OMC que define medidas para facilitar el flujo de productos en aduanas, reducir la burocracia y mejorar los intercambios comerciales.

Más sobre Trump y su incidencia en la agenda global del desarrollo

El 20 de enero de 2017 Donald Trump juró cargo como presidente de Estados Unidos. Si bien en este artículo se ha hecho mención a algunas implicaciones en el ámbito de la agenda de desarrollo como consecuencia de este suceso, en este último epígrafe se rescatan otros aspectos relacionados a tal circunstancia.

Frente a los mensajes de Trump en contra del multilateralismo, la integración, el regionalismo y el libre comercio, a finales de enero Xi Jinping, líder de la República Popular China, dio un paso adelante para posicionar a su país como el nuevo timonel de lo que su homólogo estadounidense critica. En esa oportunidad Jiping expresó que

"nadie sale vencedor de una guerra comercial" (*El País*, 18 de enero, 2016), mientras que lanzó mensajes indirectos en el sentido de que China es capaz de constituirse como el nuevo conductor de procesos comerciales y de colaboración que la actual política exterior de Estados Unidos desdeña. Es decir, mientras desde Nueva York, centro financiero mundial, se estimula el aislacionismo, el proteccionismo comercial y el unilateralismo, China, país formalmente socialista, se erige como el promotor de intercambios comerciales, la cooperación, un mundo globalizado y en si el mástil de la gobernanza global del siglo actual. ¿El mundo al revés?

En esta curiosa dinámica, el 23 de enero Trump firmó la orden ejecutiva que retira *ipso facto* a su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), afectando a los otros 11 países que apostaron por conformar un macro acuerdo comercial que tras excluir a China sería el mayor bloque económico del mundo. A su vez en enero y febrero el presidente Trump señaló en distintas ocasiones que eliminará o renegociaría el Tratado de Libre Comercio entre su país, Canadá y México, sin que a la fecha defina con precisión los tiempos, condiciones, estrategias y objetivos concretos a ese respecto. El 24 de enero signó dos órdenes ejecutivas que permiten revivir dos oleoductos en territorio estadounidense que el presidente Obama vetó debido al daño ambiental que estos ocasionarían.

El 28 de febrero es una fecha crucial debido a que el ejecutivo de Estados Unidos informó que emprenderá un proceso de rearme de esa nación, elevando sus gastos militares 54.000 millones de dólares respecto al año anterior. De esta forma Trump gastará cerca de 638.000 millones de dólares en defensa (y quizás en acciones ofensivas, en donde Corea del Norte es el caso más emblemático) de su país en el año fiscal 2018. Y ello se hará a costa de fuertes reducciones a otros ámbitos "no prioritarios" de la Administración Trump, en donde destaca casi 30% en política y ayuda exterior (*inter alia* contribuciones voluntarias a Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, etc.), así como a la Fundación para el Desarrollo de África, a la Agencia de Desarrollo y Comercio, a la Corporación de Inversión Extranjera Privada y al Instituto Estadounidense por la Paz, etc. (Devex, 16 de marzo, 2017).

"Armas en detrimento de diplomacia y cooperación internacional" bien podría ser la consigna que subyace (no explica) tales orientaciones financieras y de política pública estadounidense.

Consideraciones finales

Incertidumbre. Tras las elecciones del 8 noviembre de 2016 en Estados Unidos que dieron como ganador a Donald Trump, esta es la palabra que seguramente define con mayor precisión al presente y devenir de la agenda global del desarrollo en este semestre y en los próximos años.

Entre los diversos efectos de tales posturas destaca el anuncio de China, del 4 de marzo de 2017, al comunicar que incrementará su gasto militar en 7%. Resalta también el señalamiento del 31 de enero de 2016 por parte de Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, en el sentido de que Estados Unidos constituye una amenaza externa para la UE, así como el racismo que desde ese país se esparce hacia su frontera Sur (con la amenaza del muro en su frontera con México). No es tema menor la posible disminución de la AOD (que a partir de 2018 será medida mediante el TOSSD) por parte de otros donantes, que como efecto dominó puede ocurrir tras la postura de Trump a este respecto, que lastimará a la hasta ahora dinámica positiva de la financiación pública al desarrollo que, en 2016 la AOD fue de 142.600 millones de dólares, lo que significa un incremento de casi 9% respecto al año pasado (OECD-DAC, 2017)[1]. En definitiva, es evidente que la presidencia del citado personaje implica serias afectaciones y retrocesos al multilateralismo y a los esfuerzos necesarios para consagrar el espíritu y objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; ello en un contexto permeado por la peor crisis humanitaria de las últimas seis décadas.

Si bien es pronto para establecer consideraciones concluyentes sobre las repercusiones a escala planetaria de la era Trump en la agenda global del desarrollo, los sucesos aquí reseñados dan cuenta de que es plausible que esta continuará recibiendo serias afectaciones por parte de Estados Unidos y sus principales aliados. Lo alentador es que en un mundo cada vez más multipolar otros países y actores internacionales tienen la oportunidad de superar el referido entorno adverso, a efecto de reforzar esquemas de cooperación internacional para el desarrollo de perfil más sostenible y resiliente.

Bibliografía

DEVEX (2017): "Trump's, America first' budget slashes foreign aid, multilateral funding", 16 de marzo, Washington, DC.

EL INFORMADOR (2017): "Embajadora de Trump ante ONU amenaza a quienes no respalden a EU", 28 de enero, Guadalajara.

EL PAÍS (2016): "La UE forja pactos con cinco países africanos para frenar la migración", 18 de octubre, Madrid.

— (2016): "África rompe con La Haya", 26 de octubre, Madrid.

— (2016): "Xi advierte en Davos de que no hay vencedores en una guerra comercial", 18 enero, Madrid.

— (2017): "El jefe medioambiental de EE UU cuestiona el papel del hombre en el cambio climático", 10 de marzo, Madrid.

— (2017): "La ONU advierte de que el mundo afronta la peor crisis humanitaria en 70 años", 11 de marzo, Madrid.

1 De este monto, el 27,5% (15.400 millones de dólares) proviene de gastos que los donantes (en particular europeos) destinan en sus propios países para atender *in situ* a los refugiados.

EL UNIVERSAL (2016): "ONU solo sirve para hablar y 'pasárselo bien', dice Trump", 26 de diciembre, México.
GPEDC (2016): "Global Parthership for effective Development Co-operation", Nairobi.
OECD (2016): "Global Private Philanthropy for Development. Preliminary results of the OECD Data Survey", París, OECD.
OECD-DAC (2016b): "Hungary joins the OECD Development Assistance Committee (DAC)", París, OECD.
— (2017): "Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip", 11 abril, París, OECD-DAC.

13

Desmantelamiento 2.0 o la carambola cubana

Dismantling 2.0 or the Cuban Cannon

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ*

PALABRAS CLAVE
Deuda; Inversión; Ayuda Oficial al Desarrollo; Agenda de Desarrollo Sostenible.

RESUMEN La instrumentalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) adquiere una nueva estrategia al computarse como tal la reciente condonación de los intereses de la deuda cubana por parte del Ejecutivo español. Un golpe de efecto con carambola. Más inversión para las empresas españolas, una España más solidaria y rebaja del déficit público. En este artículo, sin embargo, levantaremos la alfombra para analizar el verdadero estado de salud de la AOD española y el abordaje de la Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible a unas semanas de aprobarse los nuevos presupuestos para 2017.

KEYWORDS
Debt; Investment; Official Development Assistance; Sustainable Development Agenda.

ABSTRACT The instrumentalization of Official Development Assistance acquires a new strategy by computing as such the recent Cuba's debt cancellation by the Spanish executive. It is has a cannon effect in terms of more investment for Spanish companies, more Spanish solidarity and a public deficit reduction. In this article we will analyze the true health status of Spanish ODA and the approach to the International Sustainable Development Agenda just few weeks before new 2017 budgets approval.

MOTS CLÉS
Dette; Investissement; L'Aide publique au développement; L'Agenda International de Développement Durable.

RÉSUMÉ L'instrumentalisation de l'Aide publique au développement devient une nouvelle stratégie avec l'annulation de la dette cubaine de la par du gouvernement espagnol. Un carambolage. Un climat d'investissement plus

* **Kattya Cascante Hernández** es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, colaboradora habitual de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en distintos centros, máster y cursos especializados.

favorable aux entreprises espagnoles, une Espagne plus solidaire et une diminution du déficit budgétaire. Cet article vis à analyser l'état de la APD espagnole et l'approche sur l'Agenda International de Développement Durable à quelques semaines de l'approbation des budgets.

Nunca fue la crisis, sino la falta de voluntad política de apoyar una política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como un proyecto necesario en la política exterior española. Con todas las cartas boca arriba, no cabe duda, la AOD está desmantelada, o lo estaba a ojos de la opinión pública. Un giro inesperado[1] de última hora provoca en el recuento de nuestra AOD una subida del 192,3% respecto a 2015. La condonación de deuda a Cuba por parte del Gobierno de España da la vuelta a los porcentajes de aportación española a la AOD, inferiores al 0,12%, y los eleva a ojos del mundo al 0,33% sobre la RNB en 2016. Decisión que coincide casualmente con los peores datos de nuestra AOD en cuatro años y que a diferencia del resto de los países acreedores, que también han condonado deuda a la isla, es un pasivo[2] que ha computado como AOD[3] y que, además, supone una rebaja de 214 millones en el déficit español[4].

