

territorios|9

junio-2019

REVISTA DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR CONGOPE



INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Paradiplomacia:
un paradigma en
construcción



Revista Territorios

Dirección de Comunicación CONGOPE

Verónica Ayala

Andrés Jaramillo

Marieta Molina

Diana Pérez

María Dolores Ponce

Katty Toscano

Diseño y Diagramación

LOGO PUBLICIDAD

Ilustración

Jorge Salazar

Edición General

Dirección de Comunicación CONGOPE

Redacción

LOGO PUBLICIDAD

Fotografía

LOGO PUBLICIDAD

Las fotografías y los textos son propiedad del CONGOPE

Edición No.9 / Junio 2019

Quito - Ecuador



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

Consejo Editorial

Prefectas y prefectos provinciales

Yaku Pérez
AZUAY

Vinicio Coloma
BOLÍVAR

Bayron Pacheco
CAÑAR

Guillermo Herrera
CARCHI

Juan Pablo Cruz
CHIMBORAZO

Jorge Guamán
COTOPAXI

Clemente Bravo
EL ORO

Roberta Zambrano
ESMERALDAS

Carlos Luis Morales
GUAYAS

Pablo Jurado
IMBABURA

Rafael Dávila
LOJA

Jonny Terán
LOS RÍOS

Leonardo Orlando
MANABÍ

Rafael Antuni
MORONA SANTIAGO

Edison Chávez
NAPO

Magali Orellana
ORELLANA

Jaime Guevara
PASTAZA

Paola Pabón
PICHINCHA

José Daniel Villao
SANTA ELENA

Johana Núñez
SANTO DOMINGO DE LOS
TSÁCHILAS

Amado Chávez
SUCUMBÍOS

Manuel Caizabanda
TUNGURAHUA

Cléver Jiménez
ZAMORA CHINCHIPE





EDITORIAL

La edición anterior de la revista institucional abordó los retos que las nuevas autoridades provinciales deberán resolver en este nuevo período, los escenarios a los que se enfrentarán y la importancia de continuar, en algunos casos, con el trabajo realizado por sus predecesores. En este sentido, uno de los logros más fuertes ha sido el posicionamiento de los gobiernos provinciales en el ámbito internacional, y por ello creímos necesario enfocarnos en esta nueva edición de la revista, TERRITORIOS N°9, en el paradigma de la Cooperación Internacional, en las agendas globales y su incidencia en el territorio, así como en los mecanismos de internacionalización de los GAD Provinciales.

Agradecemos la colaboración de Felipe Cisneros, Sara Caria, Ivy Moraes, Boris Sáez, Fernando Carrión, Jessica López, Carla Celi, Juan Haro, Carles Llorens y Rosmary Pillajo, por sus aportes y el valor que con ellos le dan a esta publicación.

Al recorrer esta edición, conocerán que las iniciativas de varios gobiernos locales —como la generación de redes y espacios de representación, gestión de hermanamientos y cooperación descentralizada para fortalecer sus propios modelos de desarrollo— propiciaron discusiones interesantes sobre la necesidad de establecer mecanismos de inserción de los gobiernos locales en los principales foros de debate de la agenda global, y de fomentar procesos para la atracción de recursos técnicos y económicos, abriendo con ello un enfoque holístico mucho más ambicioso.

Todo ello explica en buena medida que se haya dedicado el volumen 9 de la **Serie Territorios en Debate** a la temática de la **Paradiplomacia y el desarrollo territorial**, y en forma más sencilla, pero no por ello menos profunda, hemos querido alcanzar con este tema a un mayor número de personas, a través de la revista **TERRITORIOS**.

El reto de las nuevas autoridades provinciales será, tal como sostiene Juan Haro, percibir las oportunidades que suponen para los gobiernos subnacionales su participación en el escenario internacional y las dinámicas de este mundo globalizado para beneficiarse de ellas o trasladarlas al nivel local o territorial.

El CONGOPE cumple así con una de las metas que se propuso hace 5 años, de generar espacios de debate y reflexión, de construir pensamiento crítico desde el territorio, a través de publicaciones donde converjan distintas visiones de diversos actores, nacionales e internacionales, sobre temas de actualidad, muchos de ellos controversiales y que, precisamente por ello, requieren ser abordados con seriedad y solidez.

Edwin Miño Arcos
DIRECTOR EJECUTIVO

CONTENIDOS

- 2 Créditos
- 5 Editorial
- 9 EL PARADIGMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**
- 11 Cooperación como impulso para el fortalecimiento de capacidades
- 15 Cooperación internacional: la oferta versus la demanda
- 21 Desafíos para la Cooperación en Ecuador e incidencia a nivel local
- 27 LAS AGENDAS GLOBALES Y SU INCIDENCIA A NIVEL TERRITORIAL**
- 29 La territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- 35 Transversalizar la gestión de riesgos: El Marco de Sendai
- 41 Impulsar el Desarrollo Sostenible más allá de la Nueva Agenda Urbana
- 47 Retos frente al Acuerdo de París
- 53 Una mirada estratégica sobre la arquitectura de la Cooperación
- 59 TEMA CENTRAL**
- Paradiplomacia:** proyección internacional de los Gobiernos Intermedios como alternativa complementaria del desarrollo territorial
- 65 MECANISMOS DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GAD PROVINCIALES**
- 67 Oportunidades para los gobiernos locales en el ámbito internacional
- 71 ORU Fogar: impulsar la descentralización para incidir en la agenda internacional
- 77 Un modelo de gestión para la cooperación internacional



9

PARADIPLOMACIA

Proyección internacional de
los Gobiernos Intermedios
como alternativa
complementaria del
desarrollo territorial

Por Juan Haro Ruiz



27



65



59





EL PARADIGMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Cooperación como impulso para el fortalecimiento de capacidades

La captación de cooperación internacional debe estar enfocada en la gestión responsable de recursos, con el fin de que las asistencias financieras y no financieras sean utilizadas para fortalecer capacidades que tengan impacto a nivel local.

UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA

A manera de contexto se debe mencionar que la Constitución ecuatoriana establece que la gestión de la cooperación internacional, como competencia, es asumida por los gobiernos regionales, provinciales, y parroquiales. Paralelamente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

(COOTAD), en su artículo 131, señala los principios sobre los cuales deberán enmarcarse las actividades y los planes de desarrollo, así como los objetivos nacionales, en relación al tema. Además, el mismo COOTAD, explicita las funciones que reposan sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para su gestión.

Dadas las características de la competencia asignada, se vuelve necesario un proceso firme de articulación que permita afianzar tanto la planificación como la agenda que se aplicará dentro del territorio. Para ello es importante establecer interrogantes relacionadas a la cooperación como un mecanismo para el desarrollo territorial.

En relación al tema, Felipe Cisneros, analista político y máster en gobernanza local y desarrollo, manifiesta que la visión del Ecuador y de los GAD respecto a la gestión de la cooperación al desarrollo, vista como una forma de financiamiento del déficit fiscal, tiene un vínculo estrecho con el estado de la descentralización a nivel subnacional. Esto se constituye como un proceso que, en la actualidad, se encuentra en etapa de implementación y, por lo tanto, de aprendizaje. En la práctica, la mayoría de GAD continúa descubriendo y aprendiendo a gestionar la gran cantidad de mecanismos necesarios para captar recursos propios; un ejemplo de ello es la cooperación internacional.

Sin embargo, entender a la cooperación internacional como una forma de cubrir los déficits fiscales denota un mal nivel de comprensión por parte de los GAD respecto al uso e impacto de los recursos. Los fondos obtenidos a través de cooperación no reembolsables deberían estar destinados a financiar elementos que converjan en inversión pública y no en gasto; sobre todo, si se percibe el déficit fiscal como la deuda proveniente del sistema de gasto público y la recaudación de impuestos.

En la práctica, la mayoría de GAD continúa descubriendo y aprendiendo a gestionar la gran cantidad de mecanismos necesarios para captar recursos propios; un ejemplo de ello es la cooperación internacional

COOPERACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

La cooperación suele analizarse a través de un paradigma binario: cooperación vertical, y cooperación horizontal. La primera se entiende como el vínculo generado entre dos países, uno de ellos como país desarrollado, y el segundo como un país en vías de desarrollo o con menor nivel de desarrollo; todo esto con el fin de que el país con mayor grado de desarrollo sea el que entrega asistencia técnica o financiera. La segunda se denomina cooperación horizontal, y se genera entre países con características similares; la asistencia técnica y el nivel de cooperación se establecen a través de un vínculo entre pares.



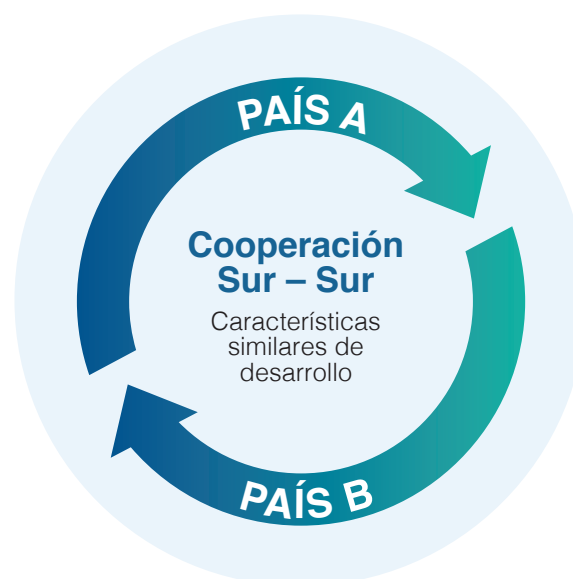
CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y DE POLÍTICA EXTERIOR QUE HAN REGIDO A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Según Cisneros, la cooperación al desarrollo nace fundamentalmente como la respuesta de determinados países “desarrollados” hacia países en “vías de desarrollo”, en términos de asistencia financiera y técnica. El debate actual atado a la crisis económico-financiera a nivel mundial ha ido reconfigurando este paradigma tanto desde los países donantes como desde los países receptores. Sin embargo, con el análisis y la suma de nuevas perspectivas, el sistema tradicionalmente conocido como cooperación al desarrollo ha ido transformándose hasta llegar a otro sistema de cooperación más recíproca entre pares, denominado Cooperación Sur-Sur, una forma de cooperación horizontal.

En este contexto, el diseño de la política exterior también se ha visto sujeto a cambios, precisamente con el objetivo de atender el nuevo orden y la distribución de fuerzas, tanto geopolíticas como económicas. El Ecuador, por supuesto, está inmerso en estos procesos y en los cambios que esto trae consigo.

La captación de cooperación internacional no reembolsable debe enfocarse estrictamente en un elemento básico: la gestión responsable de recursos destinados a inversión, el gasto debe ser omitido en este punto. Sostener el paradigma de que la cooperación al desarrollo es una alternativa para resolver los problemas financieros de los gobiernos subnacionales es un error bastante grave, pues implica asumir que dichos gobiernos son incapaces de resolver sus propios problemas; o en un escenario más complejo, que existen deficiencias sustanciales en cuanto a su capacidad de administración.

El paradigma, por lo tanto, debe sostenerse en un contexto donde las asistencias financieras y no financieras sean aprovechadas para fortalecer capacidades destinadas a generar impacto a nivel local: un paradigma que afirme la posibilidad de incidir técnica, económica y políticamente, para el fortalecimiento de estos gobiernos y el desarrollo de la población.



Incidir técnica, económica y políticamente para el fortalecimiento de estos gobiernos y el desarrollo de la población.

Fuentes Adicionales

Constitución de la República del Ecuador (2008). Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) (2010). Quito: Asamblea Nacional.



Cooperación internacional: la oferta versus la demanda

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) clasifica a los países en función de su nivel de renta para orientar a los Estados donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), misma que consiste en la transferencia financiera –ya sea por donaciones o préstamos al interés más bajo del mercado– o en la asistencia técnica con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar socioeconómico.

En la última década, el Ecuador pasó de una categoría de país de renta media baja a un país de renta media alta, lo que redujo en gran medida sus capacidades para cooptar recursos de la

cooperación. Ello representa considerables retos a los gobiernos provinciales, quienes, de acuerdo con la Constitución, tienen competencia para gestar recursos de la cooperación internacional.

Hoy en día y con mayor énfasis desde hace unos quince o veinte años existen muchas más modalidades de cooperación que la tradicional norte-sur

El sistema global internacional vive constantes cambios y esto implica que el paradigma de la cooperación internacional asuma características más fluidas que se adapten a las nuevas condiciones, actores, agendas, mecanismos de financiación o concepciones de la cooperación internacional. En 2005, más de cien países desarrollados y en desarrollo firmaron la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo” con el objetivo de aumentar la eficacia de la cooperación, adaptar y aplicar la ayuda a las distintas situaciones de los países, así como establecer indicadores, calendarios y metas para supervisar y evaluar su implementación. Este acuerdo internacional establece compromisos tanto de los países donantes como de los receptores

para unir esfuerzos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹.

De acuerdo con Saria Caria, especialista en desarrollo, para el Ecuador así como para el resto de países, este acuerdo ha sido de gran relevancia puesto que ha establecido un protagonismo mucho más fuerte de las agendas de los países receptores, dado que son los beneficiarios quienes deben definir las prioridades y son quienes además deben asumir los procedimientos, es decir, todo el sistema de soporte administrativo para la gestión de la cooperación internacional en concordancia con los sistemas nacionales y con los distintos sistemas de los donantes. De ahí que la agenda internacional de eficacia de la ayuda internacional haya puesto en el centro las necesidades expresas de los países receptores. Eso implica también que los países receptores deben hacer mayores esfuerzos de planificación, deben formular prioridades de cooperación claras, factibles, etc. Hoy en día y con mayor énfasis desde hace unos quince o veinte años existen muchas más modalidades de cooperación que la tradicional norte-sur; de hecho la centralidad de la cooperación norte-sur es cada vez menor en el sistema internacional.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y GOBIERNOS LOCALES

El escenario continúa siendo complejo porque los recursos de la cooperación internacional son escasos y para los gobiernos locales muchas veces la gestión de cooperación debe ir de la mano de un enfoque de internacionalización, ello es la promoción del territorio en otras naciones para fomentar la atracción de inversión o de turismo. Los gobiernos

locales están llamados a consensuar y negociar con un conjunto heterogéneo de actores; se puede pensar, por ejemplo, en las actividades que tienen como interlocutores principales a los gobiernos locales, lo que representa una mezcla de desafíos y oportunidades entre la demanda que parte del territorio y las ofertas que pueden llegar.

