



DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN Y PARADIPLOMACIA PARA POSICIONAMIENTO DE LOS GADP EN PLATAFORMAS INTERNACIONALES.



SEGUNDO PRODUCTO

**MARCO NORMATIVO, TEÓRICO Y
CONCEPTUAL DE LA PARADIPLOMACIA Y LA
INTERNACIONALIZACIÓN DE TERRITORIOS
CON UN ENFOQUE DE DESARROLLO PARA
POTENCIAR EL ROL DE LOS GOBIERNOS
INTERMEDIOS EN LA PALESTRA
INTERNACIONAL.**

CABRERA NARVÁEZ BYRON SANTIAGO
1716298615001
CONSULTOR

MAYO 2023

**BYRON
SANTIAGO
CABRERA
NARVAEZ**
Firmado
digitalmente por
BYRON SANTIAGO
CABRERA NARVAEZ
Fecha: 2023.05.22
17:13:01 -05'00'



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
GLOSARIO DE SIGLAS.....	3
I. MARCO NORMATIVO.....	4
1.1 Marco Internacional.....	4
1.2 Marco Constitucional y Legal	5
1.3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias.....	8
II. MARCO CONCEPTUAL: INTERNACIONALIZACIÓN DE TERRITORIOS, PARADIPLOMACIA Y POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL	9
2.1 Internacionalización de territorios.....	11
2.2 Paradiplomacia.....	12
2.3 Posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales	14
2.4 Concepto de gobernanza	17
III. ESTRATEGIAS PARA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PREVIAS	20
3.1 Diagnóstico de las Unidades de Cooperación Internacional de los GADP	20
Orientación y estructura de las unidades de cooperación internacional	21
Plan Estratégico de Cooperación Internacional y vinculación con la planificación del Gobierno Provincial	23
3.2 Estrategias y líneas de acción para creación de condiciones.....	25
Primera estrategia: fortalecer la estructura de las unidades de relaciones internacionales del GADP, con independencia administrativa, número adecuado de funcionarios y estabilidad del equipo	25
Segunda estrategia: fortalecer capacidades técnicas en los integrantes de la unidad de RR.II., respecto a las agendas globales de desarrollo y espacios de articulación para gobiernos subnacionales, con sus respectivas agendas.....	26
IV. ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO	28
4.1 Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP.....	28
Contribución de los gobiernos subnacionales para enfrentar el cambio climático	29
Contribución de los gobiernos subnacionales en la transición hacia una economía circular	31
Papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible.....	34
Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda de mujeres y género	36
Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda internacional de juventudes ..	38
Papel de los gobiernos subnacionales en la agenda internacional sobre migraciones.....	40
Participación de los gobiernos subnacionales en la gestión integral de riesgos.....	42
4.2 Estrategias y líneas de acción para la Internacionalización de Territorios	44
Tercera estrategia: distinguir y priorizar las temáticas que se incluirán en el Plan Estratégico de Internacionalización de la provincia, a partir de un análisis crítico y objetivo de las necesidades y potencialidades específicas del territorio.....	45
Cuarta estrategia: diseñar e implementar un mecanismo de gobernanza territorial que, a su vez, sustente la construcción de un plan de internacionalización.....	46



Quinta estrategia: diseñar un Plan Estratégico de Internacionalización para la provincia, en base a las características priorizadas del territorio y del modelo de articulación y gobernanza territorial 47

Sexta estrategia: implementar un sistema local de información que reporte el estado de avance del territorio, en la localización de los ODS 48

Séptima estrategia: promover la institucionalización del plan de internacionalización del territorio, en el Gobierno Provincial..... 49

V. ESTRATEGIAS PARA EL POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES 51

5.1 Espacios internacionales de articulación de gobiernos subnacionales..... 51

Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) 51

Organización de Regiones Unidas – Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR) 55

Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI)..... 58

Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (Regions4) 60

5.2 Estrategias y líneas de acción para el Posicionamiento Internacional..... 62

Octava estrategia: generar mecanismos de relacionamiento y vinculación con las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales ya existentes 63

Novena estrategia: diseñar y promover mecanismos de articulación y cooperación transfronteriza y, a mediano plazo, la construcción de una plataforma de articulación de provincias fronterizas de Sudamérica 64

VI. CONCLUSIONES 66

BIBLIOGRAFÍA 68

ANEXOS..... 71

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas..... 71

Anexo 2: Agendas Internacionales Ambientales y Estrategia Nacional contra el Cambio Climático 72

Anexo 3: Debates internacionales sobre la transición hacia una economía circular 82

Anexo 4: Debates internacionales en torno al Desarrollo Rural Sostenible..... 90

Anexo 5: Agenda Internacional de Mujeres y Género..... 100

Anexo 6: Agenda Internacional de juventudes en la 108

Anexo 7: Acciones en el escenario internacional con respecto a la Movilidad Humana 111

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Funcionarios de las unidades de CI por tipo de contratación 22

Tabla 1: Alineación de las competencias de los GADP con las metas de los ODS..... 6

Tabla 2: Medidas de los GADP frente al cambio climático 30

Tabla 3: Tipos de políticas públicas para impulsar la economía circular 32

Tabla 4: Rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible..... 35

Tabla 5: Metas mundiales del Marco de Sendai 43



INTRODUCCIÓN

En el marco de la consultoría “Desarrollo de estrategias de internacionalización y paradiplomacia para posicionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) en plataformas internacionales”, se elaboró este segundo producto que tiene como fin, presentar estrategias y líneas de acción que les permita a los Gobiernos Provinciales del Ecuador, la internacionalización de sus territorios, el ejercicio cada vez mayor de paradiplomacia y su posicionamiento en el escenario internacional por medio de su participación en plataformas y espacios de articulación de gobiernos subnacionales.

Para ello, en la sección inicial se presenta brevemente el marco normativo que brinda el paraguas necesario para llevar a delante la acción internacional de los GADP, partiendo desde el ámbito internacional con el análisis de varias resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que recogen el papel primordial de los gobiernos intermedios y locales en la consecución de los objetivos globales de desarrollo sostenible. Luego, una aproximación a normativa nacional que abarca lo general de la Constitución de la Republica, lo legal por medio del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD; y finalmente, lo específico con la Resolución 009 del Consejo Nacional de Competencias, de 2009.

En el siguiente capítulo del producto, se presenta un análisis conceptual de tres categorías que, en conjunto, dan cuenta de la acción internacional de los gobiernos subnacionales: 1. La internacionalización del territorio desde el rol fundamental que esta ocupan la planificación estratégica para el desarrollo y el modelo de Gobernanza. 2. La paradiplomacia con sus distintos mecanismos como son los hermanamientos y la cooperación descentralizada. 3. El posicionamiento internacional por medio de las redes de articulación de gobiernos subnacionales, las existentes y las que pueden surgir en el futuro.

Para el diseño de las estrategias y líneas de acción La internacionalización del territorio se partió por diagnosticar la situación actual de las unidades de cooperación internacional de los GADP y recoger su accionar respecto a su relacionamiento internacional. Para ello, se entrevistó a 9 representantes de dichas unidades y al representante de la Mancomunidad del Norte del Ecuador (para el detalle de las entrevistas realizadas, mirar el Anexo 1).

En lo que respecta a las estrategias y líneas de acción para el ejercicio de la Paradiplomacia de los gobiernos provinciales, se contó con las entrevistas aplicadas a informantes claves como el experto en la materia, Eugene Zapata, y el Coordinador General de Relaciones Internacionales - Alcaldía de Sau Paulo, Hugo Salomao. Mientras que las estrategias y líneas de acción para el Posicionamiento Internacional se reforzaron con las entrevistas a los directivos de las principales redes de articulación de gobiernos subnacionales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE).



GLOSARIO DE SIGLAS

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
CICC	Comité Intergubernamental de Cambio Climático.
CIIFEN	Centro Internacional de Investigación del Fenómeno del Niño.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.
CNC	Consejo Nacional de Competencia.
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
COP	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
ENCC	Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIEDS	Fondo Ítalo-Ecuatoriano para el Desarrollo Sostenible.
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
ICLEI	Gobiernos Locales para la Sostenibilidad.
LAMG	Grupo Principal de Autoridades Locales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
ORU-FOGAR	Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones.
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
Regions4	Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible.
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.



I. MARCO NORMATIVO

Diseñar estrategias que propicien y fortalezcan la acción internacional de los Gobiernos Provinciales del Ecuador, y su relacionamiento con redes de articulación que les permitan un posicionamiento en el contexto internacional, exige indagar cuál es el paraguas normativo que cubriría dicha acción.

1.1 Marco Internacional

Tal como se mencionó en el primer informe de esta consultoría, si bien los gobiernos subnacionales no son considerados sujetos del Derecho Internacional sí pueden catalogarse como nuevos actores de las Relaciones Internacionales —en un sentido amplio—. Se puede decir esto último en razón de que el propio sistema de Naciones Unidas reconoce su rol primordial en la implementación de políticas internacionales y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), lo que llama a una mayor cooperación entre los gobiernos nacionales, intermedios y locales, para abordar los desafíos globales. A esto se suma que, más allá de este reconocimiento, en la práctica los gobiernos subnacionales han establecido vínculos con otras representaciones subnacionales y sus espacios de articulación, así como con agencias de cooperación internacional de países y multilaterales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas multinacionales, etc.

Entre los instrumentos internacionales que recogen la valoración de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, tenemos:

- La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/51/177 de 1997, referente a la Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en la que “se pide a la Comisión de Asentamientos Humanos que, en su 16º período de sesiones, examine sus métodos de trabajo a fin de hacer participar en su labor a los representantes de las autoridades locales o de asociaciones internacionales de autoridades locales...”.
- En el documento final de la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Nueva York, del 14 al 16 de septiembre de 2005, y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante resolución A/RES/60/1, en el acápite correspondiente al fortalecimiento de las Naciones Unidas, sección: Participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales; los mandatarios subrayan “la importante función de las autoridades locales en la contribución al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio”.



- En el documento final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, del 25 al 27 de septiembre de 2015, y aprobado por la Asamblea General mediante resolución A/RES/70/1, en la sección referente a los medios de implementación, Jefes de Estado y de Gobierno señalan que “los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación [de la Agenda 2030] con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias”.

1.2 Marco Constitucional y Legal

En lo que respecta al Ecuador, la Constitución de la República desde el primer artículo señala que nuestro país es un Estado democrático que se organiza en forma de República y se gobierna de manera desconcentrada. En este sentido, si bien en el artículo 261 establece que las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado central, el artículo 263 confiere a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de gestionar la cooperación internacional en su territorio y en apego al cumplimiento de sus competencias.

Por un lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el artículo 125 establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de nuevas competencias exclusivas constitucionales. Por otro lado, el artículo 131 de la misma ley indica que los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias, en el marco de los objetivos nacionales y de sus planes de desarrollo.

EL mismo COOTAD, en el artículo 42 señala entre las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial, las siguientes:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (...)
- m) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Por último, es importante señalar que la consecución de las demás competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), están directamente vinculadas a la territorialización de algunas metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030, por tanto, constituyen un compromiso internacional de nuestro país. En el siguiente cuadro se presenta esa alineación:



Tabla 1: Alineación de las competencias de los GADP con las metas de los ODS

Competencias exclusivas del GAD Provincial (COOTAD, Art. 42):	
b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;	<p>ODS 2 - Meta 2.a:</p> <p>Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.</p> <p>ODS 9 - Meta 9.1:</p> <p>Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.</p>
c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;	<p>ODS 6 - Metas 6.5 y 6.6:</p> <p>De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.</p> <p>De aquí a 2030, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.</p>
d) La gestión ambiental provincial;	<p>ODS 13 - Metas 13.1, 13.2 y 13.3:</p> <p>Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.</p> <p>Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.</p>



	Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.
e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;	ODS 2 - Meta 2.a: Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.
f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias;	ODS 2 - Metas 2.3 y 2.4: Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas. Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.
n) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.	ODS 2 - Meta 2.a: Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.



1.3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias

La resolución 009-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias establece que para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial, a más de la alineación a la planificación nacional y territorial —que se menciona en las normas constitucional y legal—, los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán esta competencia promoviendo y actuando en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales y actores de la sociedad civil. Asimismo, el ejercicio de esta competencia estará orientado por criterios de: complementariedad y corresponsabilidad; articulación territorial; transparencia, efectividad e impacto; autosuficiencia y no condicionalidad; especialización y armonización; y, gestión descentralizada.

En el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, esta normativa confiere, además, a los gobiernos autónomos descentralizados el ejercicio de la rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional.

De igual manera, el numeral 16 de la resolución señala que, para la gestión de esta competencia, los GAD deberán:

7. Promover la cooperación descentralizada;
8. Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional, de conformidad con la normativa nacional, a través de la participación y promoción de eventos internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional.

En los territorios existe la sensación de que esta normativa es incompleta, por ello los tres gremios de gobiernos autónomos (parroquiales, municipales y provinciales) han exigido que se reforme y recoja la situación actual de la cooperación internacional y el nuevo rol de las representaciones subnacionales en el escenario internacional. No obstante, lo dispuesto en este instrumento —sumado a las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas— constituye un paraguas normativo lo suficientemente amplio para que los GADP puedan diseñar estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional, que luego les permitan gestionar —de forma innovadora— cooperación técnica y financiera para sus territorios.



II. MARCO CONCEPTUAL: INTERNACIONALIZACIÓN DE TERRITORIOS, PARADIPLOMACIA Y POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

El primer producto de la presente consultoría hace un abordaje amplio sobre el marco normativo y teórico-conceptual de la paradiplomacia y la internacionalización de los territorios. De ello recuperaremos algunos elementos de dicho abordaje teórico-conceptual, dotándolo de una perspectiva más operativa, que nos permita una entrada adecuada a la presentación de las estrategias de internacionalización.

En dicho producto se mencionó que, en las últimas décadas, se han dinamizado y diversificado las relaciones internacionales, rompiendo los límites establecidos por el modelo Westfaliano que erigía al Estado Nacional como único actor con la facultad monopólica del accionar en el escenario internacional, bajo las premisas de soberanía, seguridad y defensa nacional. El proceso de globalización y posteriormente las ventajas de las tecnologías de información y comunicación trajeron consigo el protagonismo de nuevos actores en el sistema mundo: empresas multinacionales, organizaciones sociales, universidades y centros de investigación y, por supuesto, los gobiernos subnacionales y locales (Enríquez Bermeo, 2019).

En el caso de estos últimos, su internacionalización también se ve influenciada por un fenómeno que reconfiguró su rol y les dotó de mayor visualización en el plano internacional, este es la urbanización. En el caso de América Latina y El Caribe dicho proceso adoptó la forma de explosión urbana, se pasó de tener un 41% de la población concentrada en las ciudades en 1950, a un 70% en 1980 (Carrión, 2019) y con un registro de alrededor del 80% en la actualidad (ONU, 2022).

La nueva centralidad urbana tiene que ver no solo con la concentración territorial interna en torno a las ciudades, a la par trae consigo un segundo componente de integración supranacional en red de estos centros, favorecido por el desarrollo tecnológico y de las telecomunicaciones que reduce las distancias y estimula los flujos y movilidad de capitales (Carrión, 2019). El proceso de concentración interna, por su parte, reviste a los gobiernos locales e intermedios con nuevas competencias: dotación de servicios, gestión ambiental, fomento productivo, vialidad y conectividad, movilidad sostenible, entre otras, aunque estas no siempre vienen acompañadas con nuevos recursos.

Para que el proceso de urbanización sea sostenible y no vaya en detrimento de las zonas rurales se requiere asumir nuevos retos relacionados con: acceso a servicios básicos de calidad, garantía de acceso al alimento, uso de energías limpias, acceso al trabajo en condiciones dignas, movilidad sostenible, etc. (ONU, 2022). En este contexto, los gobiernos locales e intermedios se han configurado, cada vez con mayor peso, como actores claves para la consecución de los objetivos de la agenda global, por su cercanía con la población y con las problemáticas descritas.