Este golpe de magistral de efecto político (menos déficit público, más AOD y más inversión de las empresas españolas en Cuba), no desvía una tendencia confirmada por la deriva de las negociaciones del actual presupuesto para el 2017. Por una parte, la constatación de los últimos cuatro años con un presupuesto de la AOD en descenso, que cae en picado hasta verse reducido en tres cuartas partes y que llegada la recuperación económica, no asciende como otras partidas de la Administración. Por otra parte, se consolida una visión política sobre el desarrollo sostenible tan estrecha como proteccionista, exenta de una mirada multilateral

1 Informe CAD/OCDE sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016, publicado el 11 de abril de 2017, disponible en: https://goo.gl/zvntpB

2 La mayor parte de los cobros que la isla de Cuba debe a España son a la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

3 Cuando en diciembre de 2015 el Club de París condonó 7.730 millones de euros en deuda a Cuba, España hizo lo propio con los 1.709 millones (+ 275 millones adicionales) que le correspondían y que obedecían a los intereses sobre un principal de 537,28 millones de deuda que la isla contrajo en los años ochenta con España y que queda aún pendiente. El grupo de acreedores con Cuba incluye a Francia, Italia, Japón, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suiza y Reino Unido, todos miembros del CAD que toman justo ahora esta decisión en un momento donde Cuba demanda inversión exterior y el esfuerzo en AOD es cuestionado.

4 La condonación voluntaria adicional de 275 millones de euros tiene un impacto positivo en el déficit público español de 75 millones aproximadamente al hacerse a través de deuda CESCE o de 34 si se incluye deuda ICO. Esta operación, "además de los beneficios para Cuba y especialmente para las empresas españolas", supone, según palabras textuales de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría, una aminoración del déficit público.

(más allá de la Unión Europea) para enfrentar los desafíos globales. Dos variables que al aplicarse en una misma ecuación hacen imposible avanzar sobre la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible y menos aún, augurar algún aporte específico en el que España pudiera significarse.

Del desmantelamiento 1.0 al 2.0

En los días en que esta crónica se escribe, todavía se dirime el Presupuesto General del Estado para el presente año. Aun así, ya se sabe que este presupuesto continuará por la senda de la política de ajuste para recortar el déficit e intentar cumplir con el objetivo marcado del 3,1% del PIB. El repunte de la inflación no parece que vaya a mejorar los niveles de inversión pública en un momento donde ya no es posible seguir recortando y no llega la reforma de la estructura fiscal para acabar con los privilegios que restan ingresos a las arcas del Estado.

Coincide, a su vez, con la cita anual de Oxfam-España con la publicación de la Realidad de la Ayuda, poniendo una vez más el acento en la debacle de esta política que alcanza ya un 73,5% de recortes presupuestarios desde 2008 y una ejecución que no sobrepasa el 71% de lo aprobado. De nuevo, y en sintonía con el resto de actores del sector, destaca una caída de la AOD en España muy por encima de la registrada en países con peores resultados tras la crisis y niveles de renta muy inferiores como es el caso de países como Polonia, República Checa o Eslovenia, recién incorporados como donantes en el CAD/OCDE. Maniobras políticas fuera, la lógica no solo alerta de la irreversibilidad de esta deriva en algunos procesos sino del peligro que corre España de descolgarse de compromisos internacionales que cuestionan su relevancia dentro de la política internacional.

Así que como nadie lo impedirá, el presupuesto para la AOD española será de nuevo lacónico[5], incapaz de revertir el desmantelamiento de la arquitectura institucional de la Ayuda y con peor salud para afrontar su enorme fragmentación y descoordinación. Si al adquirir protagonismo la cooperación financiera se veía con prudencia la incorporación del ICO y COFIDES en su gestión, en estos años la baja ejecución de su principal instrumento, el FRONPRODE es motivo de preocupación. El escaso interés que despierta en los países socios sorprende ante la apuesta incondicional del actual Gobierno. A pesar de su reducida ejecución, no solo ha mantenido la misma dotación económica inicial (265 millones de euros), sino que se ha visto aumentada año tras año por los remanentes acumulados (140 millones de euros). 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.

5 Cabe mencionar que los Presupuestos Generales para 2017 toman como punto de partida lo ejecutado durante 2016 y no lo presupuestado, de ahí que aparenten una mejora irreal.

En cuanto a las instituciones más relevantes en la gestión de la AOD el panorama es aún más preocupante. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación durante estos últimos cuatro años ha perdido control sobre la fondos de la AOD, trasladados al Ministerio de Economía que durante 2016 ha visto aumentar su gestión sobre los mismos en un 555% (440 millones de euros). Un institución central como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) además de perder una parte sustantiva de gestión del presupuesto de la AOD[6] (durante 2016 solo gestionó el 10%), se ha quedado sin el estatus de Agencia Pública del que fue dotada en 2006, sin una continuidad en el contrato de gestión y con una mayor presencia de políticos entre los puesto de libre designación. La Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) por su parte, ha perdido más de la mitad del personal y su final se advierte cercano al conocerse recientemente que será la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (SECIPI) la responsable de elaborar el próximo Plan Director (2017-2020). Será por tanto el binomio SECIPI-AECID quien acompañe esta situación terminal de la cooperación española.

Al tiempo que esto ocurre, las competencias de los órganos consultivos van perdiendo peso en el sistema en tanto que la gestión del presupuesto se traslada fuera del MAEC limitando de esta manera las competencias del Consejo de Cooperación. Menor presencia de la sociedad civil tanto en este nivel como en el de ejecución ya que el apoyo a las ONG también desciende drásticamente. Durante el 2016 se incumplió la normativa del carácter bianual de las convocatorias de subvenciones a convenios, y se produjo un estancamiento de fondos en la convocatoria de proyectos. El apoyo público a las ONGD sigue descendiendo al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil buscan sus propios mecanismos de financiación. En consecuencia, la educación para priorizar el Desarrollo Sostenible y la incidencia política para reivindicarlo se alejan de las responsabilidades del Estado, empobreciendo aún más si cabe, la percepción de la ciudadanía sobre un mundo global.

Lo más difícil de aceptar en esta agonía política es la falta de prioridades. Camuflada su ausencia entre la retórica, nos hemos acostumbrado a que todo valía en cooperación al desarrollo y nada terminaba de quedar fuera. Sin embargo, desde que los límites del déficit público justifican las decisiones, se ha tendido a confundir modalidades (cooperación financiera) con estrategias y a seleccionar criterios de los intereses de crecimiento económico propio que de los países socios. ¿Cómo si no se puede explicar que el 50% de los recursos de nuestra AOD se destinen a países de renta media-alta y ni siquiera el 20% a los países menos adelantados? ¿Cómo puede el FIEM[7], un instrumento

6 En el periodo 2012-2016 la AECID ha perdido un total de 643 millones de euros, lo que en términos porcentuales significa un 73% menos de recursos (CONGDE, 2017). En 2017 está previsto que el presupuesto disponible para la AECID ascienda a 284 millones de euros.

7 Durante el ejercicio 2015, a través de este instrumento se han formalizado 21 operaciones por un importe total de 327.509.440 euros, lo que supone un incremento superior al 300% respecto a 2014 (76.186.610 euros). Memoria FIEMP 2015, Ministerio de Economía y Competitividad, disponible en: https://goo.gl/ML9DmK

ligado al apoyo de la empresa española para su internacionalización sortear las limitaciones del CAD de no conceder préstamos concesionales a los países altamente endeudados y acceder a otros instrumentos de financiación de carácter desligado de la AECID?[8] En el caso de estar definidas, las prioridades parecen responder primero a la coherencia de políticas en beneficio de los intereses exportadores de España y en segundo lugar, a mantener a raya el déficit público.

En esta lógica acogemos sin sorpresa la propuesta del Gobierno de al menos en 2017 visibilizar el verdadero presupuesto del Ministerio de Defensa. Debido a la sentencia del Tribunal Constitucional rechazando la aprobación de los programas de armamento mediante créditos extraordinarios a mitad de ejercicio, se ha conseguido por primera vez incorporar una cifra real. Sin embargo, esta que podría ser un buen intento de transparencia del actual Gobierno es solo una manera prudente de destapar una mentira. El aparente incremento del 32% (5,788 millones de euros) que en la actual coyuntura no se percibe con la misma inquietud con la que se hubiera recibido en la época de los recortes, no es tal. Revisando el gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa se constata que dicho presupuesto nunca ha bajado de los 5.700 millones de euros en los últimos tres años. Lo que nos lleva a desmontar el discurso de los gobiernos frente a la justificación del resto de los recortes, incluido la AOD. Nunca fue una medida generaliza, sino planificada y con prioridades.

Todo lo anterior, demuestra que las coincidencias de la coyuntura de crisis con el desmantelamiento de la política de Ayuda al Desarrollo en España, no son tan consecuenciales y que por lo tanto, no cabe esperar la mejora anunciada una vez nuestra economía haya puesto rumbo al crecimiento. La AOD tal y como la hemos entendido hasta ahora, desaparece y la reciente voluminosa condonación de deuda a Cuba, computada como tal, es buena muestra de ello. Este gesto no solo no responde a la obligación de atender los desafíos que la comunidad internacional interpretados en clave de Desarrollo Sostenible, trascendiendo la AOD y considerando la construcción de un nuevo modelo de gobernanza como principal objetivo, abunda en la dinámica que el Gobierno actual persigue para instrumentalizar más y mejor la Ayuda al Desarrollo.

Agenda de Desarrollo Sostenible: ODM 2.0

En este apartado analizaremos por tanto, si a cambio de desmantelar la AOD, el Gobierno de España se plantea objetivos para enfrentar los nuevos retos que propone el nuevo modelo de gobernanza de la Agenda 2030. Si bien es importante en primer lugar conocer en qué términos esta nueva Agenda pretende un nuevo

8 Véase la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-10313

modelo de gobernanza, más adelante comprobaremos si España conoce y asume los compromisos.