¹ Hoy, Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

La cooperación internacional tiene actualmente un componente de crédito, es decir, son fondos que deben devolverse. Por ello, los gobiernos locales tienen un rol clave en armonizar y articular las demandas que proceden del territorio con las ofertas que vienen de distintas fuentes, por lo que el desafío fundamental es entender las nuevas tendencias de cooperación internacional, conocer cuáles son los nuevos actores, las recientes modalidades e instrumentos alternativos, y evaluar cómo este conjunto de oportunidades se puede realmente alinear con las necesidades del territorio.

En la experiencia ecuatoriana, por lo general, se ha podido garantizar que la cooperación internacional para el desarrollo se alinee tanto a las necesidades nacionales como a las locales, aunque no siempre ha sido así. Hoy en día los proyectos que postulan para obtener recursos para el desarrollo deben estar alineados con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo y con los instrumentos de planificación locales, los que, por lo general, surgen de un consenso entre los principales actores del territorio. Por un lado, se suele pensar que los beneficiarios de los proyectos generalmente se encuentran en las zonas más alejadas o menos atendidas por parte del Gobierno central, pero por otro, existe una crítica común a los destinos de la cooperación porque esta se ubica en los espacios que pueden mostrar resultados en tiempos más o menos aceptables, y, por lo tanto, se tiende a concentrarla en territorios con capacidades previas. Los casos más emblemáticos son: Tungurahua, Azuay y Chimborazo; y en un segundo rango, Pichincha, Guayas y Carchi. Mientras provincias que presentan mayores brechas reciben menos, ejemplo de ello son: Cañar, Bolívar, y en general las provincias de la Región Amazónica. No obstante, cuando se dan los casos de transferencias financieras con una parte reembolsable, el Ministerio de Finanzas tiene también su palabra, la cual muchas veces es técnica pero no necesariamente articulada con las necesidades locales.

En cuanto a la armonización de los procedimientos nacionales con los internacionales, algunos expertos señalan que los países donantes son mucho menos propensos a reformar sus procedimientos internos para adaptarse a los del país receptor, por lo que este último tiene que invertir buena parte de sus recursos humanos a cumplir con los estándares y sistemas adicionales a los propios.

A nivel local, la situación socioeconómica en el Ecuador es muy diversa, todavía existen muchas dificultades y margen de pobreza. Son varios los gobiernos locales que han tenido la capacidad de llevar a cabo experiencias exitosas, reconocidas, pero hay contextos sumamente complicados de asimetrías, por lo que la responsabilidad en cuanto al ámbito de cooperación internacional en los gobiernos locales es todavía muy fuerte.





AGENDA DE PAÍS VERSUS AGENDA LOCAL

Se debe comprender que siempre existen ámbitos de negociación al momento de consensuar y consolidar una agenda local con la agenda de país. En la práctica, una cosa es establecer prioridades programáticas u orientaciones generales, otra es definir los detalles de la implementación, lo que conlleva una parte técnica y una parte financiera, por lo que corresponde mediar una gama amplia de intereses.

El mismo problema lo tienen los países donantes, no se trata solo de un problema en el Ecuador o de los países receptores. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada gobierno autónomo sí constituyen un avance en cuanto

a materializar la planificación de una manera consensuada; sin embargo, no es tarea fácil involucrar a la población en todos los temas.

Los gobiernos locales necesariamente tienen que cumplir con su misión de apoyo a las instituciones que están en su territorio, a la sociedad civil, a los sectores productivos, a los sectores sociales, al tejido social que está presente en su provincia. Mientras mejores y más participativos proyectos se generen, más probabilidades existen de encontrar la manera de implementar tanto lo financiero como lo técnico, mediante propuestas más atractivas y rentables.

DESAFÍOS

Un reto para los gobiernos provinciales ecuatorianos es fortalecer aún más las capacidades locales, así como potenciar proyectos que tengan posibilidades de sustentarse por sí mismos luego de terminado el período de la cooperación. Es vital que cada proyecto que se impulse pueda tener esta perspectiva, caso contrario, será imposible optar por una clave de desarrollo que no sea de carácter meramente asistencialista.

Adicionalmente, una dificultad a la que la mayoría de gobiernos locales se enfrenta es la falta de continuidad en el personal a cargo de gestionar la cooperación internacional. Este punto es importante porque, una vez establecidos los contactos y las respectivas negociaciones con los representantes de los países donantes posterior a la adjudicación de fondos para un proyecto, resulta complicado el cambio de equipos a cargo, pues cada proyecto tiene un período específico para cumplir sus objetivos, y los cambios de personal siempre requieren de un tiempo adicional hasta que los nuevos responsables conozcan con profundidad sobre la implementación o desarrollo de cada programa.

No es posible que todos los gobiernos locales cuenten para sí mismos con la implementación de un proyecto de cooperación internacional; por ello, las actividades de vinculación y articulación que lleva a cabo el CONGOPE es vital para escapar de lógicas competitivas localistas y aunar esfuerzos así como capacidades, en coherencia con la agenda nacional e internacional.

La responsabilidad del éxito de los proyectos llevados a cabo con cooperación internacional depende finalmente de todos los actores subnacionales, que son aquellos que pueden trasladar las necesidades de los posibles beneficiarios de manera efectiva. La gestión e implementación de recursos de cooperación y asistencia técnica internacional es una de las varias posibilidades para afrontar las demandas de los territorios locales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.



Desafíos para la Cooperación en Ecuador e incidencia a nivel local

Ecuador está categorizado como un país de renta media alta, por ese motivo se constituye como un territorio no prioritario para recibir cooperación financiera no reembolsable. No obstante, es susceptible a recibir cooperación técnica para consolidar esfuerzos para el desarrollo y el crecimiento económico global.

IMPLICACIONES DE LA CALIFICACIÓN DE ECUADOR COMO PAÍS DE RENTA MEDIA POR PARTE DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

Es importante señalar, en primera instancia, que la clasificación mundial de los países por niveles de renta la efectúa el Banco Mundial, organismo multilateral que considera el Ingreso Nacional Bruto per cápita de los países para el cálculo correspondiente; a través de ello, los agrupa en 4 categorías de renta: alta (más de USD 12.055), media alta (entre USD 3.896 y USD 12.055), media baja (entre USD 996 y USD 3.895) y baja (USD 995 o menos). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), utiliza la clasificación del Banco Mundial para priorizar políticas globales en materia de cooperación al desarrollo, las mismas que son puestas en consideración entre sus miembros.

El Ecuador está categorizado como país de renta media alta, por ende, no se constituye como un territorio prioritario para recibir cooperación financiera no reembolsable, la cual es canalizada hacia países de renta media baja y baja. No obstante, los países de renta media alta son susceptibles a recibir cooperación técnica con la finalidad de apoyar sus esfuerzos de desarrollo y con ello lograr un mayor crecimiento económico global.

Para el Ecuador, la categorización como país de renta media alta en el espectro internacional ha incidido en la reducción de los flujos de cooperación financiera no reembolsable tradicional, sin embargo, la cooperación técnica se mantiene fuerte y el accionar de la agenda se ha encaminado hacia mecanismos adicionales como la Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Cultural, la Cooperación al Comercio, la Cooperación no Gubernamental a través de ONG, o la Cooperación Triangular.

Por otro lado, el Ecuador, así como muchos otros países de renta media alta, aún mantienen dificultades estructurales complejas que propician altos niveles de desigualdad y pobreza, para lo cual se requiere del apoyo internacional, ya que varios de ellos están pasando por momentos de recesión en muchos casos y, en otros, una desaceleración sostenida del crecimiento económico, elementos que generan problemáticas como desempleo, inflación, déficit fiscal, o desequilibrio en la balanza comercial con reducción de divisas. Todo aquello influye en los niveles de desigualdad y las condiciones de vida de la población.

Para el Ecuador, la categorización como país de renta media alta en el espectro internacional ha incidido en la reducción de los flujos de cooperación financiera no reembolsable tradicional, sin embargo, la cooperación técnica se mantiene fuerte y el accionar de la agenda se ha encaminado hacia mecanismos adicionales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), han desarrollado varios estudios y documentos de la realidad actual en América Latina, por tal motivo se ha empezado a hablar del Desarrollo en Transición. El diálogo debe ser considerado desde el desarrollo bajo un enfoque multidimensional —político, económico, social, cultural, ambiental—, y no exclusivamente desde la perspectiva de la renta.

Para el Ecuador y América Latina es necesario avanzar en una agenda de desarrollo multidimensional, esto implica trabajar en un contexto de desarrollo en transición. Con este fin, se debe reorientar la agenda de cooperación internacional y dejar de lado el enfoque de priorización de la cooperación basado en la renta per cápita, el cual no permite medir diferencias a nivel local. Las necesidades en determinados territorios no son solventadas, y existen disparidades en términos de necesidades básicas insatisfechas, niveles de pobreza, desempleo y subempleo, desigualdad en la riqueza, desigualdad fiscal y presupuestaria.

La cooperación en Ecuador debe armonizarse de tal manera que pueda reducir desigualdades territoriales para que el país, como conjunto, avance hacia un mayor bienestar. En el ámbito local se debería trabajar, en primera instancia, sobre la cooperación interna entre territorios con realidades similares y, posteriormente, sobre el establecimiento de propuestas para la cooperación internacional. Adicionalmente se debería incursionar en modalidades de cooperación no tradicionales como la Cooperación Sur-Sur Descentralizada, y tener un mayor asocio con las ONG extranjeras que trabajan principalmente en el territorio.

El tener un mayor número de actores involucrados en el ámbito territorial, tanto públicos como privados, permitirá acceder a un conjunto más amplio de herramientas para el desarrollo y la cooperación internacional. Esto incluye a los instrumentos financieros como: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para el desarrollo sostenible, Fondos Verdes, Responsabilidad Social Empresarial, alianzas público-privadas; y modalidades innovadoras de cooperación: intercambio de experiencias, aprendizajes y conocimientos, diálogos de política pública territorial, desarrollo y fomento de capacidades, transferencia tecnológica y de propiedad intelectual, cooperación al comercio y cooperación cultural para la promoción local.





EL PARADIGMA ENTRE LA COOPERACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

La cooperación vertical y la cooperación horizontal no deben ser consideradas como sustitutos entre sí, sino más bien como elementos complementarios para alcanzar objetivos comunes en la agenda de desarrollo del país. En la actualidad los mecanismos de triangulación han sido altamente efectivos para lograr resultados e impactos positivos en los países de renta media.

De este modo, por medio de la cooperación triangular, la cooperación vertical fomenta y fortalece la cooperación horizontal. Esto ayuda a que países o territorios con necesidades y realidades similares puedan desarrollar mecanismos de cooperación eficientes y efectivos, con altos niveles de impacto, y que no requieran necesariamente de la aportación de recursos financieros, los cuales suelen ser muy escasos en tiempos de austeridad.

A nivel local es fundamental que se tomen en cuenta los mecanismos de cooperación triangular para aprovechar de mejor manera las acciones disponibles; no solo desde la perspectiva pública sino también privada, así como también a los actores de cooperación vertical: ONG extranjeras, empresas privadas que realizan acciones de responsabilidad social corporativa. Todo esto con el fin de apoyar procesos de cooperación horizontal: acciones entre gobiernos locales, nacionales e internacionales.

A nivel local es fundamental que se tomen en cuenta los mecanismos de cooperación triangular





LAS AGENDAS GLOBALES Y SU INCIDENCIA A NIVEL TERRITORIAL



La territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Tras la aprobación del documento El Futuro que Queremos, resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), tuvo lugar un largo período de negociaciones y debates que desembocó en la gestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esto incluyó un paquete de 17 objetivos y 169 metas.

Según Ivy Moraes, responsable de las acciones en la localización de los ODS y de la participación de los gobiernos regionales en la Revisión Nacional Voluntaria (VNR) para Regions4¹, los gobiernos locales y regionales están aumentando su presencia en la escena internacional.

Son conocidos como agentes o socios cruciales para trabajar y asegurar los cambios necesarios en el contexto actual. Instrumentos como el Acuerdo de París, sobre el cambio climático, o la Nueva Agenda Urbana, han fortalecido la presencia de los mismos a través de acciones coordinadas.

¹ A partir de mayo de 2019 NRG4SD pasó a llamarse Regions4.