Ahora bien, en el marco de la acción internacional emprendida por los gobiernos subnacionales, surgen tres categorías, primero como prácticas de sus protagonistas y luego como conceptos cuyas definiciones aún se encuentran en construcción; nos referimos a:

- a) **Internacionalización de Territorios:** se refiere a la proyección de una circunscripción más allá de las fronteras nacionales, impulsada por los distintos actores presentes en ella, preferentemente con la autoridad local a la cabeza. A esto se suma el relacionamiento que dichos actores establecen con otros de distintos territorios extranacionales y con agentes internacionales de distinta índole, con el fin de compartir experiencias e intereses en distintos ámbitos (político, productivo, comercial, social, ambiental, cultural, etc.), y atraer recursos, conocimiento y tecnología.
- b) **Paradiplomacia:** se entiende esta como la acción internacional (diplomática) implementada por la autoridad de los gobiernos subnacionales para establecer vínculos con sus pares, organismos internacionales, Embajadas, ONG, actores de la Sociedad Civil de otros países, etc.; con el fin de potenciar el desarrollo integral de sus territorios e implementar la internacionalización.
- c) **Posicionamiento Internacional** de los gobiernos subnacionales en la arquitectura mundial, a través de su vinculación a redes y plataformas, con las que buscan incidir en los debates políticos internacionales, relacionarse para compartir aprendizajes y posicionarse como gestores de buenas prácticas, lo que vuelve atractivos sus territorios para la cooperación (no solo como receptores sino también como oferentes), la inversión y la actividad turística. Sin embargo, pese a los grandes avances que han tenido estos espacios de relacionamiento y coordinación¹, aún cuesta alcanzar un verdadero nivel de posicionamiento. Muestra de ello es que, en algunos foros, conferencias o convenciones del sistema de Naciones Unidas, se mezcla a los representantes de los gobiernos subnacionales con las representaciones de la sociedad civil, de modo que se desconoce el hecho fundamental de que son una instancia de gobierno con autoridad legal y legítima².

Es importante señalar que estas tres categorías están íntimamente relacionadas entre sí, al punto que bien podría abordarse como una sola acción internacional de los gobiernos subnacionales. No obstante, para efecto del desarrollo de la presente consultoría, se ha procedido con esta distinción, colocando a la internacionalización del territorio como el paraguas general y a la paradiplomacia y al posicionamiento internacional como mecanismos para alcanzar la primera.

¹ En la parte introductoria del acápite referente a las estrategias para el posicionamiento internacional, se detallan algunas características de los principales espacios de articulación de gobiernos subnacionales, que existen en la actualidad.

² Para la elaboración de esta parte del documento, se entrevistó a directivos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y otros informantes claves. Un elemento común en estos diálogos fue el énfasis de que aún se requiere mucho trabajo para lograr el posicionamiento de la voz de los subnacionales en los foros mundiales.



Cabe mencionar que la propia denominación de paradiplomacia tiene sus críticas. A partir de una de las acepciones del prefijo ‘para’ que hace relación a ‘casi’, el término paradiplomacia podría quitar importancia a la acción internacional de los gobiernos locales e intermedios, pues colocaría a la diplomacia del gobierno central —desarrollada a través de la Cancillería— como la “verdadera” (lo que reafirmaría los planteamientos realistas que se busca superar), visto así se relegaría a las relaciones internacionales subnacionales a una categoría de “casi diplomacia”³.

Con estas consideraciones explícitas, a continuación, se desarrolla de manera breve las tres categorías. Al final, se presenta un concepto que será clave para el diseño de las estrategias y líneas de acción en los tres ámbitos, nos referimos a la **Gobernanza**.

2.1 Internacionalización de territorios

IncurSIONAR y, más aún, posicionarse y desenvolverse en el espacio internacional supone todo un desafío para un país o una empresa multinacional, con más razón para un actor subnacional. Navegar en estas complicadas aguas implica abandonar la forma tradicional de diseñar e implementar la política pública por parte de los gobiernos locales, ya que el diseño y gestión de una estrategia de internacionalización del territorio demanda la participación activa de los actores más relevantes en los ámbitos económico, político, social y cultural, presentes en dicha circunscripción territorial.

Esta visión distinta en el modelo de gobierno, basada en procesos de gobernanza, permitirá gestar una planificación integral y participativa que identifique ventajas competitivas o potencialidades del territorio, con el potencial necesario para constituirse en su carta de presentación. Contar con una propuesta de promoción basada en estas particularidades es una base importante a la hora de internacionalizar, pero ello exige construir una visión del territorio a futuro que cuente con la participación de todos los actores involucrados (Jiménez, Ochoa y Pineda, 2010).

Por un lado, la internacionalización territorial requiere que los distintos actores locales tengan una mirada estratégica de los desafíos y oportunidades que se presentan en el actual contexto internacional y se proyecten hacia el exterior del país. Este proceso implica la generación de capacidades institucionales que tengan clara la visión y compartan esa precisión con los ciudadanos, por lo que un factor que ha incidido en el proceso de internacionalización “es la exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local” (Zapata Garesché, 2007, p. 153).

Por otro lado, como base para la proyección internacional del territorio se necesita reconocer y fortalecer el rol del gobierno intermedio en dos sentidos: primero, como enlace entre la política nacional y la local —fundamental en un modelo con tendencia centralista como el ecuatoriano—; y luego, como vínculo entre las agendas globales y la dinámica territorial. Es decir, como nodo

³ Esta postura es planteada, por ejemplo, por el experto Eugene Zapata a quién se entrevistó en el desarrollo de este documento.



articulador de la ‘Glocalización’, “donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza, siendo lo global parte constitutiva de lo local y no algo externo” (Carrión, 2019, p. 180).

Enríquez Bermeo (2017) recuerda que el nivel intermedio de gobierno, situado entre los municipios y el gobierno central, se fortaleció con el proceso de liberalismo impulsado en los países europeos luego de la segunda guerra mundial y bajo la influencia de Estados Unidos — altamente descentralizado por su característica de país federal—. Este proceso de fortalecimiento del gobierno intermedio busca encontrar un equilibrio dando mayor protagonismo a los gobiernos locales, sin perder una visión de unidad nacional y precautelando la eficiencia en cuanto al manejo de los recursos públicos, siempre limitados.

En este sentido, como señala el IV Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local, dado su papel de intermediación entre los gobiernos nacionales y locales, las regiones (o provincias, para el caso ecuatoriano) pueden desempeñar un papel significativo en facilitar y coordinar de una manera más eficiente las estrategias de desarrollo territorial. Ese potencial del gobierno intermedio no se limitaría al desarrollo económico, más bien —a partir de una comprensión adecuada de toda la complejidad en los procesos de desarrollo territorial— se puede construir una visión más integral, así como estrategias que permitan explotar dicho potencial, de modo que se pueda traducir en un progreso económico, en desarrollo social y ambiental más sostenible e inclusivo (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2016)

En definitiva, se requiere contar con: 1) un modelo de gobernanza que propicia la participación activa de los actores locales, a fin de que la política de internacionalización responda a las prioridades del territorio, sea sostenible y tenga la capacidad de adecuarse a los planes de los gobiernos locales de turno. 2) Una planificación integral que identifique las necesidades del territorio, pero sobre todo las potencialidades que permitirán su posicionamiento internacional. Y, 3) una visión del territorio a futuro, que haga de esta estrategia una política de mediano y largo plazo. A partir de estos tres elementos, se pueden implementar distintos mecanismos de internacionalización, entre estos: la paradiplomacia; la cooperación descentralizada; la participación de los distintos actores del territorio en espacios internacionales; la implementación de proyectos conjuntos con otros territorios, etc.

2.2 Paradiplomacia

La paradiplomacia es un término que se utiliza para referirse a la acción internacional de las entidades gubernamentales subnacionales, como son: estados federativos, regiones, provincias y ciudades, a fin de relacionarse directamente con otros actores internacionales (Keating, 2000). Esta es una práctica que se ha vuelto cada vez más común en todo el mundo y se ha convertido en una herramienta importante para complementar los esfuerzos de los gobiernos locales e intermedios en la promoción del desarrollo integral de sus territorios.

La literatura especializada define a la paradiplomacia como:



El involucramiento del gobierno subnacional en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos, formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover resultados socio-económicos o políticos, así como cualquier otra dimensión de su propia competencia constitucional (Cornago citado por Mesa y González, 2020, p. 148).

La paradiplomacia ha adquirido una relevancia cada vez mayor debido a la globalización y la creciente descentralización de las estructuras gubernamentales. La globalización permitió que los actores subnacionales sean capaces de establecer conexiones directas con otros agentes internacionales y acceder directamente a los mercados y espacios de discusión que les permite promover sus intereses, más allá de las fronteras de sus países e incidir en las agendas políticas globales. Mientras que la descentralización permitió que las entidades subnacionales asuman nuevos retos y responsabilidades con mayores niveles de autonomía, lo que en algunos casos se tradujo en la obtención de mayores recursos para la toma de decisiones, entre las cuales consta el propio involucramiento internacional.

Las motivaciones para la paradiplomacia son diversas y van desde la promoción del turismo, la inversión y el comercio, hasta la cooperación en temas de medio ambiente, educación y cultura. Además, los gobiernos subnacionales han utilizado la acción internacional como una forma para promover la imagen de sus territorios con miras a atraer recursos de cooperación, inversión y a visitantes para dinamizar la actividad turística, lo que incide directamente en el desarrollo local.

En América Latina, la paradiplomacia también se ha posicionado como una práctica común, especialmente en países como Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia. Estos cuentan con entidades subnacionales con una fuerte presencia y capacidad de acción internacional para llevar a cabo una amplia variedad de iniciativas y así: promover su imagen, atraer inversiones extranjeras, desarrollar nuevas relaciones de cooperación y participar en espacios internacionales de discusión. Cabe señalar que, en nuestra región, como sucede en otros continentes, las que han marcado con más fuerza la dinámica paradiplomática son las ciudades. Se puede decir, entonces, que estas se encuentran un paso delante respecto a los gobiernos intermedios (Álvarez & Oddone, 2019).

Solo por mencionar una interesante iniciativa que ejemplifica lo dicho, podemos destacar la estrategia de turismo conjunta entre la ciudad de México y la ciudad de Nueva York, que consistió en establecer de forma cruzada una oficina de promoción (de México en Nueva York y viceversa) y destinar un presupuesto acordado para campañas de difusión con contenidos de la ciudad hermanada, en cada uno de sus territorios.

El ejemplo trae a colación otro elemento importante en la paradiplomacia. La acción política de la autoridad subnacional en el escenario internacional se materializa en firma de convenios, acuerdos y declaraciones de hermanamientos siendo estos últimos quizás el símbolo más tangible de la institucionalización de la gestión internacional de los actores subnacionales (Mesa & González, 2020).

La acción paradiplomática se constituye en un potente mecanismo para la internacionalización del territorio. Para ello, se requiere dejar de lado la visión asistencialista, modo tradicional con



el que buena parte de los gobiernos locales se han relacionado con los agentes de cooperación —con la expectativa de cubrir las brechas de sus presupuestos—; y así trazar una nueva cancha en la que los territorios del Ecuador se posicionen como emisores de buenas prácticas para la sostenibilidad, la prosperidad y la construcción de una cultura de paz, iniciativas que pueden ser compartidas con otros territorios de distintas latitudes.

A partir de lo expuesto, podemos suponer que la paradiplomacia requiere establecer un diálogo propositivo entre las entidades subnacionales y los gobiernos centrales en temas de política exterior. De igual manera, y a fin de propiciar un adecuado equilibrio entre las acciones internacionales de ambos niveles de gobierno, se requiere construir una cultura de cooperación y complementariedad e implementar un adecuado modelo de gobernanza entre estas instancias.

En conclusión, la paradiplomacia es una práctica cada vez más común en todo el mundo que permite a las entidades subnacionales establecer conexiones directas con otros actores internacionales para promover sus intereses y objetivos. Si bien esta práctica ofrece numerosos beneficios, también plantea algunos desafíos, por lo que es necesario que se aborden de manera altamente técnica y equilibrada.

2.3 Posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales

En los últimos años, presenciamos un creciente interés por el papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, dados los retos y competencias que han asumido frente a las nuevas dinámicas mundiales; interés que también se debe al posicionamiento de las regiones y ciudades con su capacidad para influir en la agenda global en temas como el cambio climático, la gobernanza urbana, migración, entre otros. Esto ha ampliado su presencia en foros internacionales y establecido relaciones bilaterales y multilaterales con otros actores internacionales, como organizaciones internacionales de desarrollo, gobiernos nacionales y otros gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, en las discusiones que distintos actores y de índole diversa mantuvieron en octubre de 2016 en Quito —en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat III—, las redes y plataformas de gobiernos intermedios pudieron incidir en la construcción de la Nueva Agenda Urbana para que esta, a más de las dinámicas de las ciudades, adopte una visión multidimensional y se abra, por ejemplo, a la discusión sobre la compleja e interdependiente relación de las urbes con la ruralidad (Llorens y Sánchez Cano, 2019).

Los gobiernos subnacionales llevan adelante este accionar internacional, en menor medida por intervención directa y con mayor frecuencia a través de la formación y extensión de redes de articulación con las que participan en foros, organizan entrega de reconocimientos, comparten sus conocimientos y buenas prácticas para una implementación de políticas públicas cada vez más tecnificadas, entre otras acciones.



Dichos espacios se constituyen como una gran vitrina para la proyección internacional de los territorios y, en base a esta visibilidad, se busca atraer recursos de cooperación e inversión y fortalecer la actividad turística. Además, estas redes propician un beneficio no menor como es la cooperación horizontal entre sus miembros, lo que favorece el intercambio recíproco de buenas prácticas, la complementariedad y el compromiso mutuo, de ese modo se asegura la transferencia de conocimientos en condiciones de igualdad.

Porto De Oliveira (2015), nos recuerda que las redes de autoridades locales e intermedias no son una práctica nueva, pero en la actualidad se han constituido en un vehículo para fortalecer su poder de intervención en contextos específicos y con objetivos concretos, como la democracia participativa y la descentralización. En este sentido, las redes son un espacio de diálogo que permite, de manera articulada, elevar la voz de los gobiernos locales y regionales e incidir —de manera cada vez más fuerte— en el debate internacional y la definición de las agendas mundiales.

Si bien el movimiento municipalista tiene una historia de larga data, su articulación en redes — con fines de posicionamiento en el tablero internacional— se puede rastrear desde inicios de los años ochenta y, un poco más tarde, también lo hicieron los espacios de articulación de las regiones y provincias. Estas redes han procurado afianzar a los gobiernos subnacionales como interlocutores institucionales, puesto que no eran suficientemente tomados en cuenta, ya sea en los espacios multilaterales como el sistema de Naciones Unidas o por parte de los propios estados centrales (Llorens y Sánchez Cano, 2019).

Desde una perspectiva histórica, la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema internacional, de manera concreta en Naciones Unidas, se canalizó a través del mismo estatus de observador que se otorgó a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto, pese a que la naturaleza de las autoridades locales es diferente a la de las entidades de la sociedad civil; ya que, por un lado, son parte del Estado y cuentan con la representación legal y legítima de la ciudadanía obtenida a través de mecanismos democráticos, y por otro lado, recae sobre sus hombros la responsabilidad política de su territorio.