Para esta primera aproximación a la Agenda 2030 es importante determinar si hay o no una lógica diferente en clave de responsabilidad con respecto a la Agenda de los ODM, 2015. En este sentido resulta pertinente reflejar la postura de Nacho Martínez en un reciente post de la Mundial[9], donde afirma no apreciar diferencias en el "desarrollo de instituciones globales, multinivel y democráticas. Si bien es cierto que el principio de Universalidad es relevante para una apuesta por un modelo de gobernanza global, la lógica de agregación basada en el protagonismo de los partenariados, frente a un enfoque de responsabilidad pública que define a la Agenda 2030, impide hablar de la construcción, ni tan siquiera de la intención, de un modelo de gobernanza cosmopolita".

En la misma línea observamos que el último Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concuerda con esta visión de escasos avances. En este ejercicio donde los países terminan ordenados bajo la categoría del Desarrollo Humano sigue habiendo un claro predominio de indicadores basados en el crecimiento económico y por tanto, manteniendo claros paralelismos. Sin cuestionar el actual modelo neoliberal, el informe del IDH 2017 sigue fomentando el desarrollo de los países sin cuestionar el impacto que este pueda provocar sobre el resto de los países e incluso los límites del Planeta. La mucha o poca aportación hacia la consecución de los Bienes Públicos Globales para un Desarrollo Sostenible para todos sigue sin medirse en el IDH.

Sin embargo, no resulta menor el esfuerzo de la edición de 2017 por integrar las dimensiones de esperanza de vida, vida educativa que permite contar con conocimientos y el ingreso nacional por persona que refleja la capacidad de contar con un nivel de vida digno. El nuevo informe añade el grado de desigualdad, el índice de desigualdad de género, el grado de empoderamiento de la mujer y el índice multidimensional de la pobreza que observa dimensiones de esta no relacionadas directamente con el ingreso. A su vez, identifica el cambio climático, reducción en la producción alimentaria y urbanización acelerada como una combinación dramática de problemas y los analiza por campos (por ejemplo, cruzando desigualdad y acceso a la educación o la salud) y sectores sociales (jóvenes, mujeres, ancianos, minorías étnicas, minorías por identidad sexual). El resultado es que una tercera parte de la población mundial (alrededor de 2.500 millones de personas) vive en situación de "bajo nivel humano de desarrollo" y que es una situación con tendencia a enquistarse dada la tensión actual entre los partidarios de la universalización del desarrollo y el particularismo.

9 "Agenda 2030: ¿una oportunidad para la gobernanza global del desarrollo?", post del 6 de abril de 2017, disponible en: http://lamundial.org/author/nacho/

Un debate donde el PNUD identifica tanto las barreras que dificultan la universalización como los elementos esenciales para derribarlas. Desde las leyes discriminatorias que excluyen a los colectivos más vulnerables, alejándoles de los centros de decisión y concentrando todo el poder institucional en las elites, hasta las demandas secesionistas y choques de identidad de los conflictos violentos en el sistema internacional. Algo que no solo ocurre en regiones y países del Sur sino que afecta a países desarrollados, como lo indica el Brexit y el crecimiento de movimientos sociales xenófobos antiinmigración y antieuropeístas. Impedimentos que el IDH pretende derribar, profundizando en el vínculo entre el desarrollo humano y derechos humanos, participación democrática y la Seguridad Humana.

Con respecto a esta última, el PNUD viene promocionando un cambio en la cultura de la prevención de los conflictos desde la década de los noventa y reclamando la seguridad como algo que va más allá de la guerra tradicional. La Seguridad Humana supone para este organismo, "contar con trabajo, vivienda adecuada, servicios de salud, educación y protección frente a cambios ambientales y el crimen. La seguridad no debe ser invocada solo cuando ocurren catástrofes o crisis, para "no depender de la tiranía de lo urgente sobre lo esencial" (IDH, 2017).

Sin embargo, de acuerdo a la disciplina de estudio de las Relaciones Internacionales, y considerando una definición del fenómeno de la globalización más ideológica que economicista[10], sería la ideología neoliberal la que habría causado el auge del actual modelo (capitalista financiero) y por lo tanto, provocado la reacción de asegurar a las personas frente a sus consecuencias. Es decir, la ideología neoliberal ha obligado a considerar nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado, para completar los marcos de soberanía a nivel regional o global, y de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos. Una nueva realidad internacional que se articula en procesos de transnacionalización que socavan la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía. En tal sentido, autores como el británico David Held (1997), alertaron de cómo la globalización favorecía una relajación de los principios de la democracia y cómo traslada a ámbito ajenos, la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía, se alejaban a su vez de su propio control y debilitando los principios de la gobernanza democrática.

Como consecuencia de este proceso de transnacionalización, las relaciones internacionales se transformaron y concretaron en el término seguridad humana. Se produjo un desplazamiento de la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales. La idea de securitización, implica desplazar las necesidades humanas fuera

10 Globalización se concibe no como la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiera esta forma. Un proceso por el cual los estados nacionales son debilitados por fuerzas y actores transnacionales y brinda a la política la capacidad de suplantar al mercado.

de la esfera pública sometida al debate y el control democrático para entrar en una esfera donde se considera admisible y/o justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para darle respuesta, en un plano económico, político o jurídico. En consecuencia, se puede afirmar que el proceso de securitización ha ido modificando la estructura del sistema internacional y las dinámicas de relación entre estados, y entre estados y restos de instituciones.

A su vez, a diferencia de los estados, las empresas, especialmente las corporaciones transnacionales, sobrepasan el territorio nacional de origen, extendiendo su poder global más allá de los países más industrializados con grandes recursos económicos, tecnológicos y humanos. Asociadas a la lógica del beneficio y la ideología neoliberal de la desregulación, estas corporaciones se han convertido en los motores centrales del mercado internacional del trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la protección frente a cambios ambientales. Monopolizan estos mercados y reproducen a través de su influencia en el ámbito político y económico, una (des)regulación que asegura beneficios propios, pero que deja atrás cuestiones determinantes para garantizar el acceso a la protección de estas necesidades básicas y rebajando la responsabilidad.

En consecuencia y al contrario de lo que argumentaba el Banco Mundial, la liberalización de estos mercados mediante el desmantelamiento de las políticas nacionales de control de los precios no ha servido para estabilizarlos. Peor aún. Se ha constatado un aumento incesante de la volatilidad de los precios de las viviendas, servicios de salud y educación, así como de sistemas de protección medioambientales. Así que aunque la conceptualización elegida por el PNUD para impulsar la Seguridad Humana permite una mayor prevención, también supone una pérdida de control por parte de los gobiernos a la hora de proporcionarla. Y este asunto resulta imprescindible para abordar la Agenda de Desarrollo Sostenible.

Por todo ello no cuestionar el modelo o parte del mismo, tal y como ocurre en la Agenda 2030 es una oportunidad perdida y ofrece pocas garantías de que ante su improbable cumplimiento, cambien sustancialmente los problemas descritos. El debilitamiento del liderazgo de Occidente como "modelo" para la gobernanza tras la crisis financiera de 2008 se hace patente en la pérdida de influencia y el ascenso de otros modelos emergentes más plurales y diversos, son un buen ejemplo de ello.

Y es en este contexto donde nuestro país debe revisar su actuación. Desde un ámbito protocolario, los deberes están hechos. España ha participado en la III Cumbre de Financiación al Desarrollo de Adís Abeba de 2015, ha firmado la Agenda ODS también en 2015 y recientemente, ratificado el Acuerdo de París donde se establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020. Esto ofrece una posición de compromiso internacional y regional (Unión Europea) de alto rango que debe descender sobre el ordenamiento interno.

Evidentemente no es posible desarrollar estos compromisos desde los parámetros de la AOD. No solo por todo lo que hemos analizado en la primera parte de este artículo, sino porque trasciende de su ámbito competencial. La propia OCDE plantea un concepto más amplio que la AOD (*Total Official Support for Sustainable Development*) pero que tampoco podría ser suficiente para abarcar todos los desafíos que la Agenda propone. En este sentido es importante alertar sobre dos riesgos latentes: la necesidad de extremar la precaución para no permitir que esta Agenda quede capturada por los intereses y problemas internos de la actual coyuntura y que a falta de mecanismos acordes a los objetivos a desempeñar, no se recurra a aquellos que solo pudieran definir desarrollo desde el crecimiento económico y control del déficit público. La consideración de estos dos riesgos subyace del propio recorrido de la Agenda 2030 en la actual Administración.

Pasado año y medio de su aprobación se siguen produciendo manifestaciones de compromiso por parte de todos los actores, de recorrido sobre los indicadores que adaptan capacidad y deseos, pero muy poca coordinación y coherencia. Y no parece que durante 2017 se produzca el milagro. Siguiendo con las expectativas presupuestarias, no ya para la AOD sino para el resto de políticas que deberían atribuirse su parte correspondiente[11], los recursos para esta titánica tarea no se han planificado. No se ha determinado cómo se implementará, quien liderará el proceso, cómo se hará el seguimiento y lo que resulta aún más preocupante, sin consenso entre las fuerzas políticas para asumir una misma Agenda, no habrá las garantías suficientes para su cumplimiento. Salvo, claro está, que la verdadera estrategia sea la de instrumentalizar la Agenda a favor de los intereses propios, entonces, siempre nos quedarán las buenas acciones en Cuba, eso sí, entendidas en su sentido más amplio.