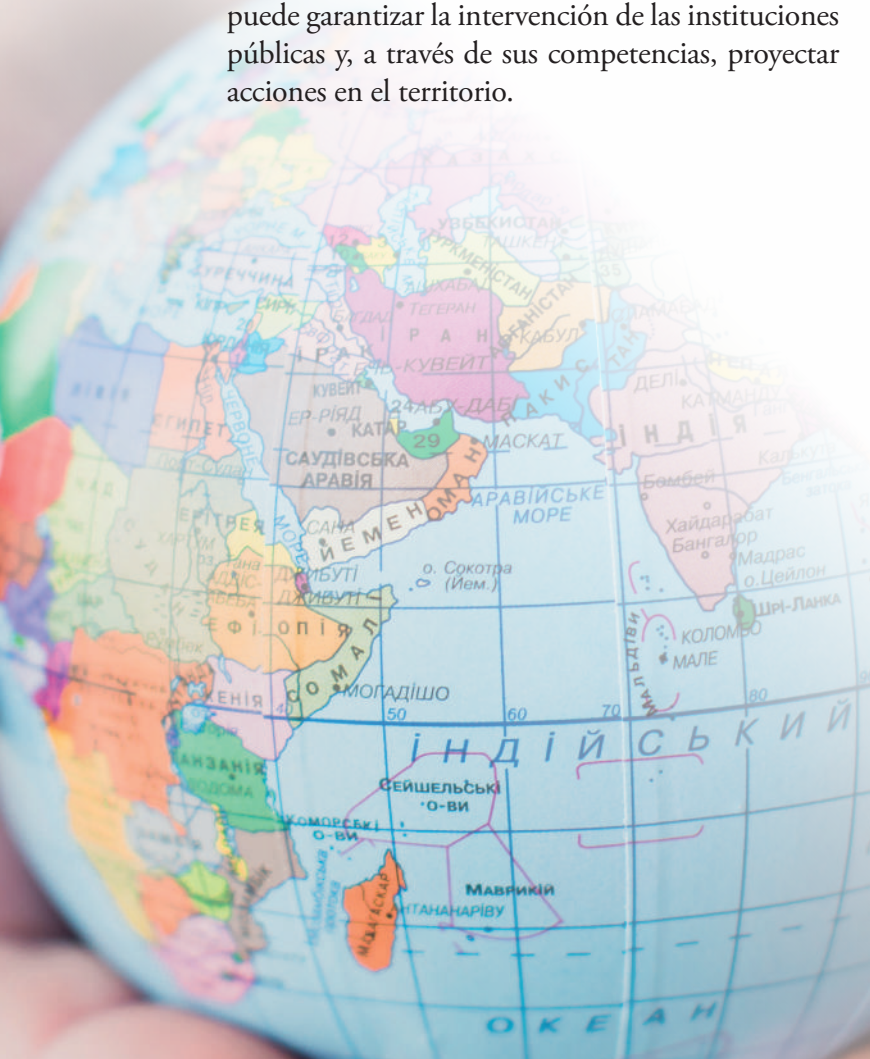
Existe un potencial valioso en el rol de estos gobiernos para la construcción del desarrollo sostenible, sobre todo si se enfoca en un proceso consolidado desde abajo hacia arriba. Por esa razón es necesario ampliar la perspectiva hacia las potencialidades que tienen las áreas periurbanas, rurales y sus conexiones, y se debe dirigir la atención a los múltiples directorios subnacionales.

Es relevante, además, analizar el papel de liderazgo y la contribución de los Gobiernos Provinciales, pues estos se encuentran en una posición estratégica entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales. Desde dicho punto se puede asegurar un mayor nivel de coordinación entre la Cooperación Internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es útil realizar un abordaje holístico para considerar todos los aspectos interconectados sobre el tema. La participación de los gobiernos provinciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible es determinante porque puede garantizar la intervención de las instituciones públicas y, a través de sus competencias, proyectar acciones en el territorio.

La proyección de la agenda incluyó los principales retos sociales, económicos, y medio ambientales a nivel global; basándose en un abordaje de carácter universal, y enfocado en los seres humanos. Esto provocó que los implicados asumieran una tarea compleja: evitar que algún grupo quedara rezagado durante el proceso, y asegurar que el progreso logrado llegase a todas partes. En el preámbulo de la Agenda 2030 se reconoce la importancia fundamental de involucrar a todos los grupos de interés, y se introduce la necesidad de actuar en todos los niveles: global, regional, nacional, e incluso subnacional.

Desde hace varios años, las autoridades locales han sido reconocidas como uno de los nueve grupos principales por el sistema de las Naciones Unidas y sus estados miembros, sobre todo por su capacidad de conducir los esfuerzos por la sostenibilidad en el territorio. Este conjunto de gobiernos, no solamente regionales sino también locales, ha participado continuamente en los debates y negociaciones internacionales. Actualmente existen tres socios que se encargan de asegurar dicha participación y la contribución en las agendas mundiales de las Naciones Unidas, estos son: Regions4; los Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI); y los Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Moraes refiere que la localización de los ODS es un proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales para la construcción de la agenda 2030, y comprende, tanto el establecimiento de los objetivos y metas, como la determinación de los medios de implementación. Es posible decir que las autoridades del nivel subnacional tienen competencias en una serie de áreas que serán clave para la construcción de los ODS, por ejemplo: el suministro de servicios básicos como la vivienda, la sanidad, la educación, y la movilidad. Estas competencias incluyen otras actividades como



la planificación, y supervisión a nivel territorial. Por otro lado, a los compromisos mencionados se les deberá sumar la participación de las comunidades locales, la sociedad civil y otros grupos de interés.

Una gran cantidad de regiones ha empezado a dar los primeros pasos hacia la implementación de los ODS en sus territorios. Durante el 2018, NRG4SD (Regions4) desarrolló un proyecto de investigación con el apoyo de una universidad de Reino Unido y el PNUD; este proceso generó como resultado un informe llamado *Localizing the SDGs: Regional governments paving the way*. Para lograrlo se aplicó una encuesta con 47 gobiernos regionales en 26 países diferentes.

Entre la información arrojada por el trabajo se logró observar las principales modalidades de implementación, así como los retos y buenas prácticas dentro de los territorios, de modo que fue posible identificar y apuntar los pasos principales que deben ser considerados por las regiones en los procesos de localización de los ODS. Por ejemplo, la agenda 2030 requiere la unión y la coordinación de los distintos ministerios y departamentos dentro de un mismo gobierno, esto en contraposición a la costumbre de trabajar desarticuladamente. Los ODS requieren que las autoridades y equipos técnicos se enfoquen en temas como: energía, infraestructura, educación, atención de salud, etc.

Este proceso, para Regions4, requiere un abordaje amplio. Tratar de aterrizar estrategias a nivel territorial puede ser complicado, sin embargo, existen formas de hacerlo. Es importante establecer comisiones y grupos de trabajo dentro de los gobiernos. Según la encuesta aplicada, el 65% de los gobiernos ya consideran un mecanismo de coordinación interna, para que se pueda romper con el estilo usual de administración pública.

Una gran cantidad de regiones ha empezado a dar los primeros pasos hacia la implementación de los ODS en sus territorios

Por otro lado, cerca del 70% de los gobiernos encuestados afirmaron que ya realizan, o estaban planeando realizar algún proceso de consulta para discutir la implementación de los ODS con los distintos sectores. En este sentido, desde Regions4 se promueve que uno de los pasos fundamentales para la implementación de los temas dentro de los gobiernos sea: generar espacios de consulta que preferencialmente se conviertan en mecanismos permanentes, con el fin de asegurar la participación activa de la sociedad. Sobre todo, en la elaboración e implementación de las estrategias de Desarrollo Sostenible, ningún sector puede quedar por fuera de este proceso.

Es preciso señalar que a partir del estudio mencionado se logró desarrollar una metodología constituida sobre una lógica de formulación de políticas públicas con base en la siguiente pregunta: ¿Cuáles deben ser los pasos que un gobierno regional debe adoptar para trabajar la agenda 2030? Luego de la investigación se determinó que es necesario poner énfasis en: definir mecanismos de coordinación interna, alinear políticas territoriales, adoptar una estrategia para la Agenda 2030, asignar presupuesto al tema, organizar consultas públicas para integrarse con la sociedad, y definir indicadores y mecanismos de revisión.

ACCIONES CON EL EJECUTIVO Y CON LOS ACTORES EN TERRITORIO

La Agenda 2030 y la implementación de los ODS brindan una oportunidad única de incidir en la formulación de políticas públicas en todos los niveles, principalmente de generar cambios positivos sobre las acciones que se desarrollan dentro de los territorios. La complejidad y la multitud de temas abordados en la Agenda 2030 requiere un nivel de movilización y coordinación que nunca antes se ha visto en la esfera internacional.

No es posible hablar de todos los temas que aborda la Agenda sin antes consultar las capacidades de los gobiernos locales y regionales; y, además, gestionar e implementar políticas de servicios públicos. Tampoco se puede hablar de eficiencia y monitoreo de sistemas, sin involucrar a los distintos *stakeholders*: la sociedad civil y comunidades locales.

Por otro lado, en Regions4, se promueve la localización de los ODS en los territorios como una tarea crucial por parte de las administraciones públicas, la cual no puede desarrollarse sin la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas, del sector privado, de las universidades, y de otros actores. Es posible decir que es en el nivel subnacional donde se encuentra la clave para el éxito de la Agenda 2030 y es donde se puede enfocar la realidad concreta, para enfrentar los desafíos que contiene; también es el espacio donde se deben revisar los avances y retrocesos.

Durante los últimos años, además del apoyo a las regiones para que tengan una fuerte presencia en los espacios mundiales, Regions4 ha organizado una serie de intercambios bilaterales para que las

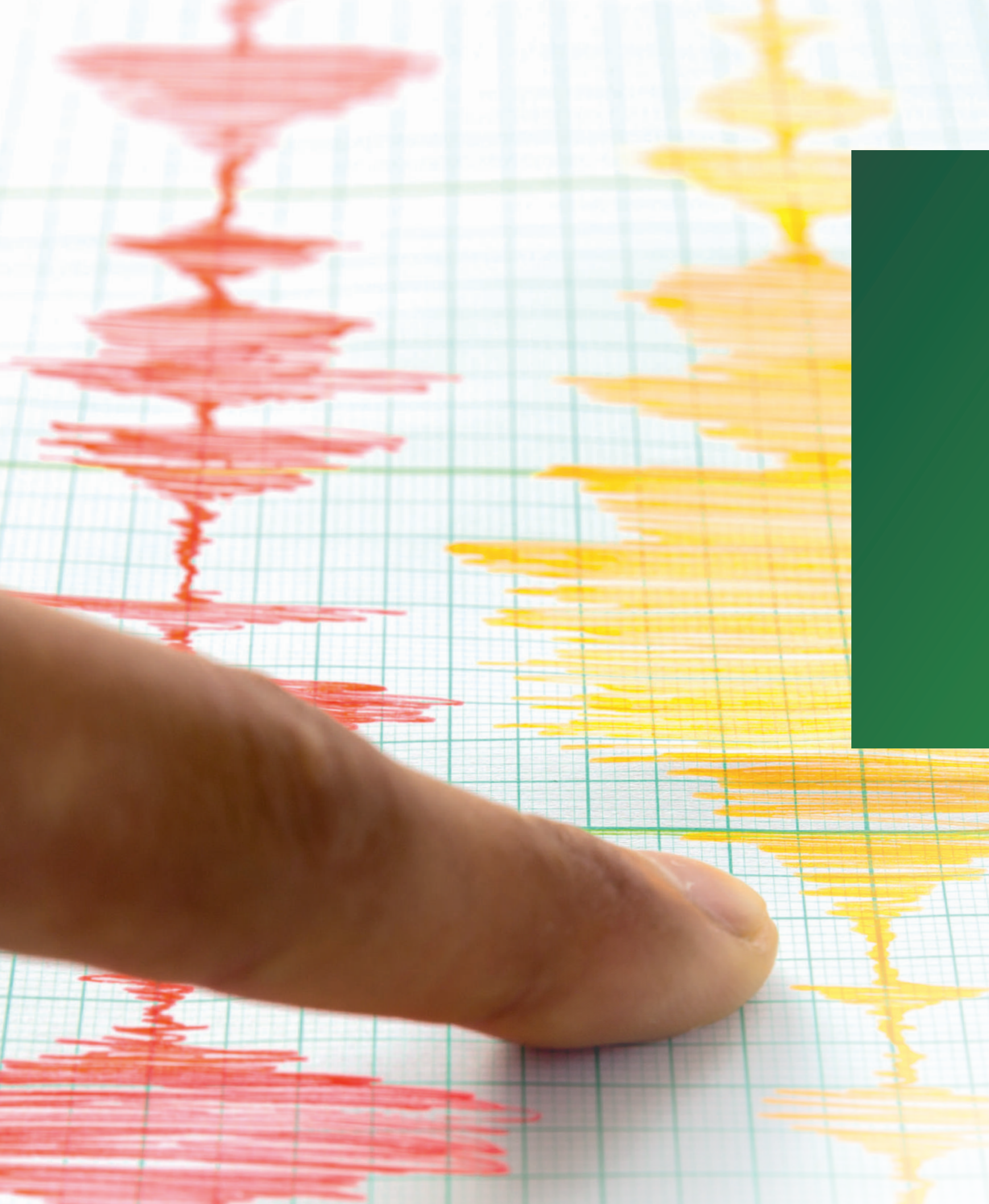
regiones se reúnan y debatan sobre las principales estrategias y enfoques para la implementación de los ODS en los gobiernos regionales. Por ejemplo, en Ecuador existe experiencia de trabajo con los gobiernos de El Oro, Esmeraldas, Manabí, Morona Santiago, Santa Elena, y el CONGOPE.

Además de esta cooperación descentralizada, Moraes indica que es crucial la implementación de una gobernanza sólida multinivel. El vínculo entre los niveles nacional y local es clave para la integración vertical de las políticas. Así como los actores coordinados y coherentes entre todos los niveles de gobierno.

Se presenta la opción de un mecanismo de gobernanza que sea más coherente, que establezca normas nacionales, regionales y locales. También es necesario que la agenda ejecutada pueda unir esfuerzos entre el gobierno nacional, las regiones, la sociedad civil, y los actores estatales con el fin último de generar un nuevo modelo de desarrollo que sea más justo e inclusivo.

La Agenda 2030 y la implementación de los ODS brindan una oportunidad única de incidir en la formulación de políticas públicas en todos los niveles





Transversalizar la gestión de riesgos: El Marco de Sendai

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Es un instrumento internacional creado con el fin de propiciar la resiliencia en los Estados frente a desastres naturales. El Marco de Sendai se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho en relación al Marco de Acción de Hyogo.

Boris Sáez, especialista en gestión de riesgos y Jefe del Departamento de Gestión del Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Talcahuano - Chile, menciona aspectos básicos para comprender la gestión integral orientada a la reducción de riesgos en el contexto de los gobiernos provinciales.