En este sentido, un hito importante en el posicionamiento de las redes de gobiernos locales e intermedios, es la creación del Grupo Principal (Major Group) de Autoridades Locales y Regionales, que permitió a los gobiernos subnacionales entablar un diálogo directo con la ONU como actor diferenciado y no como un grupo de la sociedad civil (García Chueca, 2020). Este logro tiene su antecedente en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales realizada los días 30 y 31 de mayo de 1996 en Estambul (Turquía); previo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), desarrollada del 2 al 14 de junio del mismo año, en la misma ciudad.

En esta Cumbre de Estambul, los Jefes de Estado y de Gobierno, reconocieron que las autoridades locales son los colaboradores más cercanos y esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat, y se comprometieron a promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y a fortalecer sus capacidades financieras e institucionales, considerando el ordenamiento jurídico y la situación de cada país. Este impulso hace que, años



más tarde, tenga su presentación oficial el espacio de articulación subnacional más importante como lo es Ciudades y Gobiernos Locales Unidas (CGLU), fundada en 2004; esta agrupó a las grandes organizaciones mundiales de gobiernos locales que existían en la época. Al día de hoy aglutinan a 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y seccionales, de 140 de los 193 países miembros de Naciones Unidas.

En cuanto a los gobiernos intermedios, la primera red que articula específicamente a las regiones (o provincias) es la Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), fundada en el 2007 en Marsella (Francia). ORU-FOGAR es una organización que aglutina tanto a regiones (provincias) como a asociaciones de regiones de todos los continentes. Su finalidad es hacer oír la voz de las regiones y generar una gobernanza global en la que se valore a los gobiernos intermedios y locales.

En América Latina, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) constituye el capítulo de CGLU en nuestro continente y aglutina a las ciudades y municipios latinoamericanos, incluyendo a los gremios asociativos que han manifestado su voluntad de adherirse. Entre los objetivos que persigue esta organización están: ser la voz del municipalismo latinoamericano; consolidar el movimiento asociativo municipal latinoamericano; representar y servir de interlocutora de todos los gobiernos locales y sus Asociaciones Nacionales de Municipios de América Latina; promover en América Latina gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos.

Otro ejemplo de este tipo de articulación que vale señalar es la creación de Mercociudades, como consecuencia inevitable de la coalición de los estados centrales en Mercosur. La iniciativa surge de los distintos alcaldes y gobernadores de las ciudades y provincias de los países participantes, en la primera fase del proceso de integración (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay). Las ciudades y gobiernos subnacionales ven sus intereses locales amenazados por la dimensión del proyecto de integración regional y sus métodos impermeables de toma de decisiones, por lo que su objetivo es promover la participación de las autoridades locales en el proceso de integración y luchar por la creación de un espacio institucional dentro del bloque que incluya su participación (Porto De Oliveira, 2015).

El posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales también plantea algunos desafíos, como la falta de recursos y la movilidad de las autoridades de los gobiernos locales e intermedios, que en muchos casos se traduce en suspensiones de su participación o en rupturas directas de su adhesión a estas redes. Ello merma las capacidades de estos espacios de articulación para llevar a cabo estrategias de posicionamiento más efectivas y sostenibles.

Para superar estos desafíos es necesario que, por un lado, los gobiernos subnacionales establezcan una estrategia de posicionamiento clara y efectiva que trascienda a la autoridad coyuntural y responda a una política pública sostenible. Y, por otro lado, los espacios de articulación deben mejorar permanentemente su arquitectura y propiciar una coordinación efectiva, con mecanismos de toma de decisiones ágiles e inclusivos. Asimismo, es necesario que se promueva una cultura de cooperación y colaboración con los otros actores internacionales



como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y los propios estados nacionales, para evitar tensiones y disputas.

En conclusión, el posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales, a través de redes y plataformas de articulación, ha experimentado un notable aumento en los últimos años, convirtiéndose en una herramienta cada vez más potente para posicionar la voz de los gobiernos subnacionales, incidir en los debates y objetivos globales, compartir experiencias y posicionar a los territorios.

2.4 Concepto de gobernanza

El concepto clave sobre el cual girará la propuesta de estrategias para la internacionalización de las provincias es el de gobernanza; entendida no como una acción llevada a cabo por la autoridad gubernamental, sino como un proceso en el cual los distintos actores de una sociedad intervienen para la toma de decisiones que influyen en su convivencia y bienestar.

La gobernanza es un concepto que en el último tiempo ha adquirido relevancia en los ámbitos de la teoría política, la administración pública y el desarrollo sostenible. Por tanto, también se ha revestido de mayor complejidad, pues dejó de ser considerada como una herramienta del llamado “buen gobierno” —que propiciaba la escucha de criterios y sugerencias de determinados actores relacionados con alguna política pública—, para pasar a ser vista como un proceso complejo que articula distintos mecanismos, como la descentralización o la participación ciudadana. A su vez propicia la irrupción de múltiples actores en la construcción de lo público, más allá de las instituciones y autoridades gubernamentales.

Según Roth (2015), la democratización del Estado y de la sociedad se genera con la construcción de nuevas formas de articulación entre actores del sector público, sector privado y sociedad civil, tendientes a desarrollar gobernanza. Para el efecto, el rol de la institucionalidad estatal consiste en establecer los marcos normativos, instrumentales y procedimentales necesarios para favorecer la participación de la sociedad en los procesos políticos y administrativos.

En esta línea, la institucionalidad debe propiciar la deliberación pública en pro de generar menos gobierno y más gobernanza. Una nueva gobernanza del Estado convierte a la institución estatal en "facilitadora de las condiciones y medios para la deliberación democrática entre expertos, políticos y ciudadanos" (Roth, 2015, p. 53). En otras palabras, la gobernanza exige la apertura por parte de las instituciones y autoridades públicas a ejercicios de transparencia y participación, dichas instancias deben propiciar la corresponsabilidad de los actores presentes en el territorio, aprovechar sus potencialidades (experiencias, conocimientos, habilidades, etc.) y comprometerlos con los temas relevantes que los involucran.

Para Rhodes (2005) la gobernanza tiene diversas conceptualizaciones, de las cuales rescata cuatro características compartidas: i) la gobernanza es más amplia que el gobierno, en tanto involucra actores no estatales, de modo que los límites que separan a la sociedad del gobierno son cambiantes; ii) implica una interacción continua entre actores motivada por la necesidad de



negociar objetivos comunes; iii) incluye una regulación de las interacciones por normas acordadas entre los mismos actores que participan; y, iv) rescata la autonomía del Estado hacia los actores sociales y de estos, hacia el Estado, lo que significa que el Estado no ocupa un lugar privilegiado desde el cual dirige a los actores sociales, en forma indirecta y limitada.

El concepto de gobernanza enuncia que el rol de dirección del gobierno ha cambiado, puesto que no es el único ente que decide sobre la política pública e impone sus objetivos. Esto implica que las organizaciones sociales y políticas ya no están subordinadas a tales decisiones, por el contrario, influyen en la toma de decisiones, en la definición de objetivos y la provisión de servicios. De este modo, en un modelo de gobernanza, se conforman redes de políticas, llamadas también redes de asuntos públicos. En el funcionamiento de estas redes llaman la atención las formas de diálogo y negociación que se generan en las interacciones entre los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a consensos respecto a la acción pública (Aguilar, 2010).

Lo central de la gobernanza, entonces, es que se define como un proceso social y político mediante el cual se establece el sentido de dirección de la sociedad, expresado en el contenido de las normas, instrumentos, mecanismos y procedimientos para encaminar a la sociedad a la consecución de objetivos comunes. En este proceso, la autoridad gubernamental constituye un actor fundamental pero no por encima de la sociedad (Aguilar, 2010).

A modo de resumen, la gobernanza representa la adopción de un nuevo modo de gobernar que destaca el hecho de que gobierno y sociedad —sin perder su diferencia e independencia— se coordinan para responder a los asuntos públicos en modo asociado. Es decir, coproducen las políticas públicas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo cuál será la contribución de cada sector (sector público, sector privado y sector social), en términos de responsabilidades y recursos; esto implica que la gobernanza se produce en sociedades (Aguilar, 2010, p. 42).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la internacionalización del territorio, el concepto de gobernanza resulta clave, pues la acción internacional de los gobiernos provinciales no puede ser entendida como el relacionamiento social de la autoridad. Más bien se la debe proyectar como el posicionamiento de los distintos intereses y necesidades del territorio, en espacios de debate y decisión internacionales, representados por una autoridad que goza de legalidad y legitimidad.

Este proceso social y político de gobernanza deberá estar encaminado a la coordinación y toma de decisiones alrededor de tres momentos importantes. El primero, concerniente a la institucionalización del espacio multi-actor, permitirá el diseño de la estrategia de internacionalización; para ello se necesita acordar los objetivos que interesan a los determinados sectores y las reglas que orientarán la participación e interacciones entre los distintos actores. El segundo momento se relaciona con la identificación de las capacidades político-técnicas, especificidades o buenas prácticas del territorio, que pueden contar con la potencialidad necesaria para proyectarse a nivel internacional. Y, el tercer momento, se refiere a las actividades que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos, con la delegación de las



respectivas responsabilidades; todo esto, partiendo siempre del principio de que la suma de todas las fuerzas nos brinda mejores condiciones para llevar adelante nuestro propósito.

El diseño de un modelo de gobernanza para llevar adelante un plan estratégico de internacionalización de la provincia —entendiendo a este como una política pública local de mediano y largo plazo— requiere articular a los distintos niveles de gobierno e involucrar a los actores presentes en el territorio; sean estos: academia, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, entes de cooperación, entre otros. Aquello brindará una mayor garantía de sostenibilidad de la propuesta, dado que la ciudadanía a través de estos actores, conoce, se empodera, genera mayor seguimiento y, por ende, más exigibilidad de los resultados que se esperan de la estrategia.



III. ESTRATEGIAS PARA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PREVIAS

A partir del abordaje, presentado en el Marco Teórico-Conceptual, podemos inferir que el diseño de un plan estratégico para la acción internacional de los gobiernos subnacionales requiere de: la fortaleza técnica de las unidades de relaciones internacionales —que actualmente son de cooperación internacional—, un buen modelo de gobernanza y una visión del territorio a largo plazo. En este acápite nos centraremos en el fortalecimiento del equipo técnico, al que se requiere dotar de capacidades que le permitan localizar las agendas globales y proyectar el territorio al ámbito internacional. En ese punto, es importante entender que no todos los equipos cuentan con estas capacidades y, por tanto, el gobierno provincial debe impulsar procesos de apuesta técnica, desde el organismo colegiado que es el Consejo Provincial —lo que incluye personal y destinar los recursos necesarios—.

3.1 Diagnóstico de las Unidades de Cooperación Internacional de los GADP

A manera de nota preliminar en este acápite, es relevante entender su justificación. La intención de diseñar un plan estratégico de internacionalización, paradiplomacia y posicionamiento del gobierno provincial debe ser un objetivo institucional que involucre a la autoridad y a toda la estructura en su conjunto. Es más, como se indicó en el acápite de la base conceptual y se recoge de forma transversal a lo largo del documento, esta empresa se sustenta en un modelo de gobernanza que involucra a la diversidad de actores presentes en el territorio.

No obstante, la presente herramienta pretende ser un aporte metodológico de aplicabilidad para las prefecturas, considerando sus distintas realidades; para ello, se requiere que esté anclada a una unidad técnica específica, en este caso, las unidades de cooperación internacional. Ello se debe a dos motivos; por una parte, se intenta evitar una limitación recurrente en el diseño de políticas públicas, que consiste en plantear que “todas las áreas técnicas son responsables”, así, a la postre, ninguna lo es. De todas maneras, en las estrategias que se presentan más adelante se vincula a las demás direcciones del GADP: planificación, participación ciudadana y las agregadoras de valor. Por otra parte, es necesario que este proceso sea altamente profesional, técnico y especializado; de ahí la necesidad de centrar el plan estratégico de internacionalización en las áreas técnicas, más que en la autoridad, por supuesto, sin dejar de lado la visión y aportes que vengan de esta última.

Bajo ese entendimiento y con el fin de indagar sobre las fortalezas y limitaciones que las unidades de cooperación internacional presentan —de cara al reto de impulsar un proceso de internacionalización—, se entrevistó a nueve responsables de estas áreas en distintos GADP, a las que se sumó el representante de la Mancomunidad del Norte del Ecuador.



Orientación y estructura de las unidades de cooperación internacional

La mayoría de las unidades de cooperación se incorporaron en la estructura institucional a partir de la transferencia de esta competencia a los GADP —incluso hay casos de reciente creación con alrededor de tres años de existencia—. Este factor es importante en lo que refiere al posicionamiento de la unidad en la estructura institucional provincial y el acercamiento de dicha unidad tanto a los actores nacionales y locales, como a los agentes de cooperación internacional: agencias, embajadas, organizaciones extranjeras, etc.

Asimismo, se distingue que, en el caso de las unidades de cooperación que tienen mayor tiempo de funcionamiento y estabilidad de sus equipos estas consolidan sus habilidades de relacionamiento y gestión. Inclusive, una de dichas unidades ha comenzado a trazar un estilo propio de cooperación basado en las capacidades locales con las que buscan un posicionamiento, en lugar de insistir en procesos que tiendan al asistencialismo. En otro caso, ha extendido su accionar a la búsqueda de inversiones y financiamiento (crédito) para proyectos emblemáticos.

La heterogeneidad de las unidades de cooperación entrevistadas no está únicamente en el tiempo de creación, sino también en el lugar que ocupan en la estructura institucional. En este aspecto, encontramos tres tipos de funcionamiento: como dirección específica, que goza de autonomía en la toma de decisiones; como coordinaciones o jefaturas, que se encuentran bajo el mando de una dirección; y, finalmente, como escritorio, es decir, una o dos personas a las que se les encarga las funciones de gestionar la cooperación, pero que distribuyen su tiempo con otras actividades propias de la dirección en la que están insertas.

Dentro del grupo de unidades que son coordinaciones o jefaturas adscritas a una dirección, encontramos la experiencia de cuatro casos que en el pasado eran direcciones, pero perdieron su autonomía y actualmente están bajo otras dependencias. Una de las principales consecuencias de esta reorganización es la disminución del personal en la unidad; con ello surge la dificultad de cumplir con las actividades planificadas, además de la limitación en la gestión de la cooperación, en general. Sin embargo, también existe el caso contrario, una jefatura que se convirtió en dirección y este cambio implicó la posibilidad de contratar personal y contar con un presupuesto para temas logísticos.

Ahora bien, dentro de las unidades adscritas a una dirección, encontramos que la mayoría están adscritas a la de Planificación, aunque el nombre de esta dependencia varía⁴; en otros casos, están insertas en Gobernanza Institucional y hasta en Comunicación. En este último caso, por ejemplo, se evidencia la dificultad de la persona que está a cargo de cooperación para gestionar esta competencia, por dos motivos. Primero, al ser comunicadora la persona que está a cargo de la dirección, cuenta con un perfil ajeno a las relaciones internacionales, lo que dificulta que preste la atención necesaria a la temática; y, segundo, la funcionaria del escritorio de

⁴ Entre las combinaciones que registramos están: Planificación Estratégica, Planificación y Gestión Estratégica, Planificación para la Gestión del Desarrollo, Planificación y Participación Ciudadana, incluso Planificación y Cooperación Internacional.