11 Para responder a los retos de la Agenda 2030 es una condición necesaria revisar las políticas públicas que se implementan en España y que pueden afectar a terceros países o a los propios límites del planeta. Un ejemplo de ellos es la propia matriz energética de nuestro país. No solo por ser un modelo insostenible por el tipo de fuente de energía que predomina y su altísimo coste para la economía española, sino por el impacto que nuestra demanda energética supone para el resto de los países, a pesar de haber alternativas como la producción y consumo de energías renovables.

14

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2016 a abril de 2017)

Monitoring South-South cooperation (October 2016 to April 2017)

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE
Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; América; África; Asia.

RESUMEN La cooperación Sur-Sur avanza en la toma de posiciones frente a los desafíos y oportunidades que resultan de la Agenda 2030. La relevancia de los espacios globales crece y surgen nuevas dudas. ¿Están los países del Sur preparados para introducir los cambios en la gestión de su cooperación requeridos para cumplir con los compromisos que asumieron en la nueva agenda global de desarrollo?

KEYWORDS
South-South Cooperation; 2030 Agenda; America; Africa; Asia.

ABSTRACT South-South Cooperation is debating about how to face challenges and opportunities coming from the Agenda 2030. The relevance of global spaces grows and new doubts arise: Are the countries of the South ready to introduce the changes in South-South Cooperation management required to fulfil the commitments made by them by signing the new global development agenda?

MOTS CLÉS
Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ La Coopération Sur-Sur-Avanza en la prise de parts en face des défis et des opportunités qui résultent de l'Agenda 2030. La relevancia des espacios globales créée et surgen nouvelles dudas. Est-ce que les pays de Sur preparados pour les changements dans la gestion de Suceria requise pour remplir avec les compromis qui asumieron dans la nouvelle agenda global de desarrollo?

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

Introducción

El periodo bajo análisis muestra con claridad cómo, tanto a nivel global como regional, la cooperación Sur-Sur (CSS) está enfocada en encontrar su lugar dentro del marco de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al tiempo que se va reconociendo no solo como un medio de implementación de la misma, sino a mirar a la propia agenda como una oportunidad para fortalecer el propio espacio de la CSS dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Se ve un nuevo énfasis en materias poco tradicionales dentro del campo de la CSS, entre las que se destacan los trabajos en materia de datos, donde se produce una confluencia entre los esfuerzos que realizan los países en temas de datos y estadísticas, sobre todo mediante los aportes que llegan desde las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas en tanto sedes de conferencias regionales en temas de datos, y los debates sobre CSS.

América Latina y el Caribe sigue siendo la región con más actividad en CSS, liderando varias de las nuevas discusiones. Los foros globales, sin embargo, van ganado relevancia como lugares de diálogo interregional, que resulta esencial para la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el triple nivel global, regional y nacional.

La CSS en el ámbito universal

Si bien no se trata específicamente de un asunto de CSS, queremos comenzar esta parte del informe recordando que el 4 de diciembre se cumplieron 30 años de la adopción por la AGNU de su resolución 41/128 "Declaración sobre el derecho al desarrollo". Como parte de los actos conmemorativos el G77 y el MONOAL emitieron un comunicado conjunto en el que, entre otras cuestiones, urgen a todos los Estados a ampliar y profundizar una cooperación mutuamente beneficiosa y a eliminar los obstáculos que se opongan a ella, sosteniendo que "la aplicación del derecho al desarrollo exige políticas de desarrollo eficaces a nivel nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable a nivel internacional" llamando a llevar adelante un trabajo común para "la elaboración y adopción de una Convención sobre el Derecho al Desarrollo".

En una visita de trabajo a México, el enviado especial para la cooperación Sur-Sur del secretario general, Jorge Chediek, señaló que:

> La cooperación Sur-Sur es diferente y complementaria de la cooperación Norte-Sur. Es muy importante que la cooperación Sur-Sur se expanda. Hemos propuesto, y los países están discutiéndolo, la posibilidad de hacer una conferencia

> para relanzar la cooperación Sur-Sur en relación a la Agenda 2030 y a cómo se complementan al resto de la arquitectura internacional, confirmando el principio que ya tenemos, pero avanzando también en cómo la cooperación Sur-Sur puede ejercer esa complementariedad en la construcción de la Agenda 2030 que es lo que todos tenemos que buscar hacer.

El 15 y 16 de octubre los BRICS tuvieron su cumbre en la ciudad india de Goa. La Declaración Final del encuentro señala la decisión de los países del grupo de "seguir participando en los esfuerzos conjuntos para avanzar en la solidaridad, la unidad y la fuerza de África a través de medidas de apoyo a la integración regional y el desarrollo sostenible". No se hace en el documento ninguna referencia a la CSS en general.

Del 17 al 20 de octubre se reunió en Quita la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Su documento final, la "Nueva Agenda Urbana", hace solo una única referencia expresa a la CSS en su artículo 146, donde afirma: "Ampliaremos las oportunidades de cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, así como la cooperación a escala subnacional, descentralizada y entre ciudades, según proceda, a fin de contribuir al desarrollo urbano sostenible".

Entre el último día de octubre y el 3 de noviembre Dubái fue sede de una nueva edición de la Expo Sur-Sur, esta vez realizada bajo el lema "Aumento de la innovación para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", donde se trabajó en áreas temáticas vinculadas a la agenda global de desarrollo tales como medio ambiente, desarrollo sostenible, empleo juvenil, salud, comercio, inversión, trabajo, agricultura y políticas fiscales y económicas. La "Expo" fue el escenario escogido por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) para presentar su informe "Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development" (UNOSSC, 2016), donde se destacan buenas prácticas del Sur consideradas relevantes para la implementación de la Agenda 2030.

También en el marco de la Expo Sur-Sur la Oficina para la CSS de las Naciones Unidas y el PNUD presentaron el informe "South-South Cooperation: Towards Sustainable Human Development in ECIS"[1] en el que se resalta el crecimiento de la CSS en la región.

El 14 de noviembre, China y Marruecos fueron los convocantes del Foro de Alto Nivel de CSS en materia de cambio climático. La reunión, que tuvo lugar en Marruecos, fue la primera gran actividad que tuvo entre sus coorganizadores a la Incubadora de Alianzas sobre temas climáticos del Sur, iniciativa lanzada en abril de 2016 en el marco de la ceremonia de apertura a la firma del Acuerdo de París. En su discurso

1 El informe cubre los siguientes países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kosovo, Kirguistán, Letonia, Lituania, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

ante el Foro, Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático destacó que "Si bien es evidente que los países desarrollados deben prestar apoyo a los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de París [ese acuerdo] también convoca apoyos complementarios, como la cooperación Sur-Sur".

El 23 de noviembre Guinea Ecuatorial fue sede de la IV Cumbre África-Países Árabes.

Antes del final de ese mes, durante un evento especial realizado en la sede de la ONU para discutir la forma en la que los grupos de expertos pueden apoyar la creación de un entorno legal para la cooperación Sur-Sur mediante la provisión de asesoría profesional, Xiaojun Grace Wang, asesora de Cooperación Sur-Sur y Triangular del PNUD, anunció que se estaba trabajando en la creación de redes mundiales de grupos de expertos para crear mejores políticas y entornos jurídicos para la CSS a través de una iniciativa de Pensadores Mundiales de la Cooperación Sur-Sur. Esta coalición mundial se orientaría a realizar investigaciones colaborativas y elaborar productos de conocimiento para adoptar políticas informadas sobre CSS.

Del 28 de noviembre al 2 de diciembre tuvo lugar en Nairobi la segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, cuyo documento final realiza varias referencias a la CSS. Su párrafo 3, claramente enmarcado en la Agenda 2030, reconoce "la importancia de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, el sector empresarial, la función de la sociedad civil, la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, el empoderamiento económico de las personas jóvenes, el propósito de no dejar a nadie atrás y de desplegar el poder de las alianzas". Los párrafos 25 y 26 del Documento Final de Nairobi también aluden directamente a la CSS y sus principios y a la función de la misma para el logro de los ODS[2], y el párrafo 27 se dedica a la cooperación triangular, afirmado que la misma "pone en el centro la función y la voluntad de los países socios y ofrece la oportunidad de reunir una diversidad de experiencias, lecciones y activos de socios del Sur y del Norte, así como de instituciones financieras y de desarrollo multilateral, regional y bilateral".

Aunque no sea estrictamente una cuestión de CSS, vale destacar que el 20 de diciembre Peter Thomson, presidente de la AGNU, designó a los embajadores permanentes de Argentina y Australia como cofacilitadores del proceso de alineamiento de la agenda de la Asamblea General de la ONU con la Agenda 2030.

El 21 de diciembre la AGNU adoptó sus resoluciones 71/243 y 71/244.

La primera si titula "Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo" y se afirma allí

2 Otras referencias a la CSS aparecen en los párrafos 56 y 78. También en el anexo a ese documento, titulado "Mandato renovado", hay varias referencias a la CSS y al rol de los países del Sur.

que "el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe incorporar en sus actividades su apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular, y aumentarlo, a solicitud y bajo el control y el liderazgo de los países en desarrollo, mediante un enfoque para todo el sistema, teniendo en cuenta que la cooperación Sur-Sur no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa".

La segunda es su tradicional resolución sobre CSS donde se repiten frases ya conocidas y discusiones con cierta historia en torno a la organización de la institucionalidad del sistema de Naciones Unidas vinculado a la CSS y el financiamiento de la misma.