Para consolidar el enfoque para la reducción de riesgos, es necesario dejar de hablar exclusivamente de una respuesta ante emergencias o el simple hecho

de estar preparados para un desastre, esas estrategias serán consecuencia del trabajo previo y de haber mantenido un proceso claro de intervención desde las bases del tejido social. Los territorios deben incorporar objetivos más ambiciosos relacionados al desarrollo sostenible y la calidad de vida. Los desastres son consecuencia de acciones cometidas por desconocimiento, descuido, o improvisación. Un evento no contenido en una etapa oportuna puede evolucionar y desembocar en afectaciones de mayor proporción.

UNA PROPUESTA DESDE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Una propuesta efectiva sería relacionar el trabajo para la gestión de riesgos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, socializarlos, y enfocarse en la territorialización de los mismos. Al momento, hay pocas iniciativas orientadas a reducir el riesgo, concentrando la mayor parte de los recursos en la preparación para enfrentar algún evento adverso. Como parte de esta propuesta se presenta la posibilidad de estimular acciones que influyan sobre la base misma del problema, es decir, plantearse mermar los efectos del empobrecimiento, no solo en el ámbito económico sino también emocional, incluso desde una óptica de la propia evolución humana. Si se trabaja en ese tema de manera adecuada se puede garantizar una buena calidad de vida, y en el futuro, el desarrollo sostenible.

Cuando se implementan acciones en el territorio es preciso direccionar la metodología y el enfoque hacia la reducción de riesgos, porque esto dota a las personas de la capacidad de percibirse a sí mismas como agentes importantes en el proceso.

Hablar con la comunidad sobre inundaciones, erupciones volcánicas, u otras catástrofes de orden natural, implica dirigir la mirada hacia la prevención de eventos futuros, y hacer énfasis en posibles escenarios de riesgos, ya que mientras esto no ocurra, no será considerado una prioridad. Por otro lado, si la atención está enfocada en el desarrollo sostenible, se pueden generar acciones de forma inmediata, y con un grado alto de aceptación. Sáez manifiesta que se trata de hablar de la reducción del riesgo más que de la gestión de las crisis y eso es lo que permite comenzar a trabajar. Un ejemplo de ello son las actividades potenciales que se pueden llevar a cabo con niños y niñas respecto a la reducción de riesgos y sobre posibles escenarios de fortalecimiento. El objetivo es instalar un conocimiento previo sobre quienes vayan a ejercer en el futuro cargos políticos, actividades profesionales, planificación, e inversión. De manera resumida, es necesario trabajar desde la base misma en un cambio cultural.



TERREMOTO DE CHILE 2010: LECCIONES APRENDIDAS

Para Boris Sáez, uno de los retos, luego del terremoto en el 2010, fue tratar de reducir las incertidumbres frente a eventos futuros. Para lograrlo se buscó implementar un modelo que

fuera flexible, robusto y redundante. Con ello se estructuró una estrategia para construir una Comunidad Resiliente¹. Para lograrlo se reunió a cuatro grupos:



Tomando en cuenta las especificidades de trabajo que requirió cada uno de los grupos mencionados se aplicó una metodología de tres fases: sensibilización, educación – capacitación, y acción.

La gestión de riesgos no ha sido incorporada de forma prioritaria dentro de la planificación de los gobiernos provinciales, pues existen otros temas considerados más urgentes como la salud o la educación. Sin embargo, el reto es transversalizar el tema de la reducción de riesgos a través de otros

tópicos que estén dotados de un mayor grado de protagonismo. Eso significa que cuando se hable de educación, salud, también se pueda añadir un componente relacionado.

También es posible trabajar la gestión de riesgos desde el desarrollo urbano. Por ejemplo, al momento de diseñar espacios públicos como plazas o parques, además de que estas se conviertan en un lugar de reunión o de concentración para actividades deportivas, se podría pensar en la

¹ Las Comunidades Resilientes son iniciativas (no programas) creadas para prever los efectos de tensiones, desastres naturales y riesgos, con el fin de prepararse para afrontarlos, reducir sus consecuencias y luego recuperarse. Pueden funcionar a través de un coordinador local, nacional o regional en su promoción e implementación.

utilización de paneles solares para la iluminación en situaciones de emergencia, mantener información oportuna, tener fuentes de agua disponibles, y garantizar la accesibilidad a las autoridades locales. Toda la región es vulnerable a eventos de fuerte impacto. Los terremotos, las erupciones volcánicas, o los tsunamis son denominadores comunes en la mayoría de países del Cono Sur.

Según Sáez, Chile es uno de los países que más dinero gasta en recuperación y atención de emergencias. Esto significa que en algún momento el arca fiscal se terminará y se deberán tomar

recursos destinados al desarrollo para utilizarlos en solventar las necesidades urgentes que traen consigo las emergencias, generando problemas sustanciales a nivel de planificación. Esto sucede también en la mayoría de países proclives a catástrofes naturales. Dentro de la literatura se menciona que la inversión destinada a prevención representa un ahorro de diez veces el monto que se utilizaría en la respuesta.

Los resultados de la inversión en temas de reducción de riesgos se materializan a mediano y largo plazo y no suelen ser considerados como



temas prioritarios dentro de las obras contempladas por los gobiernos provinciales, pues la duración de las administraciones fluctúa entre los cuatro y seis años. Por tal motivo se debe apuntar a visibilizar estos elementos dentro de la gestión, teniendo como fin último el desarrollo de los territorios y los seres humanos que los habitan.

Quizás es ambicioso proponer que el tema tenga un posicionamiento y atención similar al que tienen el resto de tópicos en los que debe enfocarse una administración. Se debe recordar que no se trata exclusivamente de un tema de recursos, sino de estudio y planificación al momento de diseñar productos o generar campañas.

Indudablemente esto traerá balances positivos. Sin embargo, no es suficiente con solo incluir el tema, se debe propiciar un aparataje institucional que promueva una instancia para trabajar la reducción de riesgos; es necesaria la existencia de un liderazgo que pueda conducir las acciones, transversalizarlas, y por supuesto, potenciar esfuerzos de planificación y sensibilización.

El riesgo se puede enfrentar de tres maneras: ignorándolo, siendo indiferente o provocando un cambio, si seguimos siendo indiferentes, difícilmente generaremos cambios. Es imperativo

Finalmente, Boris Sáez sugiere no ser indiferentes ante una realidad evidente, reconocer que vivimos en países vulnerables a amenazas naturales, y que además empezamos a ver efectos del cambio climático que se acentúan progresivamente

aprender de los errores y corregirlos a tiempo. La educación es un primer escenario en el que se debe empezar a trabajar. Según lo comentado por Sáez, en Chile se realizó una revisión a la malla curricular, hecho que permitió reconocer que es posible y factible incorporar el tema en escuelas y colegios; a través de talleres, procesos de formación temprana, dentro de las asignaturas, y en el contenido mismo del contexto escolar. Se puede trabajar con niños y niñas, desde el conocimiento que generan, utilizando los espacios existentes. En la medida que esto avance y los primeros resultados sean visibles, surgirá de forma natural la necesidad de asignar recursos y tiempo al tema.

Por otro lado, no solo es posible direccionar el tema a la educación de niños y niñas, también es posible configurarlo dentro del ámbito universitario, en las carreras de pregrado. Así, quienes ingresen a los espacios laborales tendrán elementos de juicio sólidos y aplicables a sus áreas de desempeño profesional.

Finalmente, Boris Sáez sugiere no ser indiferentes ante una realidad evidente, reconocer que vivimos en países vulnerables a amenazas naturales, y que además empezamos a ver efectos del cambio climático que se acentúan progresivamente. Podemos aceptarlo y contribuir para el mejoramiento de la calidad de vida a través de una planificación de riesgos adecuada, contextualizada y transversalizada, para así dejar de invertir los recursos de forma reactiva en emergencias, y garantizar la calidad de vida dentro de los territorios.

Fuentes adicionales

ONU (2005), Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

ONU (2015), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.



Impulsar el Desarrollo Sostenible más allá de la Nueva Agenda Urbana

“La Nueva Agenda Urbana refrendada el 20 de octubre de 2016, en la ciudad de Quito, durante el encuentro de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) podría no ser aplicable a la realidad de los gobiernos locales y provinciales.”

Según Fernando Carrión, docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Nueva Agenda Urbana fue elaborada sin la participación de sus actores, con acuerdos establecidos tiempo antes de la cita en Quito, “la nueva agenda se debatió durante un par de años, en distintas reuniones, conferencias y a la llegada a Quito, en donde era el momento de la firma del acuerdo general, ya

los acuerdos estaban prácticamente listos, eso hizo que la reunión celebrada pierda mucha relevancia y básicamente que se convierta más que en un debate de la política de los gobiernos locales, en la presentación de una feria de novedades. Esa nueva agenda urbana se quedó sin sujeto histórico”. Menciona, además, que el evento no contó con la participación de la ciudadanía, y no es posible la existencia de una ciudad sin ciudadanía.

De acuerdo a lo que señala Joan Clos, Secretario General de la Conferencia Hábitat III, en el prólogo de la publicación de la Nueva Agenda Urbana no existe una única forma de conseguir un desarrollo urbano que sea sostenible, sin embargo se proporcionan elementos y prácticas probadas para conseguir este fin “la Agenda Urbana establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local”.

Por otro lado, Carrión manifiesta que existen algunos problemas ya que este acuerdo establece el principio de globalidad aplicado a lo local, inconveniente originado por la falta de representación de los gobiernos locales en los acuerdos, dándoles el rol de ejecutores de políticas que fueron pensadas fuera de sus escenarios.

La Agenda Urbana establece el derecho a la ciudad, un reconocimiento de los derechos fundamentales que se constituye como el camino al desarrollo sostenible de las ciudades mediante la ejecución de acciones que se centran en varios ejes como: vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleo, seguridad y recursos naturales, entre otros. En el caso de Ecuador la Constitución también se fundamenta en estos principios de una forma más detallada y progresista.

A pesar de lo que señala el acuerdo de Hábitat III sobre las funciones territoriales que deben ir más allá de los límites administrativos para convertirse en promotores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado; la realidad en el país es diferente debido a la marcada división de funciones entre lo que hacen los gobiernos

provinciales y los municipales, de acuerdo a la segmentación de los territorios.

Se suele pensar que las competencias de la provincia se encuentran exclusivamente en el ámbito rural y las competencias de los municipios en el ámbito urbano, sin embargo, la única competencia rural de los Gobiernos provinciales es la vialidad, más allá de eso existe la responsabilidad por el desarrollo, que prevalece sobre el mero ejercicio de administración de competencias. “Yo creo que de todas maneras aquí habría que trabajar con mucha fuerza para que realmente lo gobiernos intermedios, es decir los Gobiernos provinciales, cumplan esa función de intermediación porque eso va a beneficiar al estado nacional y también le va a beneficiar a los municipios” indica el docente de FLACSO.

La Agenda Urbana establece el derecho a la ciudad, un reconocimiento de los derechos fundamentales que se constituye como el camino al desarrollo sostenible de las ciudades mediante la ejecución de acciones que se centran en varios ejes

A esto se suma la falta de vínculos y una política pública que permita la correlación de los municipios y las provincias con el aparato nacional. Según el académico, “la Nueva Agenda Urbana es básicamente urbana y no dispone de algo explícito respecto de los gobiernos

intermedios como tampoco de los gobiernos nacionales, pese a que fueron los gobiernos nacionales los que firmaron este acuerdo y ahí hay un problema porque faltaría una relación mucho más armónica entre los gobiernos locales y los gobiernos nacionales, y esa parte justamente del nivel intermedio de gobierno”. Dentro de esta lógica, el CONGOPE manifestó durante Habitat III y los eventos paralelos, que no se debe discutir exclusivamente una agenda solo de ciudades, municipios o de las zonas urbanas comprometidas desde jefes de Estado, sino que debería ser una agenda propuesta desde el territorio con la participación activa de quienes van a asumir el reto, es decir los Gobiernos provinciales.

El trabajo por separado que implementan y cumplen los 23 gobiernos provinciales, —pues Galápagos es un régimen especial—, y las 221 administraciones municipales deslindadas del

gobierno nacional provoca problemas en la distribución eficiente de recursos y su incremento. También dificulta la resolución de problemas a escala nacional. Carrión recomienda la generación de pactos territoriales dentro de un gran acuerdo nacional para romper con esta desarticulación, lo que concuerda con uno de los presupuestos de Hábitat III que es la elaboración e implementación de políticas urbanas y la cooperación entre todos los niveles de gobierno que llevará a conseguir un mejoramiento urbano que sea integrado.

La Nueva Agenda Urbana busca promover ciudades integradoras y seguras, verdes, y resilientes, prósperas e innovadoras; y, además, promueve la buena gobernanza urbana, sin embargo, para que esto se cumpla se tendrá que incluir un mecanismo de seguimiento y revisión eficiente, que integre y que contribuya a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



En esta medida lo que busca la Agenda Urbana Hábitat III es que las ciudades se conviertan en la fuente de soluciones a los problemas que se presentan actualmente en el mundo, y no su causa.

El documento de la Nueva Agenda Urbana señala que “según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentran cada vez más en las ciudades.

Por ello es que la planificación y la gestión jugarán un papel primordial como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible, sin embargo, al carecer de un sujeto histórico (municipios, gobiernos provinciales y ciudadanía) la Agenda Urbana pierde validez porque no permite generar un compromiso que se vea reflejado en los proyectos, planes y programas de los gobiernos locales.

Fernando Carrión cree finalmente, que la Nueva Agenda Urbana terminará siendo remplazada por nuevas formas de organización política que se impulsan desde lo local, “la Nueva Agenda Urbana va perdiendo peso, ya no tiene la presencia que tenía, me da la impresión que por la crisis que está viviendo el sistema nacional, también la crisis que está viviendo Hábitat de Naciones Unidas, lo que va a ocurrir es que esa propuesta va a ir perdiéndose en el camino. Lo que sí se ve de una manera distinta es que desde lo local y desde lo provincial municipal o estatal, sí está apareciendo una nueva forma de expresión de política internacional, por ejemplo, hay redes, hay el asociativismo, hay los organismos regionales de municipios y de Gobiernos provinciales o regionales que están tomando cada vez más peso y me parece que es probable que

El documento de la Nueva Agenda Urbana señala que “según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050

en un plazo relativamente corto puedan aparecer algunas cosas interesantes”.