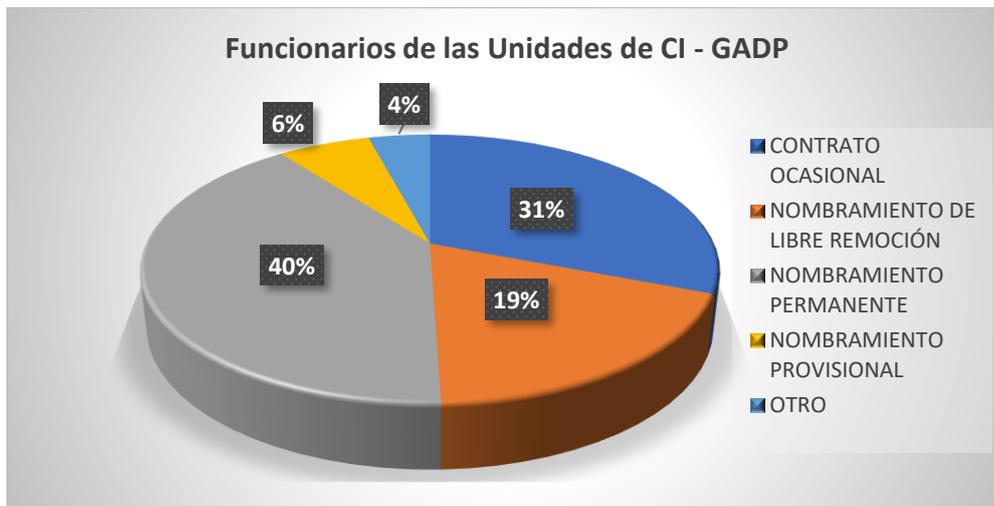


cooperación tiene que dividir su tiempo atendiendo otras actividades y proyectos de comunicación.

El contar o no con autonomía administrativa dentro de la estructura del GADP es un factor importante para las unidades de cooperación; ya que pueden gestionar la contratación de personal y, con ello, brindar mayor atención a las acciones de cooperación, así como proponer mecanismos más estratégicos e innovadores para el relacionamiento internacional. Las unidades autónomas cuentan con un mayor número de personal (entre siete y nueve personas), mientras que en las adscritas a una dirección el personal puede llegar incluso a ser una persona.

Otro aspecto influenciado por la estructura de la unidad de cooperación es la estabilidad del personal, lo que repercute directamente en la sostenibilidad y memoria técnica de las iniciativas y relacionamientos. Esta situación se corrobora con los datos recogidos en el Censo de información ambiental y económica en GADP elaborado por el INEC en 2021. De los noventa y siete funcionarios registrados en las áreas de cooperación entre todos los GADP: treinta (30,93%) tenían contrato ocasional; dieciocho (18,56%) tenían nombramientos de libre remoción; treinta y nueve (40,21%) contaban con nombramientos permanentes; seis (6,19%) con nombramiento provisional; y, cuatro (4,12%) con otro tipo de contrato.

Ilustración 1: Funcionarios de las unidades de Cooperación Internacional por tipo de contratación



Fuente: INEC, 2021. Censo de Información Ambiental y Económica en GADP

La autonomía administrativa, el número de funcionarios y la estabilidad laboral —que en definitiva responden a una visión estratégica y de voluntad política de la autoridad— constituyen un elemento diferenciador para que haya unidades que logren consolidar una propuesta de proyección internacional de su territorio, incluso alcanzando acreditaciones que



las avalan⁵. En esa misma línea, es decisivo: coordinar redes a nivel nacional, para acompañar a otras provincias a alcanzar similares designaciones; aunar esfuerzos entre distintas provincias, para implementar iniciativas conjuntas que buscan posicionarse a nivel internacional⁶; asimismo, gestionar conjuntamente iniciativas y recursos cooperación a través de la conformación de Mancomunidades, e incluso así lograr, con este mecanismo, establecer procesos de hermanamientos con territorios más allá de las fronteras nacionales⁷. Todo esto, a más de las actividades propias de relacionamiento bilateral de la provincia con distintos cooperantes, es posible cuando la unidad técnica cuenta con personal, recursos y respaldo institucional necesarios.

Plan Estratégico de Cooperación Internacional y vinculación con la planificación del Gobierno Provincial

23

En la mayoría de las unidades entrevistadas, las actividades se concentran en una gestión tradicional de la cooperación internacional⁸. Eso es: buscar e intentar captar recursos y asistencia técnica por medio de convenios o convocatorias de organismos internacionales⁹, a partir de las solicitudes específicas de la autoridad o las unidades técnicas; complementan su labor con el rastreo de becas que permitan el fortalecimiento de capacidades en el territorio y en el propio GADP; a su vez, evalúan y dan seguimiento a las iniciativas que lograron el apoyo de algún cooperante, a fin de que se cumplan con los compromisos adquiridos.

Por tanto, en su mayoría no cuentan con un plan estratégico propio¹⁰, sino que planifican sus actividades mensuales en base al Plan Operativo Anual (POA) institucional y otras se guían por algún plan estratégico (cuando existe) de la mancomunidad a la que pertenecen, diseñado —

⁵ Un ejemplo de ello es la Acreditación de Geoparque de la UNESCO, alcanzada por el Gobierno Provincial de Imbabura. La unidad de cooperación internacional del GADP de Imbabura ha posicionado al Geoparque Imbabura como un eje y una fuerte herramienta para el desarrollo territorial, pues su proceso implicó la consolidación de 219 indicadores y líneas de acción. Además, les ha permitido configurar espacios de articulación a nivel nacional (actualmente coordinan el comité ecuatoriano de geoparques) e internacional (como el comité asesor de la red de geoparques de América Latina).

⁶ Es el caso del Bio-corredor Andes Norte constituido por las provincias de Carchi, Imbabura y Pichincha y que ha recibido el apoyo del Fondo Ítalo-Ecuatoriano para el Desarrollo Sostenible - FIEDS, con casi 2 millones de dólares.

⁷ Las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos han conformado la Mancomunidad del Norte del Ecuador, con la que han gestionado cooperación internacional en beneficio de los cuatro territorios. Además, han generado un hermanamiento en la zona de integración transfronteriza, con los departamentos de Nariño y Putumayo ubicados en el sur de Colombia.

⁸ En un reciente estudio de CONGOPE (2022, pp. 13-14) se detallan las principales actividades de gestión de la cooperación internacional realizadas por los GADP y, en el anexo del mismo informe, se presentan las iniciativas y proyectos específicos ejecutados.

⁹ En relación a las convocatorias, en las entrevistas a los GADP, se resaltó como una buena práctica la difusión que realiza el CONGOPE sobre este tipo de oportunidades.

¹⁰ Según el Censo de Información Ambiental y Económica en GAD Provinciales (INEC, 2021), solo tres GADP cuentan con un plan de cooperación y uno cuenta con otro instrumento que suple esta necesidad.



por lo regular— en base a las necesidades de las provincias que la integran. De modo que, la planificación de ese espacio guarda relación con los programas planteados por los GADP.

De las unidades entrevistadas, solo un caso ha podido diseñar un plan estratégico propio, que estaría articulado a la planificación y modelo de gestión del GADP y alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tal plan le da una mayor atención a la cooperación local y nacional, sin dejar de lado la actividad en los espacios internacionales, así se concibe a la cooperación como una herramienta no solo para ser receptores sino también emisores de buenas prácticas y conocimientos, con el apoyo a otros territorios nacionales e internacionales. Para alcanzar sus objetivos y aportar al desarrollo social, ambiental y productivo del territorio, ese plan estratégico se construyó en torno a un proyecto emblemático, como eje de la gestión y proyección.

Ahora bien, al indagar sobre las principales líneas de acción y los programas o proyectos emblemáticos de la planificación local, en la mayoría de las entrevistas se obtuvo una mención general de las competencias que tienen los gobiernos provinciales. Es decir: fomento productivo, gestión ambiental, riego y vialidad; líneas que fueron complementadas con otras como: desarrollo social, turismo, cultura y patrimonio, transversalización de género, participación ciudadana, innovación y emprendimiento.

Lo que resulta interesante de ese punto es que la mayoría de las unidades de cooperación no están completamente relacionadas con las principales líneas de acción de los GADP y los proyectos emblemáticos. Prácticamente se las conocen cuando la autoridad o la dirección técnica respectiva solicita la búsqueda de financiamiento o la vinculación con algún cooperante para su fortalecimiento técnico.

También se registraron casos que manifestaron no contar con la ayuda necesaria de las áreas técnicas, por lo que para postular a fondos de cooperación han reunido información de los distintos departamentos y así construir las propuestas, a pesar de sus limitaciones en el manejo de los temas específicos. Este tipo de casos ejemplifican las dificultades que afrontan las unidades de cooperación, sobre todo aquellas que no cuentan con un posicionamiento en la estructura institucional.

No obstante, se registraron dos casos en los que las unidades de cooperación, participaron en el diseño y planificación de algunos de los proyectos emblemáticos, trabajando de forma articulada con la respectiva unidad técnica. Incluso en algún caso se mantuvieron de manera momentánea a cargo del proyecto que contaba con recursos de cooperación, hasta que pasara al área correspondiente, pero realizando el respectivo seguimiento.

Cabe recalcar que los pocos casos de las unidades que conocen en un nivel considerable las líneas de acción y principales planes y programas del GADP —participan incluso en el diseño y ejecución de los proyectos— son aquellas que cuentan con autonomía administrativa y que poseen un equipo estable y numeroso.

En ese sentido, las unidades cuya estructura institucional y cantidad de personal necesitan ser fortalecidas esperan aprovechar el contexto de cambio de autoridades para posicionar dicha necesidad y —a partir de un eventual robustecimiento— contar con las condiciones para crear



un plan de acción específico de la unidad de cooperación (o, en su defecto, diseñarlo y ejecutarlo con la colaboración de las demás unidades técnicas).

3.2 Estrategias y líneas de acción para creación de condiciones

Como ya se ha señalado, la puesta en marcha de una política pública local que propicie la internacionalización de la provincia, la actividad paradiplomática y el posicionamiento del gobierno provincial requiere generar condiciones mínimas al interior de su estructura interna. Esto, a fin de que dicha proyección internacional se realice de forma técnica, profesional y sostenible; es decir, que trascienda la finitud de las administraciones de turno. Con este enfoque se proponen las siguientes estrategias.

Primera estrategia: fortalecer la estructura de las unidades de relaciones internacionales del GADP, con independencia administrativa, número adecuado de funcionarios y estabilidad del equipo

Contar con autonomía administrativa le permitirá a la unidad mayor agilidad en la toma de decisiones operativas y, además, evitará que se disperse la concentración y el tiempo de trabajo de las y los funcionarios en tareas, en algunos casos completamente ajenas a la gestión de las relaciones internacionales. Asimismo, abre la posibilidad para tramitar posibles incorporaciones de profesionales hasta contar con el personal suficiente; pues, a más de las actividades que desarrolla la unidad o que podría desarrollar, ahora el personal tendrá que asumir el impulso de espacios de gobernanza y relacionamiento nacional e internacional, que demanda la implementación de las estrategias que se proponen más adelante.

Por su parte, las unidades que ya son direcciones —que toman sus propias decisiones operativo-administrativas y que cuentan con un personal adecuado— tienen el reto de reinventar su estructura y accionar para pasar de la gestión tradicional de cooperación a la implementación de la acción internacional del GADP. Ello supone la priorización de sus actividades actuales, a fin de liberar tiempo y esfuerzos al diseño de un plan de internacionalización, su vinculación con la planificación y política pública local y finamente su ejecución. En ese punto es relevante la estrategia de gobernanza que se presenta más adelante, pues no todo el trabajo tiene que hacerlo la prefectura. La idea de generar alianzas con los distintos actores del territorio tiene que ver con la suma de conocimientos, recursos y experiencias de los distintos sectores involucrados, lo que exige una alta visión estratégica.

La clave de esto es la *voluntad política*, pero esta no viene sola. La unidad de relaciones internacionales deberá tener plenitud de conocimiento sobre las oportunidades, pero también sobre los desafíos que conlleva la implementación de un plan estratégico de internacionalización. Un buen inicio para ello sería el apropiarse de la visión general de este documento y las estrategias que aquí se proponen y así —a partir de esa claridad y



comprensión— motivar a la autoridad y al cuerpo colegiado, que es el Consejo Provincial, para que apuesten por la construcción de esta política de largo aliento.

Líneas de acción:

- La unidad de RR. II. del GADP propiciará un espacio de diálogo con la autoridad y las direcciones técnicas en el que se analice la necesidad de fortalecer a esta dependencia, con miras a desplegar su accionar internacional, tomando en cuenta las oportunidades que ello conlleva.
- La autoridad provincial junto al directorio de la prefectura, incluido relaciones internacionales, tendrán que diagnosticar las fortalezas y debilidades que han presentado la unidad y el GADP, en su conjunto, en la gestión de cooperación internacional. A partir de ese análisis deberán tomar los correctivos necesarios, con miras a la implementación de un plan de internacionalización.
- La unidad de RR. II. con las direcciones técnicas analizarán las oportunidades del territorio en base a su ubicación geográfica o alguna característica particular. De acuerdo a esa distinción deberán evaluar los posibles espacios de articulación interna (dentro del GADP), territorial, nacional e internacional, que implicaría asumir en el eventual impulso a un plan de internacional de la provincia, en función de esa particularidad seleccionada.
- La autoridad provincial en conjunto con el directorio de la prefectura —en base a las especificidades del territorio, la visión de la autoridad provincial y el funcionamiento institucional del GADP (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos)— deberá determinar la estructura y el número de funcionarios que se requeriría para la implementación de un plan de internacionalización. Esto no quiere decir que la estructura y la cantidad de funcionarios definidas se implementen de inmediato, sino que conlleva fijar un horizonte para avanzar de forma paulatina.
- Además, a mediano plazo se procurará la estabilidad laboral del equipo; lo que permitirá a la unidad y al GADP una mayor sostenibilidad de las iniciativas, así como contar con una óptima memoria técnica.

Segunda estrategia: fortalecer capacidades técnicas en los integrantes de la unidad de RR.II., respecto a las agendas globales de desarrollo y espacios de articulación para gobiernos subnacionales, con sus respectivas agendas

La consecución de esta estrategia está supeditada a la anterior en distintas formas. No obstante, ya sea que se cuente o no con una estructura adecuada y con el personal necesario en la unidad



es importante asumir el desafío de internacionalizar el territorio de la manera más profesional posible; es decir, “no se puede salir al mundo a improvisar”¹¹.

Por ello, se requiere que las y los funcionarios de la unidad —y de ser posible de las direcciones de planificación y las agregadoras de valor— manejen el contenido de las agendas internacionales de desarrollo y los debates en torno a estas, principalmente aquellas que están relacionadas con el quehacer de la prefectura¹²; “ninguna estrategia internacional será durable y creíble si no es profesional y no se traduce en un compromiso formal por parte del gobierno” (Zapata Garesché, 2007, p. 56).

¿Por qué es importante este aspecto? Porque el gobierno provincial, dado su rol de gobierno intermedio deberá constituirse en una bisagra de conexión entre esos abordajes internacionales y la política pública local a ejecutarse. Así pues, no es lo mismo ‘construir un sistema de riego’ a construir un sistema de riego considerando: la barrera histórica que han tenido las mujeres en el acceso al agua; la necesidad de restaurar y proteger las microcuencas hídricas con procesos de reforestación no invasivos —que al mismo tiempo contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático—; y que la finalidad de dicha construcción sea generar empleo y promover el desarrollo rural sostenible; entre otras perspectivas que las agendas internacionales nos podrían brindar. Por ello la necesidad de que la unidad de RR. II. se articule con las direcciones técnicas desde el mismo momento del diseño de la política pública y los programas de intervención, para que aporte una visión estratégica de lo internacional.

Líneas de Acción:

- La unidad de RR. II. mantendrá una periódica revisión crítica de los debates internacionales, sobre todo de las agendas relacionadas con las competencias del GADP. Esta línea de acción estará vinculada a varias de las estrategias presentadas en este documento.
- La unidad de RR. II. establecerá vínculos con la academia con el fin de diseñar metodologías e instrumentos que permitan el levantamiento de información relacionada con la territorialización de las temáticas priorizadas, a similitud de un sistema de alerta temprano.
- La unidad de RR. II. procurará mantener informada a la autoridad acerca de abordajes que se dan en el ámbito internacional, principalmente con relación a las agendas afines a las competencias del GADP y proveerá material relevante para tal efecto.
- La autoridad brindará el apoyo y las facilidades necesarias para que el equipo fortalezca sus capacidades y se mantenga actualizado en las temáticas priorizadas. Por su parte, las y los funcionarios mantendrán apertura a los nuevos aprendizajes.