A comienzos de enero, UNDESA publicó su resumen sobre los Informes Voluntarios Nacionales presentados en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (UNDESA, 2016), principal espacio de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS a nivel global. Colombia, México y Venezuela están entre los que expusieron sus progresos.

El 12 de enero se presentó el primer ejemplar de la serie Cooperación Sur-Sur en Acción que coeditará la Oficina de las Naciones Unidas sobre CSS. Este primer número, titulado "Sustainability in Thailand: Experience for Developing Countries" está coeditado con el gobierno de Tailandia y dedicado a presentar el involucramiento de ese país en temas de CSS y triangular. Jorge Chediek, máxima autoridad de la Oficina de Cooperación Sur-Sur, señaló que esta nueva serie de publicaciones es un elemento central en la nueva visión de ese cuerpo, que busca reforzar la transmisión de conocimientos entre actores de la cooperación Sur-Sur.

El 9 de marzo el director de Cooperación Sur-Sur de la FAO, Alexander Jones, presentó la nueva estrategia para fomentar las asociaciones entre los países que integran el Sur Global de su organización. Al hacerlo señaló que entre 2014 y 2015 la FAO recibió 70 millones de dólares en contribuciones para la CSS y que en los últimos años los países productores de petróleo están reduciendo sus aportes como consecuencia de las complicadas situaciones que atraviesan sus economías como resultado de la baja de los precios internacionales del crudo.

La CSS en América Latina y el Caribe

Del 1º al 3 de octubre de 2016 la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) reunió en Santiago un Foro de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur y Triangular para América Latina y el Caribe donde los países compartieron información y proyectos sobre temas de interés regional en materia de CSS[3].

3 Se vieron allí varias ponencias interesantes. Puede accederse a las presentaciones desde https://www.agci.cl/index.php/foro

También durante los primeros días de octubre, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) publicó su Documento de Trabajo Nº 11, titulado "La cooperación descentralizada. Una mirada desde la cooperación Sur-Sur" (Fernández de Losada Passols, 2016).

Los días 13 y 14 de ese mes Lima fue sede de la XXVII Reunión de directores de cooperación internacional y entidades responsables en ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe. Uno de sus objetivos fue el de realizar recomendaciones de políticas para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular en el área de ciencia, tecnología e innovación.

Entre el 25 y el 28 de octubre el centro de atención estuvo puesto en Montevideo, donde se realizó la XIII Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Como resultado se adoptó la Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, orientada a la puesta en marcha de diez ejes para la implementación de políticas públicas que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres en toda su diversidad. El octavo eje está dedicado a la cooperación y se presenta de la siguiente manera:

> Los países de América Latina y el Caribe y la comunidad internacional están llamados a cooperar y brindar asistencia, de acuerdo con sus capacidades y recursos, para apoyar los esfuerzos encaminados a alcanzar la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres. Los acuerdos de cooperación para el cumplimiento de la Agenda Regional de Género pueden ser de carácter técnico, científico, financiero, de transferencia de tecnología o capacidades. La cooperación regional, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular complementan, pero no sustituyen, a la cooperación Norte-Sur y se basan en los principios de horizontalidad, no condicionalidad y beneficio mutuo.

Del 31 de octubre al 1º de noviembre Santo Domingo recibió al VIII Foro Ministerial para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Aun cuando el encuentro sirvió de marco a la I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y a pesar de que la Declaración de Santo Domingo hace referencia a los ODS, ese documento final del Foro no incluye ninguna referencia a la CSS.

Al comenzar noviembre se presentó la edición 2016 del "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica" (PIFCSS, 2017) que cada año realiza la SEGIB y se ha convertido en un hito en el tema. Además de su ya tradicional "Capítulo 1" de corte político y redactado por los responsables de la gestión de la CSS en la región, dedicado este año a la CSS en el marco de la Agenda 2030, el análisis de las acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, de la cooperación triangular que tiene lugar en la región y de algunos flujos de cooperación con terceras regiones muestra datos

interesantes sobre los intercambios que están teniendo lugar, mostrando como todos los países Latinoamericanos están actuando en el campo de la CSS, y muchos en el doble rol de socios oferentes y socios receptores al mismo tiempo. Los 576 proyectos y 399 acciones de CSS bilateral registrados en el informe de 2015 se han convertido en 552 proyectos y 333 acciones bilaterales en 2016, una caída mínima que no resta trascendencia al valor sostenido de la CSS en la región.

El PIFCSS y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, reunieron entre el 7 y el 9 de diciembre a los países de la región en el Taller "El SIDICSS y el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: Fortaleciendo el proceso de generación y gestión de información sobre CSS" orientado a fortalecer sus capacidades en materia de gestión de la información sobre la CSS de la región.

Pocos días más tarde, el 12 de diciembre, se creaba el "Centro Virtual de Excelencia para la Cooperación Sur-Sur en Desarrollo Territorial para América latina y el Caribe". Apoyado por el PNUD y la Agencia Coreana para la Cooperación Internacional (KOICA) que pretende ser un espacio de referencia para el diálogo y el intercambio de conocimientos entre comunidades a través de la CSS. Una característica particular de este Centro está dada por el hecho de sus opiniones, análisis y recomendaciones de políticas vienen desde comunidades y expertos, y por tanto no representan necesariamente el pensamiento ni las opiniones del PNUD o de KOICA.

El 15 de diciembre Colombia publicó su documento "Marco Estratégico de Cooperación Triangular"[4].

Justo antes del final de 2016, El Salvador presentó su "Segundo Catálogo de Cooperación Sur-Sur: El Salvador solidario con el mundo", esta vez estructurado sobre seis ejes de trabajo: desarrollo económico y empleabilidad productiva; inclusión y protección social para el buen vivir; infraestructura inclusiva; justicia, seguridad y prevención de la violencia; modernización del Estado y gobernabilidad democrática; y sustentabilidad ambiental.

Ya en 2017, los días 24 y 25 de enero tuvo lugar la IV reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC en Santo Domingo, cuyos temas centrales de debate fueron el rol de la CSS en la implementación de la Agenda de Desarrollo 2030, la vinculación y coordinación con diferentes instituciones mecanismos regionales y globales y su inserción en el Foro Regional de Desarrollo Sostenible creado en el marco de la CEPAL.

4 Disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/marco_estrategico_de_cooperacion_triangular_de_apc-colombia.pdf

El 25 de enero culminó en Punta Cana la V Cumbre de la CELAC con la adopción de la Declaración Política de Punta Cana cuya única referencia a la CSS aparece en su párrafo 39:

> Reconocemos que la Declaración de Santiago, la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de La Habana y el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional de la CELAC, guiarán la cooperación en el ámbito comunitario, a través de la construcción de una Política de Cooperación Sur-Sur y Triangular, y mediante la identificación de otros mecanismos alternativos de financiamiento y de apoyo técnico, que respalden las iniciativas y las prioridades que definan nuestros países para contribuir al alcance y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030.

Dos declaraciones especiales surgidas de esa cumbre merecen ser destacadas aquí: la número 16 sobre "Implementación de la Agenda 2030 y el Cumplimiento de los ODS" y la número 17 referida a "Criterios de Graduación en el marco de los ODS".

El 8 de marzo se realizó la Conferencia Inaugural de Cooperación de la Asociación de Estados Del Caribe (AEC) en La Habana, para discutir oportunidades de colaboración y sinergias en la cooperación regional. Lo más importante que ocurrió allí fue la decisión de hacer de estos encuentros espacios de reunión regular dentro de la agenda de los países AEC.

El 11 del mismo mes se reunía la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CARICOM-Cuba. La Declaración final de ese encuentro no refiere en forma expresa a la CSS, pero menciona en su párrafo 7 la reafirmación de los países de su "solidaridad con la República de Haití, país por el que sentimos una histórica deuda de gratitud, y el compromiso de continuar impulsando la cooperación con esa nación, de acuerdo con las prioridades definidas por su gobierno y en pleno respeto a su soberanía".

El 23 de marzo en Montevideo se realizó el encuentro anual de coordinadores y subcoordinadores de las unidades temáticas de Mercociudades. En el encuentro se puso en marcha el primer programa de CSS impulsado por gobiernos locales de la subregión Mercosur, cuyo objetivo es promover, visibilizar, formalizar y sistematizar acciones de cooperación e intercambio a nivel subnacional.

El 29 de ese mes San José de Costa Rica recibió a la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla del que resultó la "Declaración de San José: Mesoamérica nos une". El primer considerando del mismo señala "Que los compromisos globales establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implican la promoción de acciones conjuntas bajo una visión colaborativa, a través de esquemas multisectoriales y las alianzas público-privadas para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

Del 3 al 6 de abril Santiago de Chile recibió a la Decimosexta reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadísticas de las Américas de la CEPAL, espacio que ha ganado relevancia para la CSS a partir del compromiso asumido en la Agenda 2030 de llevar adelante un trabajo de la cooperación basado en datos.

El 6 y 7 de abril se realizó en Brasilia la Conferencia de Cooperación Sur-Sur para Consumo y Producción Sostenibles auspiciada por ONU-Ambiente (PNUMA), cuyo principal objetivo fue identificar áreas concretas para la acción de la CSS entre América Latina y el Caribe, por una parte, y África, por la otra, en temas de producción y consumo sostenibles.

El 25 de abril tuvo lugar la Sexta Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL. El único punto sustancial de debates en la agenda del encuentro era "Diálogo sobre el papel de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

Esta reunión tuvo lugar en el marco de la realización del primer Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, Ciudad de México, 26 al 28 de abril, encuentro regional preparatorio del próximo Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. Allí CEPAL presentó su primer "Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2017).