Lo que manifiesta el catedrático muestra indicios de una posible organización de los distintos niveles de gobierno, desde el más cercano que es el gobierno parroquial, hasta el más distante a la injerencia ciudadana como es el caso del gobierno nacional. Desde la mirada de los gobiernos autónomos municipales y provinciales, será necesario buscar nuevas alternativas y enfoques que permitan lograr el desarrollo urbano sostenible en beneficio de los ciudadanos, pero mediante la aplicación de un trabajo coordinado y enmarcado en planes que determinen las políticas y acciones que se deben ejecutar a largo plazo, y con proyección en el crecimiento del entorno urbano.

El enfoque de la gestión de los gobiernos estará, entonces, en la constitución de principios básicos de planificación y diseño urbano, manejo de los recursos y finanzas de los gobiernos locales, y en las particularidades de cada territorio; pero sobre todo, en la participación y compromiso de los ciudadanos y ciudadanas, quienes ejercerán vigilancia sobre los avances y desafíos, con el fin de propiciar territorios en los que esté transversalizado el desarrollo urbano sostenible, y el concepto de una autosustentabilidad que genere y priorice sus propios recursos.



Somos una institución de alto valor público encargada del fortalecimiento de capacidades, la representación y defensa de la autonomía, la descentralización y los intereses de los Gobiernos Provinciales del Ecuador



www.congope.gob.ec


Las Provincias somos el Ecuador



/congope



/congopeEcuador



/congope



Retos frente al Acuerdo de París

Los gobiernos locales adquieren protagonismo en agendas internacionales, debido a que las acciones y las estrategias para alcanzar metas nacionales se trabajan desde el territorio.

Las agendas internacionales existen con el objetivo de perseguir metas que ayuden a darle respuesta a problemáticas específicas a nivel regional, continental y global, como el cambio climático. A pesar de que se trata de un problema que se manifiesta a escala global, la forma de enfrentarlo se configura desde la articulación que pueda generarse a nivel local.

Los gobiernos intermedios cumplen un rol fundamental, ya que pueden llevar estas grandes metas a un mayor nivel de concreción, desde el entendimiento de las necesidades y capacidades del territorio, para lo cual requerirán articular

con el gobierno nacional y los distintos actores locales. Incluso se pueden considerar a las metas ya existentes en el territorio como factores coadyuvantes para el cumplimiento de los planteamientos establecidos en el marco de estos acuerdos internacionales.

Jessica López, coordinadora técnica del proyecto Acción Provincial frente al Cambio Climático, que ejecuta el CONGOPE con financiamiento de la Unión Europea, señala que territorializar estas agendas internacionales, es uno de los grandes retos que los gobiernos intermedios tienen la oportunidad de asumir.

EL ACUERDO DE PARÍS: CONFERENCIA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (COP21)

El Acuerdo de París es un instrumento internacional generado a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Fue establecido en la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) por los 195 países miembros. Ecuador lo suscribió el 26 de julio de 2016.

El acuerdo mencionado señala que *el cambio climático es desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales [...], teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes*. Así también la Convención Marco de las Naciones Unidas para Cambio Climático abrió la plataforma “Diálogos de Talanoa” que es un

espacio para que actores como los gobiernos subnacionales puedan dar aportes para el cumplimiento del Acuerdo de París en relación a ¿dónde estamos?, ¿hacia dónde queremos ir?, ¿cómo llegamos allí? y con ello exigir que se aumente la ambición de los compromisos asumidos por las Partes.

El Acuerdo de París establece también que todos los países asumirán dichas metas de forma voluntaria, y deberán reportarlas a través de una herramienta denominada: Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Esto se traduce en que las acciones que vayan a ser implementadas deben corresponder a las necesidades, fortalezas, vulnerabilidades, o la cantidad de emisiones existentes en el contexto local.



EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Para articular mecanismos de acción entre el ejecutivo y los gobiernos locales, se debe tener clara la meta nacional, y qué medidas se están tomando para alcanzarla. En Ecuador acaba de ser diseñada la primera NDC. “Si bien fue un proceso participativo en el que varios actores estuvieron involucrados, hizo falta visibilizar las acciones que se están llevando a cabo desde de los actores locales, particularmente los GAD provinciales”, señaló López.

Los gobiernos intermedios juegan un rol fundamental para establecer medidas que ayuden a enfrentar el cambio climático, un ejemplo de ello es la ordenanza que establece el Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza, impulsada por el GAD Provincial de Pastaza y que fue construida con actores locales, entre ellos nacionalidades indígenas, con la idea de conservar los servicios ecosistémicos de la provincia, como el mantener sus reservas de carbono. Esta es una acción construida desde y con los actores locales, que contribuye a enfrentar el problema global de la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques.

Los retos que representa el cambio climático en los territorios no son a corto plazo, requieren trabajo especializado y el impulso de capacidades. Se puede generar un proceso de doble vía en el que los actores locales se sumen a la tarea de cumplir una meta nacional y que a su vez las metas nacionales puedan llegar a ser construidas desde el territorio, para contribuir a una meta global. En este sentido, sería preciso observar este gran objetivo y configurar acciones a nivel territorial.

Por otro, lado es posible que en este momento existan varias limitaciones, especialmente técnicas y políticas, sin embargo, las metas nacionales existen y se puede articular el trabajo para que sean alcanzadas a través de la participación de los actores

locales y los gobiernos subnacionales. Por ahora los proyectos se administran desde el Ministerio del Ambiente. Si se entiende este hecho como una oportunidad, será necesario pensar en cuáles podrían ser las contribuciones que generarían los gobiernos subnacionales para el cumplimiento y la actualización de dicha meta en el futuro.

La iniciativa debe ser tomada desde los actores locales, entre ellos los Gobiernos provinciales, y aprovechar los espacios existente, como el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, compuesto por los ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Electricidad y Energía Renovable, Agricultura y Ganadería, Industrias y Productividad, Hidrocarburos, Transporte y Obras Públicas; así como las secretarías del Agua y Gestión de Riesgos; y como observadores los gremios de los GAD (CONGOPE, AME y CONAGOPARE); con la finalidad de capitalizar estos espacios de convergencia de capacidades técnicas y operativas para posicionar el tema en distintos sectores y niveles de intervención, eso es clave. Por ello, los Gobiernos provinciales deberán seguir presionando para conseguir un rol más fuerte en estos espacios, más allá del de simples observadores, ya que la política pública de cambio climático deberá ser construida desde y con los actores del territorio, y la institucionalidad es crucial en la gobernanza del cambio climático. Se requerirá determinar, por tanto, no solo a qué ministerio o nivel de gobierno le corresponde el trabajo, sino mostrar qué tan bien articulados están los actores en todos los niveles, y qué tan efectivas son sus intervenciones.

En el contexto internacional, existen fondos destinados a estimular la construcción de planes y proyectos para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, siempre es necesario enfocarlos hacia el cumplimiento de las NDC para alcanzar los objetivos planteados en el Acuerdo de París.

DESAFÍOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES EN RELACIÓN AL ACUERDO DE PARÍS

Según lo referido por Jessica López, existen algunos desafíos de índole técnica. Es necesario contextualizar las acciones que los gobiernos locales llevan a cabo. Muchos actores han venido ya desarrollando determinadas acciones para reducir la deforestación, conservar las fuentes de agua, y garantizar una buena producción agrícola, que no necesariamente han sido identificadas como acciones para enfrentar el cambio climático, pero que al final terminan siéndolo. En el mismo sentido, los fondos de agua que han sido trabajados con gobiernos provinciales, comunidades, y empresas para la protección de los páramos y la garantía del recurso hídrico -tanto para el riego, como para el consumo humano-, ha sido una línea de adaptación potente, pero que no ha utilizado dentro de su concepción la palabra cambio climático.

Por lo tanto, se insta a los gobiernos locales a trabajar el tema de manera sistémica con las intervenciones que se desarrollan en el territorio. La agricultura, por ejemplo, es una práctica clima-dependiente, y por lo tanto se ve afectada por las condiciones que genera el cambio climático, pero esta requiere del recurso hídrico para que sea desarrollada, y que a su vez, la disponibilidad y acceso a la misma también se ve fuertemente afectada por los cambios en el sistema climático. Se trata entonces de interrelacionar la gestión que se está ejecutando y buscar opciones para que pase a formar parte de los ejes y consideraciones que se toman en cuenta dentro de los territorios para la formulación de políticas públicas. Otro ejemplo es la vialidad; dentro del tema está implícita la búsqueda de conectividad territorial. El cambio climático, de manera adversa, atenta contra dicha

conectividad, si los sistemas viales e infraestructura son vulnerables o están altamente expuestos a eventos climáticos extremos.

Otro desafío es entender al cambio climático como un criterio para la priorización de acciones, intervenciones, y financiamiento; y luego de ello, poder cuantificar el nivel de impacto de las acciones implementadas. El manejo de información es clave, tenerla y administrarla, sin embargo, implica un proceso de fortalecimiento de capacidades muy intensivo, no solo para los gobiernos locales, sino para todos los actores.

Quizás existen limitaciones metodológicas desde las mismas directrices que entrega el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) para llevar la información y los análisis generados a nivel local. Pero más allá de eso, el tema tiene que ver con la manera en que el gobierno Central empieza a tener en cuenta las metas territoriales como sustento técnico de sus acciones nacionales; y que, a la vez este hecho haga posible reportar de forma sencilla para el país, los avances en relación al Acuerdo de París.

Jessica López señala que el cambio climático sólo podrá ser enfrentado si los actores locales toman acciones a partir de sus propios contextos. Es posible contar con estrategias potentes a nivel de América Latina y el Caribe, pero nunca serán tan precisas como lo sería una acción exclusiva para un territorio. Por eso ahora el CONGOPE a través del Proyecto Acción Provincial frente al Cambio Climático impulsa a los GAD Provinciales a generar sus propias estrategias y fortalecer las capacidades necesarias para enfrentar la crisis climática.

Muchos actores han venido ya desarrollando determinadas acciones para reducir la deforestación, conservar las fuentes de agua, y garantizar una buena producción agrícola, que no necesariamente han sido identificadas como acciones para enfrentar el cambio climático, pero que al final terminan siéndolo





Una mirada estratégica sobre la arquitectura de la Cooperación

La arquitectura de la cooperación es el conjunto de normas, instrumentos y actores que gobiernan, dan forma y determinan los flujos de apoyo internacional destinados a países en desarrollo.

Desde que se configuró el sistema de cooperación después de la segunda guerra mundial a través del Plan Marshall, como la primera iniciativa de ayuda desde Estados Unidos a los países de Europa Occidental devastados por la guerra, esta arquitectura presentó un sistema de funcionamiento vertical con una estructura en la que los países desarrollados determinaban las condiciones bajo las cuales se canalizaban los recursos. Esto dio lugar

a una política de ayuda unilateral, voluntaria y discrecional, características que se convirtieron en los principales puntos de discusión a nivel mundial a partir de los años 90. En este sistema los Estados y los organismos multilaterales tenían el rol central. No obstante, se ha transformado y ahora existe una arquitectura mucho más compleja, tanto por la evolución de su agenda, como por los nuevos actores que intervienen y los instrumentos de su financiación.

La agenda actual de la ayuda no es la misma que la de posguerra. Hoy se cuenta con una hoja de ruta que plantea objetivos globales, que tienen como eje central la reducción de la pobreza y las desigualdades, en relación a ello es posible recordar que en el año 2000 a nivel mundial se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en el 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otra parte, se ha diversificado el mapa de actores tanto públicos como privados que participan e inciden en la arquitectura. Por ejemplo, los gobiernos locales, la sociedad civil, los actores emergentes de la Cooperación Sur Sur, empresas, filántropos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Y finalmente, los desafíos de los instrumentos de financiación de la ayuda se han profundizado a partir de la crisis financiera internacional de 2008, hecho que dio

lugar a una reducción de los flujos de cooperación, lo cual implicó por un lado, que la ayuda vuelva a estar atada a créditos tal como se canalizaba en sus inicios con las consecuencias que eso trae respecto al retroceso en relación a los principios de alineación, apropiación o no condicionalidad de la ayuda mermando el rol del Estado; pero, por otro lado, motivó la generación de mecanismos innovadores donde la ayuda no sea el principal flujo externo de un país en desarrollo sino que sea un catalizador de otros recursos y que incluso faciliten la movilización de recursos propios de los países, por ejemplo a través del fortalecimiento de sus sistemas de tributación. Este entramado de la arquitectura de la ayuda significa evidentemente desafíos en lo local, pero con la ventaja de que los gobiernos locales ahora son reconocidos dentro de dicha arquitectura.



DECLARACIONES DE PARÍS, ACCRA, BUSAN Y ADDIS ABEBA EN LOS TERRITORIOS

Estas declaraciones son parte del marco de discusión global sobre el financiamiento del desarrollo y la eficacia de la ayuda que dan forma a la Nueva Arquitectura de la Cooperación. La Declaración de París, aunque no plantea un rol específico para los gobiernos locales, sí propone un conjunto de principios que fomentan una relación de “socios” entre donante y receptores de la ayuda, se habla de armonización, apropiación, alineación, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas.

A partir del 2008 en el Plan de Acción de Accra se reconoce el papel de los gobiernos locales en el desarrollo, lo cual se ratifica en la Declaración de Busan de 2011. Busan significó además el establecimiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, escenario que reconoce la necesidad de contar con un papel activo de la sociedad civil y el sector privado en el desarrollo. Por su parte, en 2015 se adoptó la Agenda de Acción de Addis Abeba que propone un nuevo marco global para la financiación del desarrollo sostenible alineado a prioridades económicas, sociales y ambientales. Esta agenda de acción es la base para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados en el mismo año. Es importante señalar que los ODS tienen metas directamente relacionadas con las responsabilidades de los gobiernos locales, por lo que su acción para el cabal cumplimiento de esta agenda es fundamental.