¹¹ Como lo sostuvo uno de los informantes claves entrevistados, el experto Eugene Zapata.

¹² Por supuesto, está implícito el manejo adecuado de las funciones y competencias de los GADP y de los otros niveles de gobierno.



IV. ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

El objetivo de internacionalizar el territorio exige ser abordado desde una perspectiva de política pública de largo plazo que, como se explicó en el capítulo conceptual, conlleva tres componentes que distinguimos para efectos de una mejor comprensión, pero que están íntimamente vinculados. Estos son: 1. La construcción de un modelo de gobernanza que articule de forma eficiente a los distintos actores del territorio. 2. Una planificación integral que permita distinguir las potencialidades de la provincia y construir una visión a largo plazo. 3. La dimensión de lo *'glocal'*, es decir, la articulación de los debates sobre los principales retos globales, con las acciones que se desarrollan en los territorios.

En cuanto a la gravitación de los dos primeros componentes, se ha insistido en esta desde el capítulo anterior. Ahora bien, en lo que respecta a la perspectiva de lo glocal es importante porque nos permite entender, desde el rol de gobierno intermedio, cómo las agendas y desafíos planteados a nivel mundial se traducen en compromisos que se asumen desde los gobiernos locales. A manera de ejemplo, tomemos el cambio climático y sus efectos, que es reconocido como un problema global, pero tiene fuertes repercusiones en lo local, por tanto, las acciones de respuesta también deben ser locales. Este escenario abre una doble posibilidad para el GADP; por un lado, contar con elementos reflexionados globalmente, para incorporar el enfoque ecológico y ambiental en la búsqueda del desarrollo sostenible de su territorio; y, por otro, a partir de los aprendizajes y experiencias adquiridas en su gestión, construir una propuesta política que le permita proyectarse a los espacios de discusión e incidir en las propias agendas internacionales o intercambiar estas buenas prácticas con otros territorios extranacionales.

Para aprovechar estas posibilidades resulta necesario conocer cuáles son las principales agendas específicas que se discuten en el escenario internacional.

4.1 Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP

A partir de las entrevistas realizadas durante esta investigación, se pudo distinguir una variada gama de temáticas que se están posicionando con fuerza en el escenario internacional y que, con seguridad, guiarán en los próximos años las decisiones de los países e instancias multilaterales. Entre las que se mencionaron están: la agenda ambiental y los esfuerzos por frenar el cambio climático, mitigar sus efectos y generar mejores condiciones de adaptación; la gestión de riesgo y las estrategias que se desprenden del acuerdo Marco de Sendai; el desarrollo rural y la soberanía alimentaria; los esfuerzos por poner fin a la pobreza y, de la mano de esto, la necesidad de una mejor distribución de la riqueza global; la nueva agenda urbana y la compleja relación entre las ciudades y las ruralidades; la agenda de mujeres y la búsqueda por



terminar con toda forma de violencia basada en género; la construcción de una cultura de paz frente a los conflictos bélicos y también las expresiones de violencia en los territorios y la vida cotidiana; la movilidad humana entendiendo que es muy probable que en las futuras décadas presenciaremos grandes éxodos humanos a causa del cambio climático, hambrunas y guerras; los temas de seguridad y delitos transnacionales; la interculturalidad y la protección del patrimonio material e intangible, entre otros.

No obstante, en consideración a las competencias de los GADP y las limitaciones en tiempo y espacio propias de este tipo de contribuciones, se priorizaron siete agendas que consideramos un importante punto de partida en la búsqueda de fortalecer la acción internacional de las provincias del Ecuador: 1. agenda ambiental y cambio climático; 2. desarrollo económico sostenible, esto es avanzar hacia una economía circular; 3. desarrollo rural sostenible; 4. agenda internacional de mujeres y género; 5. agenda de juventudes; 6. movilidad humana - migración; 7. gestión integral de riesgos.

Contribución de los gobiernos subnacionales para enfrentar el cambio climático

En relación a los esfuerzos globales por contrarrestar los efectos adversos del cambio climático, el debate internacional gira entorno a las reflexiones y líneas de acción establecidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París. En Ecuador, las directrices para sumarse a ese esfuerzo están recogidas en la Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025.

En ese escenario, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) tiene como objetivo final “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero GEI a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (MITECO, s.f.). Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, cuando se empezaba a observar señales del cambio climático. Hoy en día, la Convención cuenta con la ratificación de 197 Estados Partes y ha llamado a los países industrializados a: asumir una mayor responsabilidad frente a la problemática, informar regularmente sobre sus políticas y medidas en materia de cambio climático, presentar un inventario anual de sus emisiones de GEI y apoyar las actividades relacionadas con el cambio climático en los países en menor desarrollo relativo (MITECO, s.f.). Respecto a los países en desarrollo, aunque con menor regularidad que los industrializados, también deben informar sobre las medidas implementadas y sus avances, aunque se tiene en cuenta que en estos las emisiones de GEI aún seguirán creciendo, pues tienen objetivos de desarrollo económico y humano por alcanzar (MITECO, s.f.).

El Acuerdo de París, por su parte, fue adoptado por los líderes mundiales reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor casi un año después, el 4 de noviembre de 2016 (ONU, s.f.). Es un tratado internacional jurídicamente vinculante que “cubre todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático, tanto la mitigación, como la adaptación y los medios de implementación” (MITECO, s.f.). Este instrumento se propone ser duradero en el tiempo y



progresivo, en el sentido de animar a los países a asumir objetivos cada vez más ambiciosos, el principal de estos, conseguir a la llegada de la segunda mitad de siglo la neutralidad climática, esto es, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de GEI. Para alcanzar sus propósitos, se dispone evaluar en ciclos de cinco años, los compromisos de los países por implementar acciones de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático (ONU, s.f.).

Tomando en cuenta el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales en el Ecuador, se presenta aquí algunas consideraciones en relación con un conjunto de sectores relevantes, priorizados por los planes nacionales de mitigación y adaptación incluidos en la Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025.

En el Anexo 2 se desarrolla una explicación acerca de la CMNUCC, el Acuerdo de París y la ENCC.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025 indica que su implementación requerirá la articulación intersectorial e interinstitucional de entidades del gobierno central, GAD, sociedad civil y sector privado. En ese sentido, añade que los gobiernos autónomos descentralizados “son fundamentales para contrarrestar y aumentar la capacidad para afrontar los impactos negativos del cambio climático en los asentamientos humanos” (MAE, 2012). En el siguiente cuadro se presentan algunas de las medidas que los gobiernos subnacionales pueden impulsar:

Tabla 2: Medidas de los GADP frente al cambio climático

Medidas a tomar por parte de los GADP para afrontar los impactos negativos del cambio climático en los asentamientos humanos:
<ul style="list-style-type: none"> ● Incorporar variables de cambio climático en los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT). ● Elaborar políticas de gestión de riesgos que identifiquen el incremento de las amenazas y vulnerabilidades para los asentamientos humanos por los efectos del cambio climático. ● Mejorar la tecnología para la construcción de infraestructura y de vivienda. ● Hacer más sostenible la planificación de asentamientos, en términos de transporte, uso de energía, etc. ● Promover el respeto y cuidado del medio ambiente, manejando de manera eficiente los desechos sólidos, incentivando la agricultura urbana, impulsando las energías renovables y reduciendo la huella ecológica de los habitantes (Quezada citado por MAE, 2012).

Fuente: MAE, 2012. Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

Los gobiernos provinciales del Ecuador pueden desempeñar un papel gravitante a favor de la adaptación y mitigación del cambio climático, ya sea por mandato del ordenamiento jurídico y constitucional vigente en el país o por la cercanía y conocimiento de las realidades en sus territorios. Así, uno de los papeles fundamentales de los GADP es el de planificación del desarrollo y, dentro de eso, de la producción en los territorios. Al respecto, se considera que



“mejorar la adaptación de la gente a las condiciones locales, incrementar la productividad y reducir las emisiones deben ser sus objetivos” (CONGOPE, 2018a, p. 37). De manera concomitante, en su calidad de gobiernos intermedios deberían contribuir a compatibilizar las visiones, planes y programas a diferentes niveles de gobierno (parroquial, cantonal y provincial) dentro de sus territorios (CONGOPE, 2018a). Esto, con el fin de consolidar un ordenamiento territorial, con enfoque ecosistémico y dinámico ante el cambio climático para la conservación de la biodiversidad; enfoque que debe integrar áreas de protección, corredores biológicos, bosques modelo y unidades ecológicas de gestión para la conservación de la biodiversidad.

Otro papel que pueden desempeñar los gobiernos provinciales —dada su capacidad operativa y de despliegue, así como contar con la ventaja de mirar la totalidad de sus territorios y articular a los actores dentro de éstos— es la de levantar y generar información útil para avanzar con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, ya sea para construir líneas base desde las cuales partir o para evaluar resultados (CONGOPE, 2018b).

Los GADP son importantes también al momento de identificar sinergias con las políticas elaboradas desde el gobierno central; es decir, encontrar formas de “sumarse, participar e intervenir en acciones que se desarrollen en el contexto nacional” e identificar propuestas similares en otros territorios a fin de potenciar su efectividad (CONGOPE, 2018c, p. 8). Cabe recordar que los GAD de diferentes niveles, por medio de su gremio representante (en este caso, el CONGOPE), están incluidos en el Comité Intergubernamental de Cambio Climático (CICC), órgano llamado a coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno (CONGOPE, 2018c).

Finalmente, los gobiernos provinciales deberían participar con mayor decisión en la búsqueda de financiamiento para la implementación de acciones contra el cambio climático (CONGOPE, 2018c). Si bien se reconoce que hay fuertes exigencias para acceder a recursos económicos provenientes de las instituciones financieras internacionales, de los organismos multilaterales y de las agencias de cooperación, se plantea que “hay muchas más posibilidades para aquellas acciones que estén alineadas a una política nacional y que sean sinérgicas entre varias provincias” (CONGOPE, 2018c).

Contribución de los gobiernos subnacionales en la transición hacia una economía circular

Los límites ecológicos imponen la necesidad de pensar los procesos productivos y la economía en general, desde una perspectiva diferente, con responsabilidad en la producción y el consumo y compromiso solidario con las generaciones futuras. En ese sentido, uno de los temas que más posicionamiento tiene en la agenda internacional, desde la adopción de los ODS, es la transición hacia una economía circular.

El sistema económico “lineal” que caracteriza al actual modelo de desarrollo, “se basa en ‘tomar, fabricar y desechar’ y en el que los recursos se extraen, se convierten en productos, se utilizan o consumen y posteriormente se desechan” (Chatham House, 2020, p. 6). Este modelo



económico lineal es considerado “despilfarrador, extractivista y responsable en gran medida del cambio climático y el agotamiento de los recursos” (ONU, 2021).

En contraposición, un modelo de economía circular “plantea un enfoque completamente distinto que permite estimular el crecimiento económico y generar empleo sin comprometer al medio ambiente” (ONU, 2021). De esa manera se logra que los productos y materiales se mantengan en circulación durante el mayor tiempo posible “ya que estos se diseñan para que sean más duraderos y se puedan volver a utilizar, reparar y reciclar” (Chatham House, 2020, p. 6). La economía circular fomenta una productividad de largo plazo en la que se generen empleos ambientalmente responsables; para ello, “se busca eliminar los residuos y la contaminación, hacer que todos los productos tengan un diseño ecológico y que los materiales se mantengan en uso el mayor tiempo posible, permitiendo así la regeneración de los sistemas naturales” (ONU, 2021).

Vale aclarar que la economía circular, en tanto sistema económico, abarca una gran variedad de actores, sectores e instituciones. De manera errónea, se tiende a creer que la economía circular es un modelo que se centra solamente en la sostenibilidad medioambiental. Por el contrario, la economía circular es tan importante para el sector industrial y productivo en general, como lo es para el medio ambiente (Chatham House, 2020, p. 20).

En el Anexo 3 se amplía la discusión acerca de la economía circular a nivel global y en nuestra región.

En términos generales, los gobiernos —en sus diferentes niveles— son los llamados a formular políticas públicas que apunten al objetivo de “garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular” (Comisión Europea, 2015, p. 9). Dichas políticas pueden elaborarse a partir de la revisión de experiencias de otros lugares, pero requieren ser reformuladas, adaptadas y optimizadas para el contexto específico de cada territorio o unidad política (GRID-Arendal, 2021, p. 28).

Así, a partir de la experiencia africana, se identifican cinco tipos de políticas públicas que los gobiernos pueden formular para guiar y alentar la transición a la economía circular. El siguiente cuadro presenta estos tipos de manera resumida.

Tabla 3: Tipos de políticas públicas para impulsar la economía circular

Políticas nacionales	Políticas de alcance nacional que integren principios de la economía circular (incluyendo estrategias para promover el “crecimiento verde” o desarrollo sostenible).
Políticas de productos	Apoyan prácticas circulares relacionadas con el diseño, la manufactura, la distribución o la importación de productos y materiales específicos.
Políticas de responsabilidad	Coloca responsabilidad por los impactos ambientales de los productos durante su ciclo de vida sobre los productores y los



extendida de los productores	involucra en la recolección, el procesamiento y la reutilización de los residuos.
Políticas de gestión de residuos y reciclaje	Promueven prácticas circulares como la separación, transferencia, clasificación, tratamiento, recuperación y eliminación de residuos.
Políticas fiscales	Políticas tributarias y de gasto público que incentiven las prácticas circulares.

Fuente: Chatham House citado por GRID-Arendal, 2021, p. 30.

Los gobiernos en sus diferentes niveles pueden realizar diferentes tipos de inversiones para facilitar la transición a la economía circular. Principalmente, pueden invertir en investigación e innovación, dotación de infraestructura y desarrollo de habilidades; por ejemplo, “incorporando la economía circular en las escuelas e instituciones de educación superior, financiando la investigación aplicada y los programas de desarrollo de habilidades profesionales, e invirtiendo en innovación y cofinanciando infraestructuras físicas y digitales capacitadoras y esenciales” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 37).

Los gobiernos subnacionales, por su parte, pueden promover mecanismos de trabajo y coordinación entre múltiples actores relevantes y al interior de diversas cadenas de valor, con el objetivo de armonizar los esfuerzos y medir los avances en los territorios (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 37). También pueden estimular el diseño y la producción para la economía circular en diferentes sectores; a saber, “incentivando la producción regenerativa en los sectores de uso de la tierra, agricultura y alimentos, a través de regulaciones y subsidios o requiriendo que los productos sean reparables o tengan ciclos de uso extendidos, ya sea a través de una mayor durabilidad, modularidad, reutilización, potencial de remanufactura y requisitos de reciclabilidad” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 36).

Pueden liderar el desarrollo de sistemas de recolección y clasificación de residuos que mejoren la calidad del reciclaje, así como sistemas de tratamiento de los residuos orgánicos como el compostaje. De igual manera, “mediante una combinación de incentivos y desincentivos fiscales, se puede ayudar a que crezca el uso de materiales secundarios, apoyar las prácticas de simbiosis industrial y desincentivar los vertederos y la incineración” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 36).

Por otra parte, los diferentes niveles de gobierno, entre ellos los subnacionales, pueden contribuir de manera clave a dinamizar las prácticas y los negocios circulares a través de la contratación pública. En el caso europeo, por ejemplo, esta representa alrededor del 20% del PIB de la Unión Europea (Comisión Europea, 2015, p. 5).