La CSS en Asia

El 47 Foro de las Islas del Pacífico se celebró en Pohnpei (Estados Federados de Micronesia) del 8 al 10 de septiembre de 2016. El comunicado final de este encuentro casi no hace referencias a la cooperación internacional y absolutamente ninguna a la CSS.

El 20 de noviembre del mismo año Lima fue la sede de la 24 Reunión de Líderes Económicos del Foro Económico Asia Pacífico (APEC). La declaración de Lima resultante de ese encuentro tampoco hace referencias a la CSS, pero es importante destacar que se adoptó en el marco de la reunión la "Declaración de Lima sobre el Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP)" que marca el primer paso hacia la conformación de un mega acuerdo regional que representaría el 60% del PBI global, el 50% del comercio y 40% de la población mundial.

El 1º de diciembre China publicó el documento "El Derecho al Desarrollo: Filosofía, Práctica y Contribución de China"[5] donde se detalla que ese país ha proporcionado

5 Disponible en: http://english.chinamil.com.cn/view/2016-12/02/content_7388498.htm

aproximadamente 58.000 millones de dólares en ayuda de desarrollo, la que ha llegado a 166 países y organizaciones internacionales durante los 60 últimos años.

El día 2 de enero la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP) publicó el informe "The Asia-Pacific Trade Agreement: Promoting South-South Regional Integration and Sustainable Development" (ESCAP, 2017), donde se analizan experiencias de cooperación al interior de la región que se consideran exitosas, especialmente en materia de producción y consumo sostenible.

Del 29 al 31 de marzo tuvo lugar en la ciudad de Bangkok el Foro Asiático para el Desarrollo Sostenible 2017 bajo el lema «Erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un Asia-Pacífico en cambio». Los debates giraron en torno a la inserción y los esfuerzos regionales para avanzar en la implementación de la Agenda 2030. Este foro fue el primero de los encuentros regionales que preceden a la reunión del Foro Político de Alto Nivel que se reunirá en Nueva York en julio de 2017 y dejó como resultado un primer borrador de un plan de acción para la cooperación regional para implementar la Agenda 2030[6] y la puesta en marcha de un portal regional de datos sobre los ODS (http://data.unescap.org/sdg/).

Del 26 al 29 de abril se reúne en Manila la 30 Cumbre de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASEAN) bajo el lema "Asociarse para el cambio, comprometer al mundo".

La mayor parte de las actividades regionales en temas de cooperación, ya sea organizadas por espacios de colaboración e integración o por la propia ESCAP, estuvieron dirigidas a debatir cuestiones asociadas a la Agenda 2030 y sus ODS, y a sus implicancias para la cooperación regional. Ejemplos de ello son las siguientes reuniones realizadas en la ciudad de Bangkok:

- Workshop on multi-stakeholder partnerships for the SDGs implementation in Asia and the Pacific, 28 de marzo de 2017.
- Asia-Pacific Conference: Taking Collective Action to Accelerate Transformation of Official Statistics for Agenda 2030, 27 de marzo de 2017.
- Regional workshop on strengthening the collection and use of international migration data in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development, 31 de enero de 2017.
- Gender Data and Statistics "Making Every Woman and Girl Count", 16 de diciembre de 2016.
- Seminar on strengthening statistical systems to meet the challenges of Sustainable Development Goals, 13 de diciembre de 2016.

6 Disponible en: http://www.unescap.org/sites/default/files/pre-ods/B1700338_Report%20No.%202_Rev.%201_E_replaced%2031%20Mar%2017.pdf

La misma ciudad fue sede de la V Reunión del Comité de Estadísticas de ESCAP, cuyo tema central fue "Haciendo progresar las estadísticas oficiales para la medición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una visión y un marco colectivo para la acción de la comunidad estadística de Asia y el Pacífico".

China y la India ha continuado siendo los actores más relevantes de la CSS que tiene lugar desde la región, particularmente aquella que se proyecta fuera de ella.

La CSS en África

El 16 de noviembre de 2016 se reunió en Marrakech la Primera Cumbre Africana de coemergencia continental, celebrada al margen de la 22ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP22) en la que, sin menciones a la CSS, los países de África solicitan a sus "socios estratégicos que refuercen nuestra cooperación para responder a la ambición africana de alcanzar el desarrollo sostenible inclusivo".

El 28 de noviembre de 2016 el Consejo de Ministros del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), siguiendo una propuesta de su Comité de Embajadores, decidió que Guinea Ecuatorial sea sede de una oficina que sirva de referencia a la CSS que tiene lugar entre los 79 países ACP. Esta oficina, que se espera esté activa antes del final de 2017, estará integrada por un equipo técnico que deberá proporcionar apoyo al intercambio de conocimientos a través de la cooperación entre los miembros del grupo.

Del 22 al 31 de enero de 2017 se reunió la 28ª cumbre de la Unión Africana en la ciudad de Adís Abeba. Allí se trabajó en el alineamiento entre la Agenda 2063 adoptada por la propia UA, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, aunque el tema central de la reunión fue la juventud africana. En el marco de ese encuentro Mauricio firmó el acuerdo para ser sede de la reunión inaugural de la Plataforma Económica Africana en marzo de 2017, espacio que debatirá el desarrollo africano en el marco del desarrollo fijado por las agendas global y regional.

La Oficina para la Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas se unió al gobierno de Benín para llevar adelante en ese país, entre el 21 y el 23 de febrero de 2017, un seminario de trabajo sobre construcción de capacidades para la CSS y para la cooperación triangular.

Del 28 de febrero al 1º de marzo se realizó la Cumbre africana de ayuda y desarrollo en la ciudad de Nairobi, reuniendo a más de 350 líderes de la sociedad civil, el sector privado, gobiernos, organismos del sistema de Naciones Unidas, donantes y medios de comunicación en debates sobre cómo mejorar el perfil de financiación y el trabajo en pos del desarrollo en África.

Conclusiones

Las regiones que integran el Sur, tanto individualmente como en espacios de encuentro interregional, están dedicando esfuerzos a adaptar la CSS al nuevo marco de trabajo para la cooperación internacional al desarrollo que resulta de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS.

Con diferentes experiencias recorridas cada espacio se aproxima a la necesidad de reposicionarse en el nuevo marco de trabajo y busca capitalizar las experiencias ganadas en el pasado.

América Latina sigue siendo la región con más debates y trabajo en CSS, lo que puede estar comenzando a construir una barrera para la adaptación de sus prácticas a las nuevas necesidades de trabajo dado el mayor arraigo de las mismas en los Estados oferentes y de destino de la CSS en la región.

Asia mantiene su posición tradicional de priorizar el trabajo "región adentro", lo que permite lograr consensos y comenzar a avanzar rápidamente en la materia, bajo un liderazgo de proyección exterior cada vez más arraigado en la cooperación china.

África intenta encontrar su lugar en un contexto en el que la cooperación deberá dejar de tener al PIB como su único punto de referencia. La universalidad de la Agenda 2030 plantea desafíos particulares a África en general y al África subsahariana y los Países Menos Desarrollados (PMD) en particular.

Al mismo tiempo, y por las características propias de la CSS como una modalidad de cooperación con fuerte centralidad estatal, el desafío de abrir el trabajo a la participación de otros actores interesados —sociedad civil, sector privado, academia, filantropía, sindicatos, etc.— no encuentra todavía espacios por los cuales emerger, y apenas se comienza a debatir tímidamente a necesidad de mayor apertura en la gestión de este tipo de cooperación internacional.

Estamos en consecuencia daño los primeros pasos de un camino que podrían modificar fuertemente a la CSS y sus prácticas, dándole protagonismo en el campo de la cooperación internacional al desarrollo, o derivar en un estancamiento en fórmulas bien conocidas y por tanto cómodas para sus actores estatales, derivando en un estancamiento frente a los cambios que requieren los compromisos asumidos por los Estados en la Agenda 2030.

Tras unos años de cierta pérdida de relevancia de la CSS, esta encuentra una oportunidad de resurgir como parte de debates mayores: la CSS debería poder alcanzar en un plazo no extenso posiciones y un discurso propio en torno al significado y práctica de los principios de "universalidad", "no dejar a nadie atrás", "gestión de la cooperación basada en datos", "responsabilidades comunes pero diferenciadas" e

"interdependencia" receptados en la Agenda 2030 para luego poder ser un discurso relevante en los foros globales del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Bibliografía

CEPAL (2017): "Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", disponible en: http://foroalc2030.cepal.org/2017/es/documentos/informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-america

ESCAP (2017): "The Asia-Pacific Trade Agreement: Promoting South-South Regional Integration and Sustainable Development", disponible en: http://www.unescap.org/resources/asia-pacific-trade-agreement-promoting-south-south-regional-integration-and-sustainable

FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS, A. (2016): "La cooperación descentralizada. Una mirada desde la cooperación Sur-Sur", Documento de Trabajo Nº 11, PIFCSS-SEGIB, disponible en: http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2016/16462.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2016): "Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development", disponible en: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/e-library%20docs/Good%20Practices%20in%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20for%20Sustainable%20Development%20-%2020%20Oct.pdf

PIFCSS (2017): "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", disponible en: http://www.informesursur.org/

UNDESA (2016): "Synthesis of Voluntary National Reviews", disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126002016_VNR_Synthesis_Report.pdf

reseñas

El colapso del capitalismo tecnológico

ALFREDO MACÍAS VÁZQUEZ

Editorial Escolar y Mayo Editores, S. L., Madrid, 2017

A lo largo de los seis ensayos que configuran *El colapso del capitalismo tecnológico*, Alfredo Macías plantea una explicación de la aparente paradoja que se establece entre una aceleración del progreso técnico y, cuando menos, una ralentización de las condiciones de vida. Así, señala que cada vez hay más aparatos tecnológicos que se supone nos facilitan la vida, se dispone de mejores medicamentos para curar enfermedades, la comunicación entre las partes del mundo es prácticamente inmediata, etc.; sin embargo, parece que en los últimos años vivimos peor: las jóvenes generaciones ven cómo se les cierra el acceso al mercado laboral, a la vivienda o a un salario digno, mientras las pensiones, la sanidad pública o la educación gratuita retroceden en su cobertura y calidad. En definitiva, parece que los jóvenes tendrán que vivir peor que sus padres.