En este nuevo contexto los gobiernos locales tienen desafíos de doble vía: por un lado, tener mayor presencia en los distintos foros

internacionales¹ y aprovechar los espacios para posicionar su mandato no solo como ejecutores de una agenda sino como agentes activos en la formulación de políticas, impulsores de cambio y articuladores de las prioridades locales con las dinámicas globales.

Por otro lado, tienen la tarea de asumir integralmente su razón de ser como gobiernos del territorio y actuar como líderes de la política de desarrollo para construir una estrategia integral y planificada de financiamiento, bajo un enfoque aterrizado en las prioridades de desarrollo local. En este proceso es clave reconocer a los diversos actores que actúan en cada territorio: la sociedad civil, empresas privadas, organismos oficiales de cooperación y ONG nacionales e internacionales. Los gobiernos locales deben fortalecer sus capacidades para dialogar y negociar con esos actores y articular sus acciones a las prioridades del territorio para motivarlos a construir una estrategia de financiamiento conjunta.

Según Carla Celi, especialista en Cooperación Internacional, “lo deseable es que los gobiernos locales se inserten proactivamente en la arquitectura de la cooperación pero que cada vez sean menos dependientes de flujos de ayuda, lo que significa que estos puedan generar sus propias capacidades, mejorar la provisión de sus servicios y que eso, a su vez, pueda derivar en una mejor tributación”. Esto facilitaría recursos propios para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus competencias y objetivos de desarrollo.

¹ Los gobiernos regionales requieren una forma de asociación internacional que los represente (del modo que existiría una representación de los municipios). (Pero sí existen: Oru-Fogar, Regions4, Iclei regiones).

ARTICULACIÓN DE ACCIONES CON EL EJECUTIVO Y CON ACTORES EN TERRITORIO

La creciente complejidad del mundo y su interdependencia deja claro que los sistemas centralizados no ayudan a resolver los desafíos de un mundo globalizado. En Ecuador los procesos de descentralización se han ido reforzando, incluso se transfirió en 2011 la competencia de la gestión de la cooperación internacional a los gobiernos locales, hecho que representó una importante oportunidad para promover su acción también en el escenario internacional. Sin embargo, aún es débil en Ecuador la articulación del Estado Central con los gobiernos locales para una participación conjunta en materia internacional. Las negociaciones con actores oficiales (bilaterales y multilaterales), por lo general, son lideradas desde el gobierno central, y sin la participación de los gobiernos locales. No existe un espacio explícito y formal en el que tanto el gobierno Central como los gobiernos locales definan juntos la política de cooperación internacional en función de las prioridades del territorio. Hasta el 2016 existió en papel el Comité de Cooperación Internacional (COCI), el cual estaba encargado, entre otras cosas, de aprobar e implementar la política de cooperación internacional no reembolsable. Este Comité estaba conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, otras instancias claves del gobierno central y representantes de los gremios de los gobiernos locales. Aunque este Comité no se operativizó, sí logró sentar un precedente de un modelo de instancia que necesita ser activado para que el territorio tenga voz y voto en la aprobación e implementación de la política de cooperación, y que a la vez forme parte de las negociaciones nacionales para que la visión del territorio sea incluida en las posiciones del país en espacios internacionales.

Dado que los territorios son el espacio idóneo para establecer procesos participativos que son difíciles de

gestionar en lo nacional e internacional, es importante que se posicione una estrategia de cooperación para el desarrollo desde los gobiernos locales. Esto requiere indudablemente romper la visión asistencialista de la cooperación y reforzar un enfoque estratégico que la considere como un medio para el desarrollo y para la internacionalización de los territorios, y no como un fin en sí mismo. Esto da lugar a negociaciones más asertivas donde se ponga por delante el fortalecimiento de capacidades políticas y técnicas junto con los planes de desarrollo territorial.

Esta posición es cada vez más necesaria puesto que los desafíos de la globalización y la implementación de los ODS en territorio no pueden gestionarse con la intervención de un solo actor, sino que requieren del trabajo en red a través del involucramiento activo de todo un grupo de actores que posibiliten procesos participativos e inclusivos. Es clave el direccionamiento de estos procesos por parte de los gobiernos locales para generar políticas de manera conjunta, evitando, por un lado, la duplicidad y la dispersión, y por otro, potenciando el impacto de cada acción en territorio.

Hasta el 2016 existió en papel el Comité de Cooperación Internacional (COCI), el cual estaba encargado, entre otras cosas, de aprobar e implementar la política de cooperación internacional no reembolsable

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es uno de los temas de atención central dentro de la agenda internacional debido a las diversas consecuencias que produce a nivel global. Precisamente, por la gravedad de sus impactos, el ODS 13 propone la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Sin embargo, estas acciones deben ser implementadas en los territorios porque justamente ahí se encuentran los desafíos. Los datos indican que el 55% de la población mundial habita en zonas urbanas; el consumo del 70% de energía se concentra en las ciudades, así como el 70% de emisiones de gases de efecto invernadero. Entonces, los gobiernos locales tienen una responsabilidad directa para generar respuestas a estos efectos y en ese contexto también una ventana de oportunidades para articular a la cooperación con esta prioridad y así gestionar financiamiento y recursos.

Esto requiere liderazgo estratégico por parte de las autoridades locales para aprovechar al máximo las distintas oportunidades que ofrece la cooperación y también el sector privado, siempre y cuando sea el Gobierno Local quien marque el paso amparado en su plan de desarrollo, con prioridades y objetivos claros. La negociación debe partir de la demanda del Gobierno Local mientras que la oferta de la cooperación o del sector privado debe articularse en relación a la hoja de ruta local.

Bajo los antecedentes mencionados, Carla Celi expone sobre las distintas formas en las que la cooperación aporta a los gobiernos locales “necesitamos que la cooperación haga de enlace, que ayude a identificar las buenas prácticas”. Es posible articular este punto con el concepto de “*ownership*”, lo que significa que quien recibe

la cooperación se “apropia” del conocimiento (o de los procesos), los incorpora en su gestión, y busca implementar lo aprendido para sus propios procesos de desarrollo. Tener esta mirada estratégica es importante.

Para finalizar, se debe mencionar la importancia de fortalecer la presencia internacional de los gobiernos locales en espacios de discusión e incidencia sobre la arquitectura de la cooperación. Es indispensable promover el trabajo en red con organizaciones de gobiernos locales a nivel mundial como Oru-Fogar, Regions4, ICLEI, para generar una posición en bloque y articulada que permita relevar los desafíos comunes y situar ahora más que nunca la relevancia de lo local como dimensión clave del desarrollo.





TEMA CENTRAL

Paradiplomacia: proyección internacional de los Gobiernos Intermedios como alternativa complementaria del desarrollo territorial¹

Por Juan Haro Ruiz

¹ Texto modificado y tomado del Libro Paradiplomacia de la Serie Territorios en Debate, volumen 9

Durante las últimas décadas los procesos de globalización han permitido a las entidades no centrales tener un rol más protagónico y mayor representación en la escena internacional, lo que ha desembocado en la consolidación de relaciones económicas, culturales y de cooperación internacional en el marco de sus propios procesos de desarrollo. El alcance de intervención de los actores que confluyen en la palestra internacional utiliza el término diplomacia- paradiplomacia para las entidades públicas, y acciones de internacionalización para otros actores (Zeraoui, Zidane 2011).

La paradiplomacia, micro diplomacia o las relaciones internacionales descentralizadas son una rama del estudio de las Relaciones Internacionales que comprende las interacciones de los gobiernos locales o subnacionales en el ámbito internacional y cuyo debate y análisis ha tomado mucha fuerza, principalmente desde organizaciones e instituciones de representación de los gobiernos locales a nivel mundial, quienes plantean una alternativa a la concepción estadocéntrica de las relaciones internacionales. Las acciones de paradiplomacia son complementarias a las relaciones internacionales que construye el Estado central, a través de sus instrumentos de política exterior, donde la principal motivación debería ser la articulación entre el Ejecutivo y los GAD para tener una mayor incidencia y representación desde la escala local, territorial, nacional e internacional.

En Ecuador, con la aprobación de la Constitución de 2008, se establece como atribución exclusiva del Estado central las relaciones internacionales, y a los gobiernos locales se les asigna la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable, asunto que se profundiza con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta es la razón por la que erróneamente se ha pensado que los GAD en

general solo pueden dedicarse a la gestión de proyectos con financiamiento de organismos internacionales. Posteriormente, con la aprobación de la resolución 009 de 2011, el Consejo Nacional de Competencias transfiere de manera oficial la competencia de cooperación internacional a los GAD con sus respectivas funciones: planificación, gestión, regulación, control y rectoría; y determina como atribución de estos la capacidad de *gestionar y promover el posicionamiento y representación de territorio en el contexto internacional*.

Evidentemente los instrumentos legales del Ecuador no contemplan una fundamentación que reconozcan el término de paradiplomacia; no obstante en la resolución de transferencia de la competencia de Cooperación Internacional se establecen mecanismos que permiten a los gobiernos locales asumir el rol y beneficiarse de las ventajas que implica pensar y construir estrategias a nivel global y focalizarlas como posibles elementos para el desarrollo de un territorio (localización); es decir, lo que se conoce comúnmente en el país como acción internacional o internacionalización.

En Ecuador, con la aprobación de la Constitución de 2008, se establece como atribución exclusiva del Estado central las Relaciones Internacionales, y a los gobiernos locales se les asigna la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable

La paradiplomacia es un neologismo en construcción a nivel mundial, y para el Ecuador evidentemente es un nuevo enfoque conceptual y de políticas públicas que se espera vaya tomando relevancia en la medida en que se va realizando el protagonismo de los Gobiernos locales en el contexto internacional. Sin embargo, tradicionalmente los gobiernos subnacionales han impulsado acciones específicas de cooperación internacional o descentralizada, o ayuda oficial al desarrollo (AOD), mismas que se pueden considerar como parte de las acciones que contempla la paradiplomacia, pero que, a su vez, son el modelo y la herramienta en la cual se han apalancado los gobiernos descentralizados para la participación en el sistema internacional, sin que exista un pensamiento estratégico o una agenda internacional de por medio, más que únicamente la firme necesidad de captar recursos sin tomar en consideración las limitaciones que actualmente tiene nuestro país, que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha dejado de ser considerado prioritario para la recepción de recursos debido a su categorización como país de renta media alta.

De hecho, las capacidades y recursos invertidos por algunas autoridades locales y las acciones de fortalecimiento que han desplegado algunos actores como gremios, ministerios o el propio Consejo Nacional de Competencias a través de sus planes de fortalecimiento e intervenciones, se han focalizado en un tema de gestión de proyectos de Cooperación Internacional, sin un dimensionamiento estratégico sobre las oportunidades que ofrece una proyección internacional de los GAD (paradiplomacia). Es evidente que además de la necesidad de buscar recursos para cubrir las restricciones presupuestarias a las que se enfrentan los GAD, una acción internacional efectiva implica acciones técnico políticas que son positivas para los territorios y sus actores públicos, privados y comunitarios.

Actualmente, existen varias iniciativas de gobiernos locales que -a través de la generación de redes y espacios de representación, gestión de hermanamientos y cooperación descentralizada para fortalecer sus propios modelos de desarrollo- dieron origen a discusiones muy interesantes sobre la necesidad de establecer mecanismos de inserción



de los gobiernos locales en los principales foros de debate de la agenda global y fomentar procesos para la atracción de recursos técnicos y económicos, planteando con ello un enfoque más holístico y ambicioso que va más allá de acciones específicas o hasta cierto punto asistencialistas para captar recursos de cooperación internacional o AOD.

Para el Ecuador, la consolidación de un modelo subnacional basado en la gestión de acciones de paradiplomacia implica un cambio de perspectiva y paradigma ya que significa asumir el reto de proyectar un territorio en el contexto internacional, construir acciones colectivas que permitan una inserción estratégica de las acciones de política pública subnacional en la palestra internacional. Se trata de un mecanismo innovador para potenciar las políticas públicas destinadas a la creación de condiciones para el desarrollo de un territorio, debido a que en este mundo globalizado existen ciertas ventajas en términos económicos, sociales, tecnológicos, culturales, entre otras, que pueden ser aprovechadas para su implementación a través de la territorización o localización; por tanto este tipo de acciones van vinculadas al concepto de glocalidad que involucra pensar a escala mundial con una aplicación a nivel local como una nueva visión que subyace de la globalización.

Una visión renovada de la gerencia pública local debe partir de una ruptura ideológica que permita pasar de una administración territorial tradicionalmente concebida desde sus propios factores económicos, sociales, culturales, hacia la capacidad de repensar una construcción permanente como resultado de la incidencia de los factores exógenos que ofrece la arena internacional, en términos de mercado, inversión, promoción de las potencialidades territoriales (producción, turismo, medio ambiente), investigación y desarrollo, tecnología e información, recursos de cooperación al desarrollo, cooperación descentralizada, y mostrar al mundo que existen territorios de oportunidades.

Del mismo modo, esta visión debe cumplir los principios fundamentales de representación del territorio y sus actores, pues hoy en día los asuntos internacionales no son un tema que responde únicamente a los jefes de Estado, pues existen espacios de construcción y debate que resultan en declaratorias, marcos de acción, agendas y compromisos internacionales que tienen una incidencia a nivel local y territorial, como la Nueva Agenda Urbana, el Marco

Para el Ecuador, la consolidación de un modelo subnacional basado en la gestión de acciones de paradiplomacia implica un cambio de perspectiva y paradigma ya que significa asumir el reto de proyectar un territorio en el contexto internacional

Sendai para la reducción de riesgos de desastres, Acuerdo de París sobre Cambio Climático, Agenda de Acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros; que requieren un pronunciamiento crítico, propositivo y a la vez colectivo mediante las redes de gobiernos locales a nivel mundial respecto a las necesidades de desarrollo y los mecanismos para la territorialización desde un compromiso que debe ser asumido por los actores subnacionales y no desde una mirada únicamente de representación y decisión de los gobiernos centrales.