Los gobiernos subnacionales pueden también contribuir a formar la mano de obra cualificada para llevar a cabo la transición a la economía circular. Para ello deben brindar apoyo a través de los sistemas de educación y formación (Comisión Europea, 2015, p. 15).

Finalmente, el apoyo de los diferentes niveles de gobierno, entre ellos el subnacional, es fundamental para que las iniciativas circulares de organizaciones no gubernamentales y



empresas sociales adquieran mayor escala, apoyo que puede venir dado mediante financiamiento o incentivos fiscales de diferentes tipos (Chatham House, 2020, p. 22).

Papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible

Tradicionalmente se ha definido a la ruralidad como “áreas en las que se desarrolla la actividad agropecuaria y otras actividades primarias, [caracterizadas] por bajas densidades poblacionales, alta dispersión de los asentamientos, y ausencia de infraestructura” (Gordillo et al. citado por Penagos y Ospina, 2019, p. 7). Esta forma de concebir la ruralidad ha llevado al surgimiento de una institucionalidad y de políticas públicas que ya no resultan adecuadas a “una realidad en donde la economía y el empleo rural se han diversificado, las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, y más interdependientes con los espacios urbanos” (Penagos y Ospina 2019, p. 8).

Por su parte, Saravia-Matus y Aguirre (2019) señalan que lo rural debe ser entendido no solamente en términos poblacionales (como zonas con baja densidad poblacional y alta dispersión), sino también en términos del espacio físico que ocupa; es decir, en su dimensión territorial. Añaden que alrededor del 90% de los territorios del mundo se considerarían rurales o rur-urbanos (Demographia y Cox citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019) y que esta proporción del territorio mundial alberga las grandes reservas de agua dulce del planeta, gran parte de los ecosistemas costeros y terrestres, las tierras cultivables, los minerales y otros tipos de recursos renovables y no renovables, así como “también los paisajes con los servicios turísticos y medioambientales que ofrecen” (Saravia-Matus y Aguirre, 2019, p. 3).

El abordaje del desarrollo rural en las agendas internacionales presenta como punto medular su relación con las metrópolis y las ciudades, dado el proceso de hiper-urbanización que el mundo está experimentando. En el caso de América Latina y el Caribe, se considera que, a partir de los años setenta, el número de habitantes urbanos comenzó a ser mayor que el número de habitantes rurales y que, para el año 2030, el 84% de los habitantes de la región se concentrará en las ciudades. Esto indica que hay una tendencia a una mayor concentración de la población en los centros urbanos y a un despoblamiento del campo, debido en buena parte a la falta de oportunidades económicas y de acceso a servicios básicos de calidad en las zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Aquello trae consigo una tensa relación en torno a temas como la producción y circulación de alimentos, el cuidado de fuentes de agua y su consumo responsable, cuidado de ecosistemas y servicios ambientales, entre otros.

Ahora bien, en lo que respecta al desarrollo rural, desde un enfoque integral, este se define como “una cuestión multidimensional, cuyos efectos desbordan con creces los límites de lo sectorial” (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 7); esto es, no se limita al desarrollo de la agricultura o al cuidado del medio ambiente u otra agenda sectorial por separado. Requiere, por el contrario, un abordaje integral que atienda a todas las dimensiones que lo componen. Así, según estos



autores, la transformación del mundo rural en América Latina y el Caribe, en sintonía con los ODS, implica hacer frente a cuatro agendas ambiciosas:

En primer lugar, asegurar un bienestar mínimo y oportunidades para la totalidad de habitantes del mundo rural de la región; en segunda instancia, transformar la economía rural; en tercer lugar, construir una relación con el medio ambiente diametralmente distinta a la de los siglos precedentes; y en cuarto lugar, para viabilizar lo anterior, es imprescindible forjar una nueva gobernanza del mundo rural, lo que supone una arquitectura institucional recondicionada a los desafíos del presente (Trivelli y Berdegú, 2019, p. 7).

En el Anexo 4 se amplía el tratamiento sobre este enfoque integral del desarrollo rural.

Dado que los gobiernos subnacionales tienen algunas competencias en las zonas rurales, existe un conjunto de funciones que pueden cumplir para fomentar un desarrollo rural integral. Entre los principales están los siguientes:

Tabla 4: Rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible

Papel/función	Descripción
Formuladores de políticas públicas	<p>Construir sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, a través de una combinación de estrategias de abastecimiento de cadenas de suministro locales y estrategias para su integración con mercados regionales o internacionales de alimentos (CEPAL-FAO-IICA, 2022).</p> <p>Diseñar arreglos institucionales y presupuestos específicos que incluyan de manera expresa a la sociedad y al sector privado en su conjunto (Penagos y Ospina, 2019).</p> <p>Revisar el ordenamiento vigente y sentar los principios socioeconómicos y ambientales para los procesos de transformación de la producción de alimentos, la matriz energética y la lucha contra el cambio climático (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).</p>
Generadores de información	<p>Dada su presencia en territorio y al contar con personal propio, los gobiernos subnacionales deberían generar los datos necesarios para, por ejemplo, medir el costo real de los alimentos desde las perspectivas económica, social y ambiental, así como para evaluar los efectos y resultados de los programas y proyectos implementados (CEPAL-FAO-IICA, 2022).</p>
Planificación, diseño, ejecución y mantenimiento de la infraestructura rural	<p>Liderar el proceso de desarrollo territorial rural y tener capacidad de planeamiento a nivel local.</p> <p>Asegurar recursos para gastos corrientes, de manera especial el mantenimiento de infraestructura.</p> <p>Llevar a cabo procedimientos que permitan involucrar al sector privado en la provisión de infraestructura rural (Fort, 2019).</p>



Formación de capital humano y social	Erradicar el rezago en la inversión social rural y de infraestructura, dotando de infraestructura y servicios básicos que permitan cerrar las diferentes brechas existentes en las zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre 2019). Dedicar atención y recursos para hacer frente a la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales (Penagos y Ospina, 2019).
Formación de una ciudadanía rural informada y participativa	Revisar la institucionalidad para que permita la participación de una ciudadanía participativa e informada (Trivelli y Berdegué, 2019).
Facilitar la articulación con el sector privado	Tanto para el financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura rural, como para la construcción de una nueva gobernanza que incorpore a todos los actores del territorio.
Liderar la construcción de una nueva gobernanza e institucionalidad	Generar una institucionalidad que responda a la situación actual del mundo rural. Construir una institucionalidad pública de las zonas rurales en conjunto con los tradicionales ministerios de agricultura, los espacios intersectoriales y los diversos actores del territorio, incluyendo al sector privado (Penagos y Ospina, 2019).

Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda de mujeres y género

El derecho a la igualdad y la no discriminación supone la base del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres, entre otros. No obstante, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el instrumento más amplio en materia de derechos de las mujeres, es de carácter vinculante y busca eliminar la discriminación contra las mujeres, así como alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres (ONU Mujeres, 2015, p. 2).

La CEDAW plantea que, en todas partes del mundo, las mujeres y las niñas deben tener los mismos derechos y las mismas oportunidades y les debe ser posible llevar una vida libre de violencia y discriminación. La igualdad de oportunidades debe incidir de forma directa en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Para ello, los Estados Partes se comprometen a sentar bases legales que aseguren la igualdad formal de género y, más allá de eso, propicien una igualdad de resultados o de facto, también llamada igualdad sustantiva (ONU Mujeres, 2015, p. 4).

En América Latina y el Caribe todavía hay mucho trabajo por hacer. Aun así, la Agenda Regional de Género ha incorporado nuevos compromisos asumidos por los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este instrumento es de carácter



progresivo y acumulativo, es decir, cada documento reconoce el valor tanto político como programático de los anteriores y se complementa teniendo en cuenta los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos que hayan surgido a nivel regional y mundial. En el instrumento se distinguen tres categorías para los compromisos adquiridos: enfoques que conducen a políticas públicas, dimensiones críticas para la igualdad de género y ejes para la implementación de dichas políticas (CEPAL, 2017, p. 10). La Agenda Regional de Género mediante la Estrategia de Montevideo plantea un plan de acción que involucra todos los niveles; a saber: nacional, subnacional, local, regional e internacional (CEPAL, 2017).

Ecuador es firmante de la CEDAW y la ha ratificado, así también lo ha hecho con la Agenda Regional de Género y otros instrumentos internacionales referentes a la temática. En lo interno, en el ámbito jurídico, en enero de 2018 fue expedida la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como resultado de las luchas históricas y exigencias del movimiento de mujeres del Ecuador, presionando el cumplimiento de una de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano. Sin embargo, en la normativa laboral, en cambio, aún se mantienen normas que excluyen a la mujer de ciertas modalidades de trabajo, exclusión que se ampara en la protección de la salud e integridad física de las mujeres, lo que sostiene estereotipos de género en el tema empleo (Sallé, Molpeceres, e Infante, 2018, p. 35).

El Anexo 5 presenta una descripción más amplia de la CEDAW y la Agenda Regional de Género.

La temática también está muy presente en las redes de articulación de gobiernos subnacionales y locales; por ejemplo, CGLU posee su propio comité para la igualdad de género, cuyo trabajo se enfoca en incrementar el perfil de las mujeres elegidas a nivel local o internacional e interceder por los procesos de gobernanza local, en referencia a la temática de género. Se busca también incrementar la proporción de mujeres que se desempeñan en instituciones locales y promover la participación de todas las mujeres en la toma de decisiones, mediante la conexión entre organizaciones de la sociedad civil y mujeres electas (UCLG Women, 2022a).

Por su parte, la Agenda Regional de Género, que se materializa en la Estrategia de Montevideo acordada por los gobiernos de Latinoamérica y el Caribe, está compuesta por 74 medidas distribuidas en diez ejes de implementación. Algunas de estas apuntan a ser priorizadas en los planes nacionales de desarrollo y otras exigen la necesidad de una acción territorial, por ejemplo:

- Eje 1 - Medida 1.a: incorporación de los compromisos asumidos por los gobiernos en la Agenda Regional de Género, “en políticas, planes y programas nacionales, subnacionales y locales de igualdad, derechos de las mujeres y desarrollo sostenible” (CEPAL, 2017, p. 23).
- Eje 2 - Medida 2.b: fortalecimiento de mecanismos para el adelanto de las mujeres con recursos suficientes, así como también garantizar su sostenibilidad en el tiempo, con especial atención a los niveles subnacional y local (CEPAL, 2017, p. 25).



- Eje 2 - Medida 2.c: impulsar la creación y consolidación de las instancias para la igualdad de género y derechos de las mujeres en ministerios sectoriales [...] gobiernos subnacionales, municipales y locales (CEPAL, 2017, p. 25).
- Eje 6 - Medida 6.a: diseñar e implementar planes de comunicación para la difusión de acuerdos, obligaciones y compromisos de los Estados en relación a los derechos humanos de las mujeres y niñas y su articulación con las prioridades mundiales, nacionales, subnacionales y locales (CEPAL, 2017, p. 31).
- Eje 10 - Medida 10.a: creación o fortalecimiento de sistemas de monitoreo que permitan evaluar el grado de implementación de leyes, políticas, planes y programas referentes a la igualdad de género a escala regional, nacional y subnacional (CEPAL, 2017, p. 37).

Ahora bien, en cuanto a la economía del cuidado —que es otro eje en el que los gobiernos subnacionales pueden accionar—, un punto central es la implementación de un Sistema Local de Cuidados (que puede tener una dimensión provincial, municipal, distrital o parroquial). Este proyecto requiere la simultaneidad de varios procesos de articulación, participación social y gestión en distintos niveles de decisión política y sectorialidad (ONU Mujeres, 2021).

Junto con la implementación de los sistemas de cuidado, se considera también la posibilidad de crear una junta, concejo o mesa interinstitucional de cuidados que integre a las instituciones con competencias relacionadas a la temática. Este órgano sería responsable de articular decisiones políticas, concentrándose inicialmente en la construcción de un plan de acción con objetivos y metas, adaptados a cada una de las poblaciones objetivo y para cada uno de los componentes del sistema. De igual manera, tendría la función de identificar las necesidades presupuestarias (ONU Mujeres, 2021, p. 34).

El empoderamiento económico de las mujeres y emprendimiento es otro de los ejes que se ha trabajado desde los gobiernos subnacionales del Sur Global. En Banjul (Gambia), se creó un sistema de micro financiamiento que les permitió a las mujeres trabajadoras no remuneradas dedicadas a las actividades domésticas, convertirse en comerciantes, lo que incrementó su independencia financiera y autonomía personal. Asimismo, en Sierra Leona se proporciona servicio de guardería para las comerciantes, ello contribuye a sus economías, pero también alivia su carga de trabajo en el hogar, que con frecuencia no se reconoce (UCLG Women, 2022b, p. 17).

Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda internacional de juventudes

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llevó el foco a la participación juvenil. Los jóvenes no solo son percibidos como beneficiarios directos de la ejecución de esta agenda, sino que se convierten en agentes de cambio para la instrumentación eficaz de la misma, en procura de una mayor prosperidad (UNFPA, 2018, p. 79). Es así que se han generado distintas iniciativas de alcance internacional o regional, con el fin de posicionar los aportes de las juventudes en línea a la consecución de las metas de desarrollo sostenible.



En este orden de ideas, resulta importante mencionar aquellas iniciativas pensadas para el diálogo e intercambio de experiencias; una de estas es el Foro para la Juventud del Comité Económico Social de la ONU (ECOSOC). En la edición de 2021, el debate se desarrolló alrededor de uno de los lemas de la Agenda 2030: “sin dejar atrás a la juventud”, dentro de este se evaluó que el principio no se estaba aplicando de manera consistente, lo que resultó en diferentes formas de discriminación que refuerzan las vulnerabilidades y marginalización hacia diferentes sectores de la población. Por ello, los participantes del foro enfatizaron en la necesidad de considerar las experiencias de la población joven para atacar los problemas estructurales y desafíos de las sociedades actuales (ECOSOC, 2021).

Los abordajes sobre la temática de juventud han posicionado la necesidad de trabajar en áreas vitales como las oportunidades de trabajo en condiciones adecuadas y la existencia de marcos regulatorios que permitan superar la violencia, a menudo asociada a la pobreza y al desempleo juvenil (ECOSOC, 2021). Con este punto de partida y considerando que el bienestar de las juventudes está vinculado de forma directa con la erradicación de las inequidades y la construcción de sistemas universales de protección social, su participación en la Agenda 2030 se vuelve transversal y no exclusiva de un ODS particular (CEPAL, 2021).

Algunos elementos del debate internacional sobre juventudes se presentan en el Anexo 6.

Al hablar de la participación juvenil en la toma de decisiones sobre política pública y en los distintos niveles de gobernanza, incluido el internacional, se hace referencia a la inclusión de un sector de la población cuya movilización e influencia se ha vuelto cada vez más notoria en los asuntos públicos, lo que cambia la noción tradicional acerca de la juventud. En ese sentido, son las mismas agencias de la ONU las que ven como sus principales aliados a los gobiernos subnacionales para que —en la territorialización de las agendas de desarrollo sostenible— participen activamente las juventudes, sean visibilizadas como sujetos políticos que afectan la transformación de sus territorios y realidades (Figueroa, 2019, pp. 184 - 187) y, a su vez, incidan posteriormente en las discusiones de las propias agendas internacionales.

Si bien los gobiernos intermedios están en la vanguardia de la lucha contra las desigualdades y desempeñan un papel crucial al momento de garantizar seguridad, subsistencia y bienestar, muchas veces existe una desconexión con las esferas nacional, regional y global. Esta brecha debe trabajarse para aprovechar la posición privilegiada de los gobiernos subnacionales de promover la participación ciudadana de varios sectores, incluido el de la juventud. En efecto, además de apoyar el debate democrático y los diálogos entre muchos actores, los gobiernos locales y regionales pueden identificar diversas formas de exclusión y trabajar para definir y aplicar políticas que conduzcan a cambios estructurales (UCLG Women, 2022, p. 5).