Frente a esta paradoja el autor evita realizar críticas de carácter moral al neoliberalismo o buscar chivos expiatorios, ya sean banqueros, especuladores o corruptos, o bien inmigrantes, funcionarios y minorías étnicas, o incluso una combinación de todos ellos, en función de donde queramos situar a los "malos" y a los "buenos". Para él la explicación de la paradoja no está en una cuestión de voluntades humanas sino que se trata de que la producción de valor, la razón de ser del capitalismo, ya ha alcanzado su límite interno. Frente a una idea más extendida en cuanto a que el sistema sucumbirá al llegar a sus límites externos (fundamentalmente ecológicos: el medio no dará más de sí), Macías señala que el propio progreso tecnológico reduce el tiempo necesario para la producción, por lo que el gasto en fuerza de trabajo cada vez es menos necesario y la producción de valor disminuye, generando que se acrecienten las luchas entre los agentes por llevarse una parte mayor de un pastel que cada vez es más pequeño.

En definitiva, a medida que se incrementa el conocimiento social acumulado se reduce el gasto en fuerza de trabajo por lo que la forma de valor pierde progresivamente su capacidad para representar la formación de riqueza social. Las consecuencias de esta situación ya se han apuntado anteriormente, millones de personas resultan superfluas para el sistema y el propio capitalismo se ve condenado al colapso. Se puede pensar que el incremento del tamaño del mercado podría si no resolver al menos ralentizar la situación, pero el autor argumenta que la velocidad de los cambios tecnológicos es tan elevada que este mecanismo de compensación queda desfasado en poco tiempo.

El trabajo de Alfredo Macías es una obra de marcado carácter académico que, como tal, trata de justificar la hipótesis establecida partiendo de un profundo análisis de la crítica de la economía política de Marx (que el autor considera que es "una teoría de la forma de valor que va indisociablemente unida a una teoría sobre el fetichismo de la mercancía") y las aportaciones de varios

autores y teorías "posmarxistas", especialmente la denominada "crítica del valor". Los seis ensayos que configuran la publicación pretenden confirmar su hipótesis de trabajo desde diferentes enfoques y maneras de abordar esta temática. Insistiendo en el carácter académico de la obra, el propio autor reconoce que ha realizado un esfuerzo por acercar el lenguaje y la exposición del texto a la comprensión de los lectores poco iniciados en la teoría marxista del valor, pero se muestra consciente de que el tema es de una complejidad que en ocasiones no le ha permitido mantenerse fiel a ese propósito.

En el primero de los capítulos se establece el enfoque teórico que enmarca los asuntos que se analizan en los siguientes. Aquí se plantean, entre otras cuestiones, las definiciones y características distintivas del valor y la riqueza, comentando la teoría de la forma de valor y la teoría del fetichismo, analizando el trabajo abstracto como la forma de generar el valor de la mercancía y presentando la llamada revolución científico-técnica.

En el segundo de los capítulos, titulado "Crítica del cyberkeynesianismo", se plantea la idea de que aunque una minoría de los actores del sistema consiguiesen apropiarse de una porción mayor de la masa global de valor, dicha masa global menguará progresivamente en la medida en que la revolución científico-tecnológica supone un límite interno a la valorización capitalista. Para argumentar esta idea se toma como punto de partida una preocupación intuida por mucha gente: la tecnología está destruyendo más puestos de trabajo de los que crea, a partir de la cual se analizan algunas de las teorías que tratan de explicar esa situación y se presenta la aportación del autor. Se argumenta inicialmente que los "ganadores" del sistema puede que estén consiguiendo una buena parte del pastel, pero ello no se debe a que estén generando valor a partir de gasto de fuerza de trabajo transformada en mercancía, sino a que su potencia tecnológica les permite vender sus mercancías a un precio elevado (aunque en el proceso generen una ínfima cantidad de valor). Desde ese punto Macías plantea una serie de reflexiones relacionadas con el precio, el dinero, el valor y el valor del dinero, concluyendo en una potente crítica tanto al keynesianismo como al posobrerismo, en cuanto a la consideración de que mediante las políticas económicas el capitalismo podría superar cualquier límite.

En el tercero de los capítulos, con el título de "Fetichismo y automatismo", se analizan las relaciones entre las teorías marxistas de la forma del valor y del fetichismo, partiendo del estudio de la genealogía del fetichismo en la obra de Marx. A partir de aquí incorpora el "maquinismo" en el análisis para concluir que la generalización de la inteligencia artificial implicará un agotamiento más acelerado de la producción de valor.

En el capítulo "Las desventuras del trabajo cognitivo", el autor plantea entre otras cuestiones la extensión del proceso de subsunción real del trabajo hasta el denominado trabajo cognitivo, refutando la idea de posobrerista de que el trabajo inmaterial,

al implicar una mayor responsabilidad del trabajador en la gestión de la producción, permite una mayor organización autónoma de su trabajo por parte del trabajador.
"El capitalismo ficticio", quinto de los ensayos, comienza con una descripción de algunas teorías referidas a la evolución y relaciones entre las denominadas economías centrales y los países emergentes. Macías discrepa de aquellas ideas que sostienen que la economía productiva goza de buena salud y que el sistema económico solo peligra por causa de una economía financiera movida por unas clases poderosas ávidas por conseguir dinero. Para plantear una respuesta alternativa el autor comienza por definir el concepto de capital ficticio y analiza el proceso histórico que ha conducido a su predominio sobre cualquier otro tipo de capital. El capítulo concluye señalando que para que el sistema funcione es imprescindible que la producción de capital ficticio no se paralice, lo que a su vez conlleva la necesidad de que surjan continuamente nuevas esperanzas de valorización real que sirvan de referencia para alcanzar beneficios futuros ("burbujas") Sin embargo, desde la revolución técnico-científica, la posibilidad de que esto suceda no es ilimitada; "no existe ninguna posibilidad de resucitar un capitalismo reformista".

El último de los capítulos se ha titulado "La cuenta atrás ha comenzado". En él se presentan dos teorías alternativas que, partiendo de la interpretación de textos de Marx, tratan de explicar la crisis del capitalismo. El autor concluye que las dos explicaciones sobre la dinámica de la crisis no son excluyentes, sino más bien complementarias, sosteniendo que a medida que el colapso como proceso histórico se aproxima las crisis cíclicas se harán más frecuentes e intensas. Continúa el ensayo con un análisis de las posturas o reacciones que diferentes autores y escuelas han adoptado ante la posibilidad del colapso, llegando a la crisis de 2008. En este punto Macías analiza si esta crisis es un nuevo periodo de transición que responde a una serie de ciclos o si los mecanismos de compensación ya no funcionan y no se puede pensar en una "reformulación" del capitalismo que ya ha llegado a su final histórico; para terminar asegurando que: "No existe ninguna posibilidad de regresar a un capitalismo reformista, todo lo que nos espera por delante son retrocesos cada vez más significativos en nuestras condiciones de vida".

Finalmente comentar dos cuestiones que el autor advierte ya en la introducción a sus textos. En primer lugar señala que en los ensayos se apuntan una serie de consideraciones pendientes de teorizarse de forma más sistemática, pues el trabajo es solo el comienzo de una reflexión teórica sobre la que habrá que profundizar. En segundo lugar nos aclara que en su análisis ha priorizado un enfoque más crítico que propositivo, siendo consciente de que esto no es suficiente y que se debe dar una respuesta a los desafíos que se plantean en estos textos.

Juan Manuel Toledano[1]

1 **Juan Manuel Toledano** es consultor internacional y responsable del área de consultoría de proyectos del IUDC-UCM.

Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros

CARLO TASSARA

Ediciones Unisalle, Bogotá, 2016

Este nuevo libro[1] de Carlo Tassara, publicado en Colombia a finales de 2016 por la Universidad de La Salle, representa una valiosa sistematización de los principios, las políticas y las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo en sus setenta años de vida como subsistema de las relaciones internacionales. Además, el libro ofrece un panorama de posibles escenarios futuros planteados más como interrogantes que como certezas en la era de las dudas y de las deudas.

En esta obra, estructurada en cuatro capítulos, el autor hace un repaso de la evolución de la cooperación, apoyándose en las décadas que han caracterizado los planes de acción para el desarrollo adoptados por las Naciones Unidas desde los años sesenta en su intento por gobernar el subdesarrollo dejado por siglos de colonización impuesta a los países que en tal década (y en las sucesivas) conquistaban la independencia en África, Asia y Oriente Medio. En cada periodo, Tassara identifica los conceptos de desarrollo vigentes, los paradigmas y las estrategias de cooperación para tal desarrollo, las escuelas teóricas y las prácticas, metodológicas y de campo, dejadas como herencia para los periodos sucesivos.

Además, cabe destacar el uso magistral de una vasta y pertinente bibliografía, tanto clásica (Lewis, Rostow, Sen, entre otros) como reciente (Alonso, Fues, Ocampo, Prado Lallande, Sachs, Sanahuja, Sumner y otros) sobre la cooperación internacional para el desarrollo.