Para sumergirse en el ámbito de la paradiplomacia o de la acción internacional se requiere una comprensión multifacética de aspectos inherentes a la geopolítica, el desarrollo, la cooperación, negociación, branding territorial, gestión pública entre otras ramas, que dan como resultado la planificación de una *política exterior descentralizada* complementaria a las políticas nacionales y que está encaminada a buscar herramientas innovadoras que aporten al desarrollo. Así como el territorio es un proceso de construcción permanente que muta en el tiempo, en función de las dinámicas socioeconómicas, ambientales, políticas y culturales, la globalización se comporta bajo el mismo esquema. Si bien ha sido capaz de romper las barreras de la distancia y la comunicación, de manera recurrente presenta dinámicas progresivas que generan oportunidades para el crecimiento, el intercambio, la aplicación de tecnologías innovadoras que facilitan y complementan los procesos de desarrollo en el mundo.

Así como el desarrollo de un territorio involucra un proceso de pensamiento estratégico, prospectivo y de planificación que se legitima sobre la base de la participación de los actores territoriales en ese modelo de articulación, del mismo modo las acciones de paradiplomacia implican un proceso de definición conjunta al interior del territorio para determinar qué potencialidades se deben proyectar, en función de qué brechas o limitaciones se requiere encontrar alianzas específicas, o identificar cuál es la postura de los actores representada por la voz de la autoridad local respecto a algún tema de importancia e implicancias para el país y el mundo. Evidentemente, este tipo de acciones requieren un nivel de diálogo, de concertación, de construcción de planes que recojan las necesidades de sus actores y las contrapongan en función de lo que ofrece la palestra internacional. Esta ardua tarea, con esa mirada estratégica, debe

ser impulsada por los Gobiernos Intermedios Provinciales ya que cuentan con los espacios y mecanismos apropiados para navegar en la paradiplomacia como un aporte efectivo al Desarrollo Territorial Integral.

El reto de las nuevas autoridades provinciales es percibir las oportunidades que suponen para los gobiernos subnacionales su participación en el escenario internacional y las dinámicas de este mundo globalizado para beneficiarse de ellas o trasladarlas al nivel local o territorial. La paradiplomacia se convierte en un abanico de posibilidades para el desarrollo de territorios en una lógica de competitividad sistémica que se nutre de las potencialidades que ofrecen las experiencias exitosas y las nuevas tendencias que se originan a nivel internacional, pero principalmente es una puerta que permite acercar el mundo al territorio y viceversa.

Bibliografía

- CONGOPE. (2015). *Modelo de Gestión de Cooperación Internacional de los Gobiernos Provinciales*. Quito. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- Flores, A. (2013). *La paradiplomacia en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador y la aplicación de un modelo de inserción*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Jáuregui Bereciartu, G. (1997). *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea: ¿utopía o ucronía?* Madrid: Ariel.
- Soldatos, P. (1990). *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*. Clarendon Press.
- Zeraoui, Z. (2011). Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, (23-1), 59-96.



The background of the slide features a blurred image of a person, possibly a woman, standing in a field. A large, semi-transparent speech bubble with a purple-to-orange gradient is positioned in the center, containing the title text.

MECANISMOS DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GAD PROVINCIALES



Oportunidades para los gobiernos locales en el ámbito internacional

Si bien la política exterior es formalmente competencia del Estado central, uno de los efectos innegables de la globalización es la participación de otros actores en el mundo de las relaciones internacionales. Gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, academia, empresa privada y sociedad civil se relacionan no únicamente con sus pares nacionales sino con otras entidades en diferentes países. La paradiplomacia, término aún no ampliamente reconocido, constituye una actividad en la que, por ejemplo, una institución local como un gobierno provincial se relaciona a nivel global para ejecutar políticas comunes que, por su necesidad específica, serán difícilmente prioridad en la agenda de los Estados centrales. Por citar un caso, los gobiernos fronterizos muchas veces tienen más cercanía cultural, social, económica y política con sus pares al otro lado de la frontera, en el país vecino, que con los gobiernos centrales.



De acuerdo con Juan Haro, especialista en procesos de planificación y cooperación internacional, “la paradiplomacia es un término relativamente nuevo que está en construcción, no es un concepto definido o aprobado”. La paradiplomacia, para el experto, suele asociarse erróneamente con internacionalización, proyección internacional o con la cooperación para el desarrollo. Si bien la competencia inherente a las relaciones internacionales reside en los Estados centrales, es pertinente extender el debate sobre las acciones paradiplomáticas que están orientadas a la gestión de los gobiernos subnacionales.

Recientemente el CONGOPE, junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, Incidencia Pública y la Editorial Abya-Yala, publicó el noveno volumen de la Serie Territorios en Debate: Paradiplomacia y desarrollo territorial. Esta publicación, pionera

en el país, ofrece una variedad de estudios y análisis que buscan generar reflexiones en torno a la importancia de la participación e incidencia subestatal que deberían asumir en los asuntos coyunturales que se generan en la palestra internacional y de qué manera establecen acciones puntuales en el marco de las limitaciones y oportunidades que subyacen de la globalización. Y es que en la actualidad, cuando una autoridad local asume el liderazgo del desarrollo, comprende que no debe mirar únicamente hacia los factores endógenos, es decir, hacia lo que sucede al interno de su circunscripción territorial. Las dinámicas y tendencias regionales e internacionales influyen permanentemente en su realidad, pues rebasan las fronteras formales; un ejemplo de ello es el cambio climático, una problemática de escala mundial con repercusiones directas que no respetan una división político administrativa y que se reflejan en el nivel territorial.

ENFOQUES

Cuando una autoridad local concibe que su realidad puede fluctuar positiva o negativamente en función de la evolución de lo que pasa a nivel mundial, será mucho más capaz de explorar oportunidades que aporten al cumplimiento de sus propuestas de trabajo. Ser partícipe del contexto internacional implica generar alianzas, capitalizar acuerdos que se desprenden en recursos técnicos y económicos, transferencia de tecnologías, incorporar tecnologías, desarrollo e innovación, producción de información e inversión, lo que permite encontrar algunas respuestas o alternativas que se adapten al modelo de desarrollo de una provincia, un municipio o una localidad determinada. Lo importante es romper con el paradigma de que una autoridad provincial debe enfocarse solamente en mirar las oportunidades y limitaciones presentes en su territorio o que los temas internacionales son para

generar acciones de proyectos asistencialistas que contrarresten problemas de índole fiscal.

La dependencia presupuestaria de los gobiernos provinciales es alta, por lo general, más del 95% de sus recursos proviene del Ejecutivo y no siempre llegan de manera puntual para el caso de algunas competencias. Asimismo, existen limitaciones para captar recursos de la propia cooperación internacional, por lo tanto el cumplimiento de la planificación del desarrollo de las provincias, siempre tendrá el cuello de botella de los recursos económicos, si es que no se adoptan otro tipo de políticas alternativas que ofrecen los espacios para visibilizar a dichos territorios desde sus potencialidades y buenas prácticas como un factor esencial para atraer el interés de socios estratégicos que aporten del

desarrollo de la provincia. En otras partes de la región, por ejemplo Medellín, estas acciones se han denominado como internacionalización, estableciendo una marca territorial reconocida en el mundo que les ha significado una renovación de cómo generar innovación desde la participación de sus actores, los vínculos empresariales, atracción de inversión (APP) y turismo, que se traduce en mejores condiciones de vida para su gente. Este tipo de acciones son parte de los enfoques que desde CONGOPE se impulsa como Paradiplomacia, y que para llevar a cabo este tipo de iniciativas se requiere, por supuesto, de políticas o planes estratégicos específicos y esencialmente del compromiso de las autoridades locales y sus actores territoriales.

Además, el gobierno intermedio debería empoderarse de las discusiones que se generan en el marco de la agenda internacional insertándose en plataformas comúnmente de gobiernos subnacionales, por medio de las cuales se trasladan las preocupaciones locales respecto a las principales dinámicas o coyunturas de discusión a escala internacional (ODS, Cambio Climático, financiamiento para el desarrollo, Gestión de Riesgos, Agenda Urbana, otras). Estas posibilidades, que desde luego van más allá de la generación de los recursos económicos, constituyen también actividades de paradiplomacia porque ayudan a comprender que a nivel internacional existen mayores posibilidades para el desarrollo a partir del intercambio de conocimiento sobre la naturaleza de las diferentes legislaciones, la aplicación de políticas públicas, iniciativas, instrumentos y agendas de desarrollo, programas específicos o el manejo de información.

Si Ecuador suscribe un acuerdo de escala global como los ODS, Declaración de París u otros, implica un compromiso por adoptar los principales objetivos y metas en función del

cumplimiento de nuestros propios instrumentos de planificación nacional, territorial y local, por tanto, el reto es la complementariedad de acciones que nos permitan territorializar las agendas internacionales y que los esfuerzos se visibilicen en la misma escala y no netamente como contribuciones nacionales.

En este sentido, es clave el rol del Gobierno Intermedio Provincial, porque funge como el enlace con el nivel central en función de dos aristas: puede promover un consenso territorial para asumir una agenda internacional y aportar en el proceso de territorialización en articulación con sus actores en todos los niveles. Por tanto, la paradiplomacia constituye un aporte adicional hacia el perfeccionamiento de la participación, ya que los temas de incidencia global, como la agenda 2030 son escenarios neutros, no político partidistas, que actualmente han tomado mucha relevancia en las acciones de la sociedad civil, las empresas, academia y resultan una posibilidad adicional de coordinar acciones, en ese sentido, involucrar a los actores del territorio es clave, ya que los temas internacionales no deben ser ajenos a su comprensión y debate.

Si Ecuador suscribe un acuerdo de escala global como los ODS, Declaración de París u otros, implica un compromiso por adoptar los principales objetivos y metas en función del cumplimiento de nuestros propios instrumentos de planificación nacional



ORU Fogar: impulsar la descentralización para incidir en la agenda internacional

ORU Fogar busca impulsar un nuevo sistema de gobernanza desde la descentralización de gobiernos nacionales, a través del trabajo cooperativo entre gobiernos intermedios o regionales, con el fin de cumplir con los desafíos que se presentan a la población mundial sobre temas como: emergencia climática, seguridad alimentaria, y condiciones demográficas.

La Organización de Regiones Unidas (ORU Fogar) nació por la incipiente necesidad de incidir en lo que se conocía como Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2007. Estos objetivos buscaban generar impacto en temas como: territorio, desarrollo, planificación, y otros aspectos que, por lo general, son gestionados por los gobiernos intermedios.

A partir de ello, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) impulsó, con otras redes, la creación de ORU Fogar. El CRPM

contaba ya con amplia experiencia en la defensa de los derechos de las regiones en la Unión Europea y de la extinta Comunidad Económica Europea. Esto provocó que ORU Fogar se convirtiera en una red global con mucha presencia en América Latina, y con una creciente voluntad para ser parte de la Agenda Internacional global.

A manera de antecedente se debe mencionar que la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) estuvo constituida previamente.

EL ROL DE ORU FOGAR EN LA AGENDA GLOBAL

El secretario general de ORU Fogar, Carles Llorens, asegura que no existe foro global, ni iniciativas globales en la actualidad. Menciona además que la participación de la organización se toma en cuenta desde un plano secundario a pesar de que el rol de ORU Fogar es clave para direccionar y apoyar a los Gobiernos regionales en el desarrollo e implantación, tanto de la Agenda Global, como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD). Existen, sin embargo, desafíos por delante, sobre todo aquellos relacionados a la búsqueda de un posicionamiento que debe ir en aumento.

En este momento, la Organización de Regiones Unidas tiene el rol de apoyar a los Gobiernos Regionales para trazar objetivos y mecanismos dentro del territorio. En dicho punto se establece, además, el papel articulado de los gobiernos intermedios,

quienes se constituyen como actores clave en el proceso. Los Gobiernos centrales deben reportar a Naciones Unidas la información que ORU Fogar y los gobiernos intermedios entregan.

La organización debe ser comprendida como un ente interlocutor y actor de las Naciones Unidas, establecida con el fin de trasladar agendas globales de interés territorial.

La organización debe ser comprendida como un ente interlocutor y actor de las Naciones Unidas, establecida con el fin de trasladar agendas globales de interés territorial



GOBIERNOS INTERMEDIOS Y ORU FOGAR

Se planifica que en la asamblea que se celebrará en Córdoba - Argentina el próximo 1 de diciembre, se apruebe la hoja de ruta para la década 2020 – 2030. La Organización se enfoca en reforzar su rol de intermediario, en participar constantemente en debates de gobiernos centrales, y en continuar constituyéndose como un espacio de intercambio de experiencias, visiones, y recorridos para los gobiernos intermedios y regionales del mundo.

La organización busca convertirse en una entidad que disponga de recursos y capacidad para hacer una plataforma de servicios regionales a nivel mundial.

Llorens explica que, durante su última visita a Colombia, pudo reconocer que dicho país lleva a cabo una transformación, tanto en la división territorial, como en la política; esto significa que se están destruyendo departamentos y construyendo regiones. El impulso del proyecto está a cargo de la Gobernación del Atlántico con sede en Barranquilla. Según lo mencionado,

una de las principales dificultades es conseguir el reconocimiento del Estado Central hacia las regiones. Esto es común en los procesos de descentralización en el mundo. Varios países se encuentran con desafíos similares: lograr la legitimación gubernamental, determinar competencias, eliminar disputas entre gobiernos centrales e intermedios, conseguir recursos para el financiamiento de competencias, entre otros.

La organización busca convertirse en una entidad que disponga de recursos y capacidad para hacer una plataforma de servicios regionales a nivel mundial

PROCESOS DE ADHESIÓN AL DESARROLLO

En palabras de Llorens, es significativo el ejemplo de países como Ecuador, y es notable la existencia del CONGOPE, pues la institución otorga solidez al proceso sobre debates relacionados a la administración de recursos económicos, y a la descentralización de competencias. Un claro ejemplo de la fortaleza y las potencialidades de los gobiernos provinciales es Azuay, pues en una ocasión, se pusieron en duda las competencias de la provincia en

relación al tema de seguridad alimentaria, hecho que provocó que la prefectura buscara recursos de manera independiente. Un tiempo después, dicha propuesta fue replicada en otros gobiernos provinciales y fue, además, reconocida por el Gobierno Central.