Las problemáticas y brechas estructurales que busca atender la participación juvenil son complejas y multidimensionales, por lo que necesitarán mecanismos de respuesta en clave intersectorial (Menardi, 2012, p. 41), a más de la conjunción que se ha venido mencionando entre lo local, nacional e internacional.



Ahora bien, al momento de plantear una política pública local destinada a las juventudes, se suele caer en el error de centrarse únicamente en crear espacios para el deporte y la cultura, desde la perspectiva de uso adecuado del tiempo libre. Sin embargo, una política de juventudes debe abarcar un abanico más amplio de las problemáticas que les afectan. Esto es: cerrar las brechas y contribuir al fortalecimiento del sistema de educación regular, propiciando su acceso y permanencia al menos hasta el tercer nivel; fortalecer la formación técnico-tecnológico dual con vinculación al sistema productivo; generar un programa local y provincial de empleabilidad para las y los jóvenes que no continuarán con sus estudios superiores; brindar apoyos e incentivos para quienes quieren desarrollarse profesionalmente en otros ámbitos no académicos, como el deporte o las artes; generar programas de apoyo a padres y madres prematuros, etc.

Además, dicha política de juventudes debería contemplar su participación, visión y corresponsabilidad en las demás agendas del desarrollo sostenible del territorio. A saber: la construcción de una cultura de paz y el fin de toda forma de violencia y exclusión por género, etnia, edad, etc.; el cuidado al medio ambiente y la implementación de medidas para mitigación y adaptación al cambio climático; el impulso al desarrollo rural sostenible, que contemple nuevos sistemas alimentarios, soberanía alimentaria y una nueva cultura nutricional, entre otras (PNUD, 2019).

En conclusión, los gobiernos intermedios pueden contribuir en dos esferas. Por un lado, en la generación de mejores condiciones materiales e institucionales para el desarrollo pleno de las y los jóvenes y, por otro lado, motivando su participación tanto en la territorialización de la Agenda 2030 —en la que el papel de la juventud se vuelve transversal—, así como en el posicionamiento de su voz, en el escenario de las discusiones globales.

Papel de los gobiernos subnacionales en la agenda internacional sobre migraciones

En la Agenda 2030 se reconoció por primera vez la contribución de la migración al desarrollo sostenible. La migración es tomada como un fenómeno transversal dentro de esta agenda y que se relaciona de diferentes formas con todos los ODS. Por lo menos diez de los diecisiete objetivos plantean metas e indicadores que involucran a la migración o la movilidad humana. De manera puntual, la referencia central a la migración se encuentra en el ODS 10, de modo más específico en la meta 10.7: “Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Migration Data Portal, 2023).

La migración es un fenómeno complejo, multifacético e interdisciplinario que, al ponerse en el centro de los ejes de trabajo del desarrollo sostenible, trae consigo la necesidad de elaborar una estructura y análisis de políticas que conceptualicen la gobernanza para la migración. Es así que se podrán identificar indicadores claros y medibles para evaluar las políticas que necesiten aplicarse (OIM, 2016, p. 16). Si bien, es preciso evaluar la situación de los países y los indicadores



que miden sus respectivos niveles de migración, también es prudente aclarar que la migración no supone un problema para el desarrollo; por el contrario, puede ser vista como un mecanismo para favorecer la consecución de los ODS. De acuerdo con el director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cuando los movimientos migratorios son seguros, legales y ordenados no solo se tornan inevitables sino también beneficiosos, lo que mejora las vidas de los migrantes, sus familias, así como las comunidades de origen y de acogida (OIM, 2018, p. 19).

No obstante, en las condiciones actuales hay que considerar que los migrantes constituyen un grupo particularmente vulnerable, víctimas de distintos delitos transnacionales y blanco de múltiples formas de discriminación, lo que les hace merecedores de una atención especial. Siendo así, se coloca a los refugiados, desplazados internos y migrantes entre las personas vulnerables a las cuales se debe empoderar y cuyas necesidades deben abordarse (OIM, 2018, p. 20).

En el Anexo 7 se presenta un breve detalle de las acciones internacionales con respecto a la Movilidad Humana.

Si se retoma la discusión alrededor de la gobernanza de la migración, se analiza un concepto complejo que envuelve un amplio rango de actores que incluye a los individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y al sector privado. Una definición general acerca de la gobernanza de la migración sugiere que esta abarca una variedad de normas, reglas, principios, procedimiento de toma de decisiones que existen y se desarrollan por encima del nivel de un único Estado nación. Aunque, si se toma en cuenta la necesidad de incluir de forma clara a los actores subnacionales, existe una definición alternativa que se enfoca en la existencia de múltiples actores (OIM, 2016, p. 12).

Partiendo de la multiplicidad de actores, cabe mencionar que el gobierno nacional no puede reflejar, comprender o responder adecuadamente a las realidades migratorias de los países por sí solo, este necesita involucrar a los gobiernos intermedios y locales. Ello implica que estos se involucren de manera activa y directa en el proceso de implementación y en las medidas de respuesta ante los flujos migratorios, reforzando la política vertical con estrategias coherentes, desde los distintos niveles gubernamentales. De igual manera, el fortalecimiento de las políticas verticales permitirá a los gobiernos intermedios y locales transmitir su experiencia y conocimiento con una visión más aterrizada a las realidades del territorio (OIM, 2018, p. 57).

Un aspecto central en los procesos de movilidad humana es que estos han configurado comunidades cada vez más diversas. Frente a ello, un reto significativo para los gobiernos locales e intermedios es la inclusión de los migrantes con la comunidad local, por medio de campañas de concientización hacia la población y medios de comunicación, la implementación de iniciativas sociales, culturales y deportivas que fomenten esta integración. En esta línea se requiere especial atención a las mujeres, por los riesgos a los que se ven expuestas, y a los jóvenes, por la dificultad de construir un sentido de pertenencia.



Al mismo tiempo, se reconoce el rol crucial de los gobiernos locales e intermedios como un engranaje clave tanto para llevar adelante medidas que favorezcan la cohesión social entre la población migrante y la comunidad de acogida, como en la implementación de políticas migratorias ajustadas a los entornos locales; pues estos son los que viven cotidianamente la presión sobre los servicios, plazas de trabajo y los salarios que los flujos migratorios suelen producir. Además, como lo señala la Conferencia del Paba+40 —celebrada en Buenos Aires en el año 2019—, se destacan sus esfuerzos encaminados a la prestación de servicios de calidad en las zonas rurales para afrontar los factores que impulsan la migración del campo a la ciudad y los problemas conexos a esta.

Participación de los gobiernos subnacionales en la gestión integral de riesgos

La Agenda 2030, elaborada en 2015, resalta la importancia de reducir el riesgo de desastres para alcanzar los ODS. Los desastres naturales pueden influir de manera negativa en fenómenos como la pobreza, la disponibilidad de alimentos y agua, el acceso a la salud, la infraestructura (pública y privada), la urbanización, el cambio climático y la preservación de los ecosistemas (CEPAL, 2020). De ahí que la Agenda 2030 contenga diecisiete metas que se relacionan de manera directa con la gestión del riesgo de desastres y otras que lo hacen de manera indirecta. A la par, se plantea que es indispensable que toda estrategia de desarrollo sostenible incorpore elementos de gestión del riesgo de desastres.

El Marco de Sendai, adoptado el 18 de marzo de 2015 por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, deviene de otros acuerdos internacionales en materia de gestión de riesgos como: el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1989), la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994) y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (1999).

El Marco de Sendai se propone como resultado esperado para los próximos 15 años: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (ONU, 2015). Para alcanzar ese resultado establece el objetivo de:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia (ONU, 2015).



Tabla 5: Metas mundiales del Marco de Sendai

Para evaluar los avances mundiales hacia el cumplimiento del objetivo general y del resultado esperado, el **Marco de Sendai establece siete metas mundiales** a alcanzar hasta el año 2030:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres;
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial;
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial;
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local;
- f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del Marco;
- g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos.

Fuente: ONU, 2015, p. 12. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.*

Debido a que en esta agenda no se presentan actividades específicas para los gobiernos intermedios y locales, con mayor énfasis se requiere de la articulación de todos los niveles de gobierno. Es necesario superar el modelo tradicional departamental de solución de problemas, consistente en dividir el todo en partes y resolver los síntomas. Por el contrario, su abordaje debe tener un enfoque sistémico. En ese sentido, la planificación para el desarrollo puede tener un papel fundamental (CEPAL, 2020).

La planificación, desde un enfoque sistémico, debe hacer frente a cuatro tipos de desafíos prácticos para la adecuada gestión de las interacciones complejas, implicadas en un sistema. El primer desafío tiene que ver con la “intertemporalidad” e implica “definir mecanismos de articulación entre los horizontes de planificación a corto, mediano y largo plazo” (CEPAL, 2020). El segundo desafío es el de la “intersectorialidad” y se refiere a la necesidad de articular, desde una perspectiva integral, el trabajo de las instituciones públicas encargadas de diferentes temas, áreas o sectores. El tercer desafío atañe a la “interesalaridad” e implica la necesidad de dar coherencia a las acciones de diferentes niveles de gobierno, por un lado, y desde lo global hacia lo local, por otro. Por último, el cuarto desafío de la planificación sistémica tiene que ver con la dificultad de articular una multiplicidad de actores “con intereses y valores diversos y, en muchos casos, divergentes”. En este sentido, la planificación “debe identificar y comprender a estos actores y sus interrelaciones, promoviendo la participación y el diálogo en busca de un objetivo común” (CEPAL, 2020. P. 28).



Al entender por implementación “el conjunto de acciones que se ponen en marcha para alcanzar los objetivos que se han planteado” (Van Meter y Van Horn citado por García, 2021, p. 43), García señala que “un aprendizaje derivado de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y del impacto de la pandemia en la consecución de los ODS es que cualquier estrategia efectiva de implementación de un acuerdo de esta naturaleza requiere la consideración de dos variables claves” (2021. p. 40). La primera de estas variables sería el entorno. En este sentido, es necesario “tener en cuenta los cambios del entorno y, especialmente, el impacto de los denominados riesgos globales” (García, 2021, p. 41). La segunda variable es el desarrollo de las capacidades de gobernanza por parte de las organizaciones públicas (García, 2021).

La capacidad de gobernanza tiene que ver, por un lado, con “la existencia de recursos intangibles que generan valor público al funcionamiento de las organizaciones públicas y garantizan la gobernabilidad, el apoyo social y la movilización de actores clave de la sociedad” (Martínez citado por García, 2021, p. 51) y, por otro lado, con “las habilidades para articular y agregar las demandas ciudadanas, a partir de los intereses e ideologías que intervienen en los procesos decisionales” (Repetto citado por García, 2021, p. 51).

Dado que la cantidad de actores que intervienen en los procesos de planificación e implementación de la gestión de riesgos puede ser un factor que dificulte la conformación de redes de gobernanza, puede ser necesario “establecer criterios que determinen qué actores entran en la red y qué actores quedan excluidos” (García, 2021, p. 51). Para las organizaciones públicas esto no es tarea fácil, pero es, en última instancia, una decisión de carácter político, la cual puede estar condicionada por:

las valoraciones de las oportunidades políticas que brinde el entorno, las capacidades de las propias organizaciones para desarrollar mecanismos de coordinación con los actores que conforman la red, el grado de representación deseado o demandado por los actores y los ciudadanos, la complejidad de los problemas que se abordan y [el] coste político tanto de la inclusión como de la exclusión de determinados actores (García, 2021, p. 53).

4.2 Estrategias y líneas de acción para la Internacionalización de Territorios

Bajo la concepción de *‘glocalización’*, el liderazgo de los gobiernos subnacionales resulta ser una de las fuerzas impulsoras más importantes para la consecución de la Agenda 2030 y de las agendas internacionales de temáticas específicas.

Los gobiernos intermedios, a más de mantener una relación con el gobierno central, representan un vínculo directo con distintos actores locales (idealmente cuentan con mayor posibilidad de propiciar la participación de la sociedad civil e incluir al sector privado), de tal manera que cuando un territorio tiene una planificación adecuada se convierte en un referente de desarrollo y progreso (Andrade, 2019, p. 3). En este sentido, los gobiernos locales asumen el reto de garantizar espacios sostenibles, inclusivos y seguros para sus habitantes.



Al jugar un rol importante a nivel local, no solo se convierten en implementadores de las agendas internacionales, sino que son los responsables políticos de vincular las necesidades de los territorios a los instrumentos y discusiones globales, de ese modo se establece una permanente retroalimentación de doble vía. Bajo esta perspectiva, se presentan a continuación tres estrategias que buscan propiciar la internacionalización.

Tercera estrategia: distinguir y priorizar las temáticas que se incluirán en el Plan Estratégico de Internacionalización de la provincia, a partir de un análisis crítico y objetivo de las necesidades y potencialidades específicas del territorio

Las temáticas con las que se buscará la proyección internacional del territorio pueden surgir de dos procesos analíticos: 1. la identificación de una necesidad en base a la intersección de las agendas internacionales y las competencias del gobierno provincial y 2. una especificidad (oportunidad) del territorio, ya sea por su ubicación geográfica o por contar con algún patrimonio natural o cultural.

El abordaje de la temática siempre implica una relación dialógica entre lo local y lo global; es decir, una vez que hemos distinguido el aspecto, especificidad o problemática de nuestro territorio —con la que buscamos proyectarnos nacional e internacionalmente— lo analizamos a la luz de las discusiones internacionales y de ahí definiremos el horizonte al que aspiramos, en términos de desarrollo local.

En ese sentido, es importante entender que los desafíos en nuestro territorio son, en buena parte, también los desafíos globales (salvo las especificidades de cómo se expresan localmente, claro está). Así mismo, es importante relacionarnos a nivel internacional pues nos permite afrontar estos retos con otras perspectivas y herramientas, ya sea porque se logra atraer recursos o por las experiencias y conocimientos que nos compartan otros gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en lo que refiere a la definición de la especificidad del territorio es importante que se lo haga desde una perspectiva realista. Por el grado de pertenencia que tenemos con nuestro territorio, con certeza muchos elementos nos parecen atractivos o interesantes, pero hay que buscar esos dos o tres aspectos que puedan destacar desde la mirada externa; en esto, el papel de la academia local, nacional e incluso internacional, puede resultar muy enriquecedor.

Líneas de acción:

- Las áreas técnicas construirán un insumo en el que se analice las principales líneas de acción de la política pública local (principalmente en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT) y de la planificación plurianual que la administración se ha planteado.
- La unidad de RR. II. preparará un insumo técnico que vincula las competencias del GADP con los debates internacionales, a partir de la revisión periódica de las agendas de desarrollo.



- La autoridad procurará institucionalizar un espacio de coordinación entre la unidad de RR. II. y las áreas técnicas en el que se prioricen las dos o tres temáticas que serán la punta de lanza para la internacionalización que se busca. Dicho espacio será la base sobre la cual se construirán los espacios de gobernanza territorial; en palabras sencillas, nos pondremos de acuerdo casa adentro para hablar un mismo lenguaje.
- La autoridad provincial, en conjunto con el directorio de la prefectura, puede actualizar esa priorización anualmente; es decir, la selección de la temática no es una sola vez y para siempre. Además, también puede variar cuando se socialice con los distintos actores que se involucren en el modelo de gobernanza que se plantea en la siguiente estrategia.

Cuarta estrategia: diseñar e implementar un mecanismo de gobernanza territorial que, a su vez, sustente la construcción de un plan de internacionalización

La acción internacional de un territorio no tiene que ser un monopolio de la administración gubernamental. La prefectura, con la legalidad y legitimidad que le asiste, debe salir al mundo de la mano de los distintos actores y sectores del territorio: la academia, la sociedad civil, el sector privado y los líderes de opinión.