Los cuatro capítulos del libro, prologados por José Antonio Ocampo, quien fue secretario ejecutivo de la CEPAL entre 1998 y 2003, son: "Desarrollo y cooperación: conceptos e interrogantes"; "Paradigmas y actores de la cooperación internacional en el siglo XX"; "Siglo XXI: nuevos paradigmas y viejas contradicciones"; "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y escenarios futuros".

En este marco, Tassara connota los años noventa del siglo XX como el fruto de los estudios sobre el desarrollo realizados por pensadores de la periferia del mundo (Asia, África y América

1 El primer capítulo se puede descargar gratuitamente en: https://www.academia.edu/30742176/Cooperaci% C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_gobierno_econom%C3%ADa_y_sociedad._Evoluci%C3%B3n_de_las_pol%C3%ADticas_y_escenarios_futuros). Más información está disponible en: http://ebooks.lasalle.edu.co/searchresults?option=catalog&keyword=tassara&type=quick

Latina) que condujeron a la elaboración del concepto de desarrollo humano como superación de la visión rostowniana del desarrollo y marshalliana de la cooperación internacional. Para la misma década de ruptura, el autor atribuye el liderazgo de la Unión Europea en la búsqueda de nuevas estrategias de cooperación compatibles con el nuevo concepto de desarrollo humano, que terminó siendo adoptado oficialmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El presente siglo es presentado como *Nuevos paradigmas y viejas contradicciones,* paradoja que constituye el principal desafío actual y futuro de la cooperación internacional. El nuevo pacto global representado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus diecisiete objetivos exigen una inaplazable gobernanza mundial aún escasa. Parece ser que se continúe buscando soluciones nacionales a problemas que se han suficientemente connotados como mundiales: inseguridad en todas sus manifestaciones, pero sobre todo en ámbitos como alimentación (el hambre como problema que requiere soluciones globales), cambio climático, procesos migratorios, gobierno de finanzas todopoderosas, terrorismo, guerras, corrupción y tráficos ilícitos. Es la paradoja de la soberanía: "Ningún país puede abordar por sí solo los problemas globales, pero ninguno confía lo suficiente en los otros como para aceptar una coordinación efectiva que podría limitar su soberanía convencional" (p. 7).

Por lo tanto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deben, por fin, ser adoptados universalmente y orientar las políticas públicas de los gobiernos nacionales, de las organizaciones supranacionales y del último nivel de gobernanza mundial.

Uno de los temas que más ha estudiado Tassara en su larga trayectoria es el de la cohesión social. Tal vez sea por esto que el autor insinúa un déficit de cohesión social a escala global, no obstante que iniciativas como el Foro Social de Porto Alegre y los foros de alto nivel sobre la cooperación y la eficacia de la ayuda al desarrollo de Accra y Busan hayan recuperado la importancia del rol de las organizaciones de la sociedad civil. Quizás exista un déficit de gobernanza global precisamente porque hay un déficit de cohesión en las políticas publicas y entre quienes la deben exigir a los gobiernos nacionales y supranacionales, las sociedades civiles.

El último capítulo aborda el análisis del futuro de la cooperación internacional y, al respecto, su autor coincide con José Antonio Sanahuja en identificar tres posibles escenarios: 1) *minimalista*: los ODS no agregan mayor valor a lo que fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio; 2) *securitizado*, que subordina la cooperación internacional a la lucha contra el terrorismo; 3) *sistémico*, como intento de impulsar una asociación global para el desarrollo eficaz guiada por un enfoque holístico en el abordaje de los grandes problemas de la humanidad, buscando más coherencia en la gobernanza mundial de las políticas públicas orientadas al desarrollo. "Por supuesto existe una cuarta posibilidad, que además es la más probable: una mezcla de los enfoques anteriores, con cierta prevalencia uno u otro según los equilibrios que se

determinarán en la traducción operativa de la declaración aprobada en la Cumbres [de las Naciones Unidas en 2015]" (p. 111).

La otra clave de lectura del cuarto capítulo es geopolítica. En este contexto, el autor estudia el posicionamiento de la Unión Europea y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC): la Unión Europea y sus países miembros siguen siendo el principal aportante de Ayuda Oficial al Desarrollo, mientras que en los años recientes los países de América Latina y el Caribe han aumentado su peso en el escenario internacional. Por ende, investigar las posiciones de estas dos regiones, que además representan en su conjunto unos sesenta votos en las Naciones Unidas, podría ayudarnos en entender mejor el posible futuro de la gobernanza global para el desarrollo.

En particular, la Unión Europea parece apoyar el enfoque minimalista, mientras que la CELAC propende por la aplicación del enfoque sistémico. Pero la Unión Europea se encuentra en un momento de crisis, económica y de liderazgo político, que afecta su identidad y valores comunes y el mismo proceso de integración europea. Al contrario, los países de la CELAC están saliendo de más de una década de crecimiento sostenido, que ha viabilizado grandes avances en la reducción de la pobreza y notables mejoramientos de los servicios de salud y educación, y se presentan como actores más asertivos en las relaciones internacionales. La gran pregunta concierne la posible convergencia entre las dos regiones, porque la Unión Europea y la CELAC juntas podrían influir en la implementación de la Agenda 2030 y contribuir en determinar el futuro de la cooperación internacional.

La transición desde la Declaración del Milenio de 2000 a la Agenda 2030 representa además una oportunidad para la región latinoamericana, que podría concertar iniciativas comunes para enfrentar los desafíos del desarrollo, con énfasis en la lucha contra la pobreza y la desigualdad que aún la aquejan. Sin embargo, para lograrlo sería necesario "consolidar la CELAC como institución legitimada para coordinar eficazmente las políticas públicas en el ámbito regional y presentar los intereses de los países a nivel internacional" (pp. 113-114).

Por todo lo anterior, este libro es un nuevo referente para los académicos, los teóricos, los expertos y los operadores de la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible.

Jairo Agudelo Taborda[2]

2 **Jairo Agudelo Taborda** es docente del Departamento de Ciencia política y Relaciones internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales

MANUEL MONTOBBIO

Icaria, Barcelona, 2017

Tras su último libro *Búnkeres*, que vio la luz el pasado año, el diplomático Manuel Montobbio ahonda en su obra personal *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales.* En un cambio de era determinado por la conformación de China como potencia global y su protagonismo en el sistema internacional, el diplomático se pregunta si dicha emergencia y transformación va a conllevar un cambio de la estructura, distribución y equilibrios de poder en la comunidad internacional. ¿O las ideas y paradigmas promoverían un cambio en el Sistema Internacional? Montobbio recurre a las obras de las grandes figuras de la Filosofía política de la tradición china para explicar este papel de centralidad de la República Popular China.

El autor desmenuza el proceso y los enfoques en que se desarrolla, el debate sobre la política exterior del Gobierno chino y su ascenso global, su cultura, sus implicaciones interiores. Igualmente, analiza el paso de los "valores asiáticos" a las ideas asiáticas y sus aportaciones a la gobernanza global, a partir del caso de Singapur. En la obra también se explican los intentos occidentales de comprensión del pensamiento chino y de su integración en propuestas en forma de reto para el resto de potencias que ven en declive su hegemonía: Estados Unidos y la Unión Europea.

El ascenso global de China tiene así una dimensión económica y geopolítica, mas también cultural y paradigmática, de construcción de una Teoría de las Relaciones Internacionales compartida para un mundo complejo.

David Álvarez Rivas[1]

1 **David Álvarez Rivas** es profesor del Departamento de Periodismo III, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: La encrucijada del desarrollo humano, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"
Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata

SOTILLO LORENZO, José Ángel y AYLLÓN PINO, Bruno (coords.): *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

LEGARRETA BILBAO, Josu: *La cooperación vasca al desarrollo (Euskadi, 1985-2000). Memorias,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.

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 objetivo*s, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.

DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.

RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un 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.

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.
PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD;* IUDC-Los Libros de la Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: P*olítica exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero,* IUDC-Entinema, Madrid, 2006.
BRUNA, Fernando: L*a encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional,* IUDCUCM- Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
ALONSO, José Antonio y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional,* Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza,* Los Libros de la Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio,* IUDC-UCM, Madrid, 2004.
FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional, I*PADE-IUDC, Madrid, 2003.
IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacion*al, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación,* IUDC-UCM, Madrid 2001.

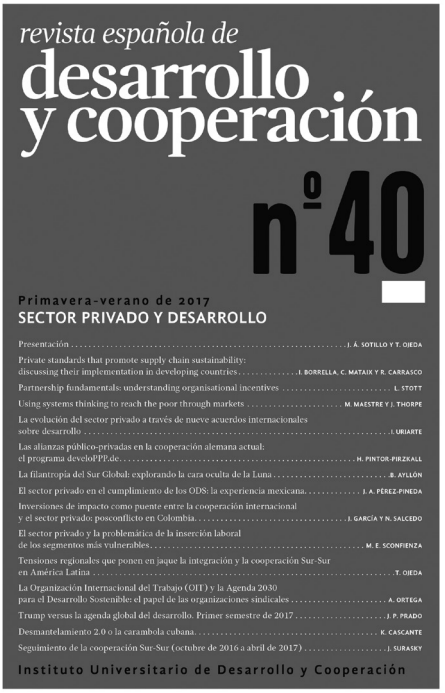
MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.

NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos,* IUDC, 2004.

IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos,* Madrid 1993.

IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores,* Madrid 1997.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo,* IUDC, Madrid 2000.



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