El mundo se enfrenta a un presente y un futuro diverso, que reclama formas de gobernanza mejor estructuradas frente a las necesidades de las poblaciones

del mundo. Los países no se pueden gobernar desde el autoritarismo o centralismo, porque es notable el fracaso histórico y humanista de estas políticas.

El modo de gobernanza que propone ORU Fogar busca un sentir democrático más potente en la población. La participación de gobiernos intermedios

y gobiernos locales, por otro lado, genera proximidad de dimensión humana entre las autoridades, la población y los problemas que le aquejan. En otras palabras, este modo de gobernanza busca generar una forma de liderar desde lo cercano y humano, acortar distancias entre la burocracia gubernamental y las necesidades de la población que gobierna.

DESAFÍOS DE LA AGENDA GLOBAL PARA LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

El principal desafío para los gobiernos intermedios es crear la necesidad de unión. ORU Fogar trabaja con representantes de todos los gobiernos intermedios del mundo, sin embargo, no todos estos gobiernos son miembros de ORU Fogar. El interés de los gobiernos intermedios en la gestión que realiza la Organización de Regiones Unidas, es un factor determinante para fortalecer el trabajo y el rol que cumple este organismo. Los gobiernos provinciales, prefecturas, presidentes regionales,

deben participar en dinámicas asociativas frente a agencias internacionales, frente a Naciones Unidas e incluso frente a gobiernos centrales. El objetivo de esta participación, dice Llorens, es impulsar una nueva gobernanza, pactada a través de acuerdos, diálogos, y negociaciones. Una gobernanza más compleja pero también más humana. Ese es el desafío principal; proponer una gobernanza que no sea un tema estructural sino de valores.



DESAFÍOS EN EL CONTEXTO MUNDIAL

Los desafíos que vienen por delante son inmensos. El cambio climático ya no debe ser entendido en términos de “cambio”, sino de “emergencia”, y sobre todo en términos de una amenaza potencial a los territorios. Las catástrofes naturales, el crecimiento demográfico en determinados continentes y el decrecimiento en otros, la seguridad alimentaria -900.000.000 de personas padecen hambre-, forman parte de los temas que deben ser considerados en relación al futuro del planeta.

Algunos gobiernos nacionales han tomado posturas frente a determinados debates, y han declinado su interés sobre los desafíos de la Agenda Global. Sin embargo, la responsabilidad mayor de la población mundial está frente a la emergencia climática, al crecimiento demográfico, la seguridad alimentaria, y la pobreza.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben ser cumplidos, sin embargo, algunos objetivos como el

de Hambre Cero no ha logrado avanzar de forma significativa después de 4 años de ser aprobados. La población global tiene un plazo y este es el 2030. Quedan 11 años y no es un tiempo optimista para desafíos tan grandes. La labor de ORU Fogar es empujar a los Gobiernos Intermedios a que se inmiscuyan y comprometan a vencer los desafíos que se vienen por delante: a ganar todas estas batallas que no son de carácter menor.

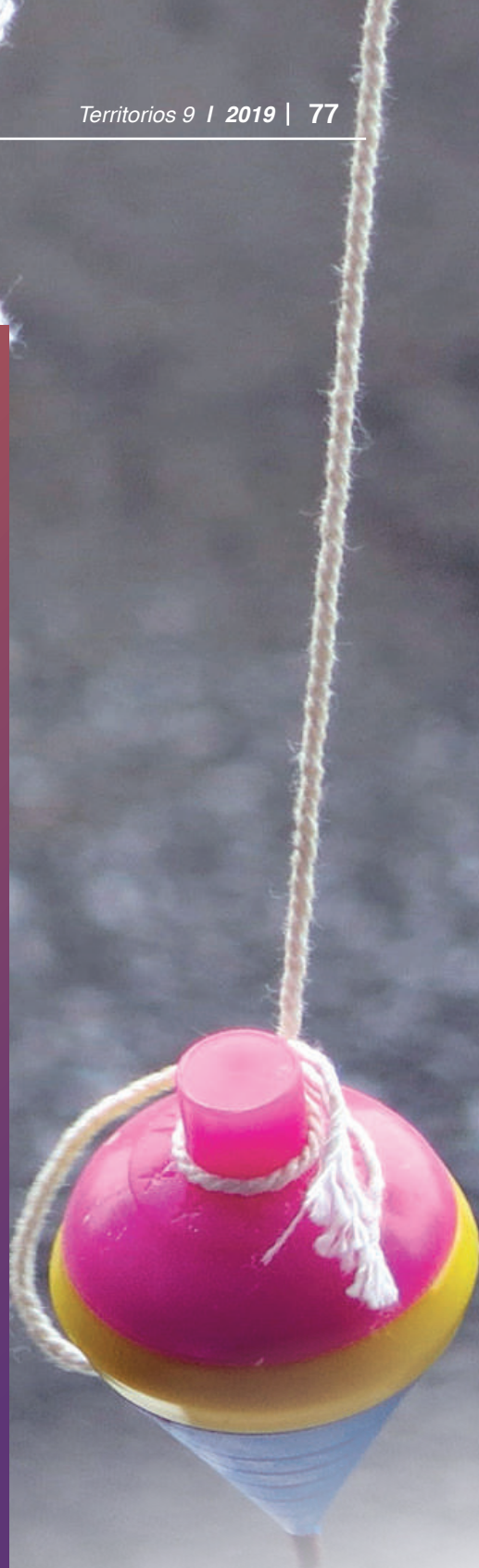
Algunos gobiernos nacionales han tomado posturas frente a determinados debates, y han declinado su interés sobre los desafíos de la Agenda Global





Un modelo de gestión para la cooperación internacional

La Constitución del Ecuador, en su artículo 263, establece como competencia exclusiva de los gobiernos provinciales gestionar la cooperación internacional. Correspondiente con ello, la Resolución 0009 del Consejo Nacional de Competencias de 2011 contempla transferir e implementar la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Para lograrlo, algunos GAD provinciales se han articulado con los GAD municipales y parroquiales para establecer un ordenamiento institucional que permita una mejor gestión de recursos de la cooperación internacional a favor del desarrollo.



Para cada GAD provincial ecuatoriano, la implementación de un área de gestión de cooperación internacional no ha sido tarea fácil, puesto que no existen recetas únicas, además de que el panorama de la cooperación internacional cambió a raíz de la categorización del Ecuador como país de renta media. La cooperación internacional no reembolsable tiene dos aspectos: la captación de recursos y la asistencia técnica. En el primero, se contempla la obtención de fondos para proyectos puntuales; en el segundo, el fortalecimiento de capacidades e intercambio de experiencias de manera principal. Cabe resaltar que, con miras a lo que se conoce como internacionalización del territorio, se han gestado otras herramientas como los hermanamientos con gobiernos locales extranjeros, lo que ha permitido la articulación para la gestión e innovación entre los territorios de distintos países por medio de lo que se ha concebido como actividades paradiplomáticas.

Es importante contemplar los procesos que se han dado para fortalecer el área de cooperación

internacional de los GAD provinciales en su orgánico funcional, pues sucedía que muchos gobiernos locales no tenían una persona designada únicamente para proyectos de esta índole. Con el transcurso de los años, con capacitación, formación y concienciación se ha asumido la competencia de la gestión de recursos de la cooperación internacional por parte de los gobiernos provinciales, mediante una dirección específica para esta materia.

De acuerdo con Rosemary Pillajo, ex directora de Cooperación para el Desarrollo de la Prefectura de Carchi, el orgánico funcional considera a la cooperación internacional como una dirección de nivel asesor, es decir, no operativa sino más bien de gestión, pero que está en permanente articulación con las unidades operativas: “Lo primero que hicimos fue generar un modelo de gestión de cooperación internacional, y este modelo de gestión no solamente era para la Prefectura, sino para todo el territorio del Carchi, es decir que estaban involucrados los municipios y las juntas parroquiales como gobiernos locales”.



MODELOS DE GESTIÓN

Un modelo de cooperación consiste en definir una estructura básica que permita tanto articular interinstitucionalmente a los actores locales como brindar capacidades u orientaciones a las autoridades de los gobiernos locales. El modelo de gestión adoptado por el GAD provincial de Carchi, por ejemplo, asume la metodología de Articulación de Redes Territoriales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART-PNUD), que se generó desde 2008. Por medio de una Asamblea

General, se define un Comité Territorial de Articulación, instancia que hace cabeza del modelo en la estructura y que está presidida por todas las prefecturas y gobiernos locales. Dicho Comité tiene dos niveles: el político, presidido por todas las autoridades, y el técnico, donde están los directores o responsables de planificación de cada institución. Los ejes de desarrollo de esta estrategia deben ser siempre coherentes con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la provincia.

REDES

Existe una red interna entre planificadores, directores de cooperación y responsables de proyectos específicos que, por lo general, se aglutinan por áreas: existe la red de lo económico, la red de lo ambiental, la red de lo político. Al tiempo que una provincia tiene un ordenamiento en su territorio, también adopta un ordenamiento institucional que permite la gestión. Cuando un GAD provincial gestiona un proyecto de cooperación internacional, este no está orientado a beneficiar únicamente a la institución gestora, sino a todo el territorio provincial donde están involucrados los municipios y las juntas parroquiales. En los Comités Territoriales de Articulación están también las Unidades Desconcentradas del Gobierno Central, donde, por ejemplo, si se tratara de un proyecto educativo se tendría que contar con el Distrito de Educación, o si se tratase de un proyecto ambiental se tendría que contar con la participación de la Dirección de Gestión Ambiental, y así respectivamente de acuerdo con las competencias e instituciones. Lo importante es no perder de vista que las redes de cooperación son absolutamente participativas.

Una Agenda de Prioridades del Territorio debe considerar las necesidades emergentes que se

puedan canalizar con la cooperación internacional, en coherencia no solo con la legislación nacional sino también con la internacional, en este caso, específicamente con la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo”, adoptada en 2005. De esta manera, no son los organismos de cooperación internacional quienes deciden hacia dónde o en qué áreas destinar su apoyo, sino que los requerimientos surgen de las necesidades y actores de los territorios beneficiarios. De allí surge la corresponsabilidad: si bien la cooperación posibilita un proyecto, los gobiernos locales realizan un seguimiento y evaluación que permita acuerdos entre todos los involucrados, así como fortalecer las relaciones de confianza y facilitar la retroalimentación en cuanto al cumplimiento de los objetivos de cada proyecto.

Una agenda de prioridades del territorio debe considerar las necesidades emergentes que se puedan canalizar con la cooperación internacional

MECANISMOS

En Ecuador, es imprescindible la articulación permanente con el Plan Nacional de Desarrollo y utilizar los mecanismos que permite la Ley, por ejemplo, los hermanamientos o la conformación de mancomunidades. En el norte del país, las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos han conformado la Mancomunidad del Norte del Ecuador, que coincidentalmente es la zona 1 de desarrollo del Ecuador. Esta mancomunidad tiene proyectos integrales, sociales, ambientales, de infraestructura y vialidad, lo que hace que su trabajo no sea a favor de una localidad específica sino por el territorio regional.

En el marco de los hermanamientos entre territorios locales y extranjeros, en esta misma zona se llevó a cabo, en 2014, una alianza entre las voluntades políticas de las autoridades de los gobiernos máximos autónomos, en el caso del Ecuador, las prefecturas, y en el caso de Colombia, los departamentos o gobernaciones. Esta alianza

o acuerdo de hermanamiento pretende aportar al desarrollo transfronterizo por medio del impulso de buenas prácticas en el marco de la Decisión 502 de la Comunidad Andina que señala es posible trabajar en zonas de frontera en ejes de desarrollo productivo, social, ambiental o cultural. Esto hace que la hermandad en zonas de frontera sea funcional y operativa, puesto que además son varios los organismos de cooperación internacional que ofertan fondos para el desarrollo fronterizo en casos en los que hay redes de confianza o hermanamientos territoriales, por ejemplo, en los ámbitos de las cuencas hidrográficas binacionales.

La hermandad transfronteriza entre los gobiernos locales de Ecuador y Colombia, adicionalmente a los proyectos, ha generado una herramienta muy importante: el observatorio de fronteras mediante el cual se identifican los indicadores nacionales y se busca la generación de indicadores transfronterizos. El observatorio está conformado por universidades



del Ecuador y Colombia, quienes son las encargadas de generar esa información en colaboración con los institutos de estadística nacionales. Generar esta información es de vital importancia para la toma de decisiones de las autoridades respecto a los proyectos a implementar.

Las zonas de integración fronteriza constituyen una sola región en el marco de sus necesidades y problemas. Existen redes que fomentan la cooperación entre fronteras en otras regiones y con quienes se busca

el intercambio de experiencias. La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), por ejemplo, es la organización transfronteriza más antigua de Europa, que se dedica exclusivamente a esta materia. En la región sudamericana no se descarta la posibilidad de una asociación andina, o red de fronteras andinas, que haga factible temas de innovación, transferencias de conocimiento, cooperación transfronteriza y algo que no sucede comúnmente: dar más protagonismo a los temas de frontera en las agendas de los Estados centrales.

Las zonas de integración fronteriza constituyen una sola región en el marco de sus necesidades y problemas.

En este sentido, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) ha trabajado generando redes de cooperación a favor de la internacionalización de las potencialidades territoriales con miras a profundizar la gestión de la cooperación internacional, como una manera de buscar la complementación de todo tipo de recursos, puesto que la asignación estatal no es suficiente para cubrir las necesidades locales.







CONGOPE: Wilson E8-166 y av. 6 de Diciembre
Telf.: 02-380 1750
Síguenos en redes sociales



/Congope



/CongopeEcuador



/Congope

www.congope.gob.ec