Después de analizar las necesidades y fortalezas del territorio se requiere involucrar a todos los actores territoriales bajo un buen modelo de gobernanza; esto es, una correcta distinción de competencias, tanto en la perspectiva vertical entre los distintos niveles de gobierno, como horizontal entre los distintos sectores involucrados con la temática y los actores presentes en el territorio. La perspectiva que los distintos actores tienen sobre la temática, y sobre el propio desarrollo integral del territorio, ampliará nuestra mirada a aspectos que no habíamos considerado, pero esta alianza, además, puede traducirse en más recursos, como pueden ser: económicos, conocimiento técnico y científico, y relaciones que complementarían los esfuerzos del GADP como institución.

Líneas de Acción:

- Las direcciones (o unidades) de planificación y participación ciudadana, en base a las temáticas priorizadas en la estrategia anterior, elaborarán un mapeo de los actores que estarían involucrados, con el respectivo análisis de fuerzas y contrapesos que podrían expresarse en la articulación.
- La unidad de participación ciudadana propiciará la conformación de este (o estos) espacio(s) de articulación a los actores mapeados.
- Las unidades técnicas apoyarán el proceso con los mapeos y relacionamientos previos con los que cuenten (adquiridos en el desenvolvimiento propio de sus actividades). A propósito de estos dos últimos puntos es importante recalcar que algunas de las líneas de acción que se proponen, total o parcialmente, ya son llevadas adelante por el GADP. No se trata,



entonces, de empezar de cero, sino de darle un giro a lo que ya tenemos, ahora con un enfoque de posicionamiento internacional.

- Una vez conformados estos espacios, la unidad de RR. II. se encargará de motivar y mantener la participación de las demás instituciones y actores. Además, se encargará de llevar adelante la memoria técnica del proceso.

Quinta estrategia: diseñar un Plan Estratégico de Internacionalización para la provincia, en base a las características priorizadas del territorio y del modelo de articulación y gobernanza territorial

Trabajar en las estrategias que detallamos hasta aquí constituye en sí un avance importantísimo en la búsqueda de proyectar nuestro territorio internacionalmente, pero es necesario clarificarlo y articularlo de manera estratégica en una planificación participativa. Se aclara que el proceso que se está proponiendo en este documento no es lineal; es decir, no es una camisa de fuerza cumplir primero una estrategia antes de pasar a otra, estas bien pueden conseguirse de forma paralela.

En la entrevista mantenida con el Coordinador General de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Sao Paulo, Hugo Salomao, nos compartió:

cuando se realizó un primer proceso de internacionalización del Estado de Minas Gerais, contaban una ciudad que era patrimonio de la UNESCO y recibía un flujo muy grande de embajadores y de turistas, pero no tenía una estrategia de internacionalización. Tenía todas las capacidades: una universidad muy calificada, un patrimonio de la UNESCO y tenían un flujo turístico muy grande, pero no tenían una estrategia de internacionalización, por lo que este primer intento no fue fructífero.

Por ello, es transcendental contar con un análisis profundo del territorio, con temáticas o especificidades priorizadas y con una fuerte articulación multifactor y multinivel bajo un adecuado modelo de gobernanza. Es hora de pasar a las definiciones, pues tenemos que establecer objetivos claros, acciones concretas y asignarlas a las respectivas instituciones responsables. Así las cosas, se debe mapear: 1. prefecturas del país con las que podemos aliarnos; 2. gobiernos subnacionales de Sudamérica y el mundo con los que podemos relacionarnos; 3. posibles plataformas internacionales de gobiernos locales y regionales existentes, a las que podemos vincularnos para los objetivos que buscamos. En definitiva, tener muy claro **¡qué es lo que queremos proyectar internacionalmente y cómo buscamos hacerlo!**

Líneas de Acción:

- Las unidades de RR. II. y planificación presentarán las temáticas priorizadas, su vinculación con las agendas de desarrollo y las oportunidades que se tendrían para el posicionamiento internacional.



- El espacio de articulación y gobernanza territorial nutrirá la propuesta desde la información, conocimientos, experiencias y relaciones que los actores participantes tienen.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial definirá los objetivos y las actividades con los respectivos responsables, que constituirán el Plan de Internacionalización de la Provincia. Además, se requerirá hacer un balance de los aspectos con los que ya se cuenta y definir aquellos en los que se requiere avanzar, especificando, para esto, indicadores de seguimiento. En ello será de utilidad que los participantes del espacio conozcan las estrategias que se presentan de aquí en adelante, para que se tenga claro el camino a seguir.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial puede nombrar a una comisión técnica que se encargue del seguimiento a los avances y mantenga informados a los demás participantes.
- La autoridad provincial con el apoyo de la unidad de RR. II., una vez definidas las temáticas, los objetivos, las actividades y responsables, establecerá la articulación con otras provincias que compartan su mismo interés.

Sexta estrategia: implementar un sistema local de información que reporte el estado de avance del territorio, en la localización de los ODS

La localización de las agendas internacionales requiere del diseño e implementación de sistemas locales de información que sean efectivos y operativos, que estén a la mano de los distintos actores tanto para su alimentación como para su uso. Esta intención requiere suplir necesidades y vacíos de información por medio de alianzas con la academia, observatorios, fundaciones, centros de investigación o instituciones cuya labor esté enfocada a la investigación o el levantamiento de información.

Una información de calidad permite entender cuáles son las principales problemáticas y brechas territoriales. Con esta base se pueden construir planes de desarrollo y ordenamiento territorial inteligentes y efectivos (en la actualidad, este instrumento en la mayoría de los casos, carece de utilidad práctica), los mismos que se materialicen en programas, planes y proyectos, encaminados a contribuir de forma significativa al desarrollo integral de los territorios.

Ahora bien, no se trata necesariamente de que el GADP levante la información requerida, con frecuencia buena parte de esta ya está medida o recogida por otras instituciones. Se trata, entonces, de implementar un mecanismo articulado que permita centralizar los datos, analizarlos de manera integral y elaborar informes pedagógicos que sean útiles —tanto para la formulación o corrección de la política pública, como para el conocimiento de los distintos actores del territorio—.

Contar con información de calidad, y utilizarla como cimiento para la elaboración de la planificación territorial y el diseño de la política pública local, constituye un fundamento



invaluable con miras a monitorear el avance del territorio, en la dirección marcada por el movimiento global hacia la localización de los ODS. La herramienta concebida con este fin es el informe subnacional voluntario de cumplimiento, mismo que se elabora para reportar el progreso, los retrocesos, las oportunidades y los retos en la consecución de los ODS en un territorio subnacional¹³ y que previamente es puesto a consideración de la ciudadanía (CGLU, 2021).

Séptima estrategia: promover la institucionalización del plan de internacionalización del territorio, en el Gobierno Provincial

En las entrevistas realizadas a los representantes de las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales, al representante de la Mancomunidad del Norte del Ecuador (MNE) y al especialista de gobernanza del Programa SI-FRONTERA de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) fue un elemento común el “dolor de cabeza” que suele traer consigo el cambio de autoridades, en las instancias gubernamentales.

Se vio así que no puede estar supeditado a la administración gubernamental de turno la pertenencia o relacionamiento con: las plataformas de articulación de los gobiernos subnacionales existentes; el relacionamiento bi-multilateral con uno o varios gobiernos subnacionales extranjeros; el impulso y consolidación de una nueva plataforma de articulación subnacional, etc. Recalamos, una vez más, desde la perspectiva de gobernanza, que la construcción del Plan Estratégico de Internacionalización le pertenece al territorio, no a la autoridad.

Al respecto, Carles Llorens de ORU-FOGAR relata una experiencia que refleja, de manera manifiesta, lo que se está señalando:

nos pasó que hemos otorgado un reconocimiento a un gobierno subnacional por alguna buena práctica, con la visibilidad internacional que ello implica, pues en los jurados se suele incluir representantes de organismos internacionales como el PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo], etc.; y en dicha región se ha pasado por un proceso electoral y hay cambio de autoridad. Resulta que la administración entrante no quiere ese reconocimiento porque la práctica condecorada era del anterior gobernador y por tanto renuncia al premio. Bueno, cosas de este tipo no debería pasar, pero sí que pasan.

Por tanto, al ser el plan de internacionalización el resultado de la intervención de los distintos actores: academia, empresa privada, organizaciones sociales, entre otras, la nueva administración gubernamental se suma a lo existente. Por supuesto, aportando su visión y conocimiento, pero en ningún caso un “borra y va de nuevo”.

Líneas de acción:

¹³ En Ecuador tenemos una experiencia exitosa en la elaboración de este informe subnacional voluntario, nos referimos al realizado por el GADP de Manabí, ejercicio coordinado con el CONGOPE y CGLU.



- Si el Plan Estratégico de Internacionalización de la Provincia ha alcanzado una gran participación y apropiación por parte de la mayoría de los actores involucrados en el proceso, el GADP puede proponer convertirlo en una ordenanza.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial, o su comisión técnica, mantendrá la memoria del proceso, para que en el caso de cambio de autoridades o incorporación de nuevos actores pueda darles a conocer dicha memoria.
- La unidad de RR. II. hará lo propio para las necesidades internas del GADP.



V. ESTRATEGIAS PARA EL POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La acción internacional de los gobiernos intermedios y locales no se limita únicamente a proyectar las virtudes de su territorio o los aciertos de una adecuada política pública, con resultados en cuanto a la localización de los ODS —siempre con la participación activa de los distintos actores bajo un modelo de gobernanza—; sino que también buscará posicionar sus intereses en el escenario internacional, a través de los espacios y redes de articulación de gobiernos subnacionales.

5.1 Espacios internacionales de articulación de gobiernos subnacionales

Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

51

La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) está conformada por: siete secciones regionales (UCGL-África, UCGL-Asia del Pacífico, UCGL-Eurasia, CMRE-Consejo de Municipios y Regiones de Europa, UCGL-Oriente Medio y Asia Occidental, CORDIAL-Coordinación de Autoridades Locales de América Latina por la Unión en la Diversidad y UCLG-Norteamérica); una sección metropolitana¹⁴ (Sección Metrópolis) y una sección para los gobiernos regionales¹⁵ (Foro de Regiones CGLU). Esta organización funciona como una estructura descentralizada, aglutina a gobiernos locales (municipales), pero también a gobiernos subnacionales (también denominados regionales o intermedios), así como a asociaciones de gobiernos locales y subnacionales.

Surge de la unificación de organizaciones municipalistas internacionales con larga trayectoria, como la International Union of Local Authorities (IULA), la Federación Mundial de Ciudades Unidas y Metrópolis. Se funda oficialmente en el año 2004 y tiene la sede de su secretariado mundial, principal órgano ejecutivo, en Barcelona.

¹⁴ Entiéndase por sección metropolitana una sección de la CGLU que reúne a los gobiernos de las mayores metrópolis del mundo.

¹⁵ Al hablar de regiones, en especial en el contexto europeo, se hace referencia a los territorios que conforman un Estado. Es decir, el término “regiones” corresponde a lo que en otros países vendrían a ser los departamentos, las provincias o, en el caso de países como Brasil, México o Estados Unidos, los estados que los componen. En este documento, se utilizará preferiblemente el término “gobiernos subnacionales” para referirse a los gobiernos de este nivel, aunque en algunos casos se pueda utilizar también el término regiones.



La CGLU reúne a 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y subnacionales, provenientes de 140 de los 193 países miembros de Naciones Unidas. Representa, en última instancia, a alrededor de 250.000 gobiernos locales y subnacionales de diferente tamaño y de todas las regiones del mundo.

En cuanto a su estructura, la CGLU cuenta con tres órganos estatutarios donde se debaten los temas relevantes y se toman las decisiones políticas, los cuales son: el consejo mundial, que se reúne una vez al año; el buró ejecutivo, que se reúne dos veces por año y el congreso, que se realiza cada cuatro años. De manera complementaria a estos órganos, cuenta con un comité de asuntos estatutarios y un comité de gestión financiera.

La CGLU tiene, adicionalmente, un conjunto de comisiones, foros, grupos de trabajo y comunidades de práctica que sostienen sus diferentes líneas de trabajo y ejes temáticos. Las comisiones que conforman la CGLU son cuatro: cultura; desarrollo económico y social; inclusión social, democracia participativa y derechos humanos; y planificación urbana estratégica. Tiene dos grupos de trabajo: uno sobre fortalecimiento institucional y capacitación y otro sobre prevención y gestión territorial de las crisis. Las comunidades de práctica están relacionadas a temas como digitalización, accesibilidad y movilidad humana. Cuenta también con un comité permanente sobre igualdad de la mujer.

Las principales líneas de acción de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) son cinco: a) fortalecimiento de la red CGLU; b) política a incidencia; c) implementación; d) aprendizaje; y e) seguimiento e información.

En términos de fortalecimiento de la red, CGLU busca promover la participación política de sus integrantes, crear nuevas herramientas de acción sincronizada, renovar alianzas con diferentes actores y que sus miembros se apropien de la organización. En cuanto a política e incidencia, el objetivo es amplificar las voces de los territorios a escala internacional, para lo cual se busca posicionar la perspectiva de los gobiernos locales y subnacionales en la definición de las agendas globales de desarrollo. En términos de implementación, la organización apunta a identificar y fomentar todos los esfuerzos de sus miembros para conectar con las agendas globales en sus territorios. Respecto al aprendizaje, se fomenta los procesos de formación y la creación de una cultura de aprendizaje en base a la cooperación descentralizada entre sus miembros. Y, finalmente, con la línea de seguimiento e información se busca garantizar que la experiencia local y regional influya en la implementación y evaluación de las agendas globales, así como fomentar la participación de los gobiernos locales y subnacionales, o sus asociaciones, en la elaboración de los informes nacionales relativos a los avances logrados cada año frente a estas agendas.

Los ejes temáticos en torno a los cuales se organiza la agenda de CGLU son cinco: a) ciudades accesibles; b) abordando las informalidades; c) igualdad de género; d) derecho a la ciudad; y e) desarrollo urbano sostenible.



En el tema de ciudades accesibles, la labor de CGLU se centra en el fomento de políticas de no discriminación, accesibilidad, participación, políticas urbanas inclusivas, desarrollo de capacidades y generación de datos. Sobre el tratamiento de las informalidades, se propone tratar las dos caras de las informalidades; esto es, los asentamientos informales y la economía informal, toda vez que se considera que ambos aspectos están profundamente entrelazados y deben abordarse de manera conjunta para mejorar la vida de las personas en situación de pobreza en las ciudades. Con relación a la igualdad de género, se busca fomentar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres para producir comunidades justas y prósperas. En cuanto al derecho a la ciudad, se propone ver los asentamientos humanos a través de un enfoque basado en derechos, centrándose en seis aspectos: financiación de ciudades y vivienda; división rural-urbana; desigualdades territoriales y sociales; retroceso democrático y reducción de los derechos humanos; movimientos migratorios; y resiliencia. Por último, para el desarrollo urbano sostenible se considera la interacción con los gobiernos locales y subnacionales, el papel de la información, el apoyo técnico para las políticas y la crucial importancia de la financiación para una urbanización sostenible.

Además de estos cinco ejes temáticos prioritarios para la agenda de la CGLU, también se da importancia a los temas de la Agenda 2030; entre ellos están el acceso al agua y la seguridad alimentaria. Este último se trabaja en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

En lo que refiere a las acciones de posicionamiento llevadas a cabo por la CGLU, estas se centran en la construcción de políticas públicas que fortalezcan la comunicación entre los gobiernos locales y las organizaciones globales de toma de decisiones, entre ellas la ONU. La CGLU trabaja en relación con todas las agendas globales principales (ambiental, de biodiversidad, de gestión de riesgos, urbana y los ODS). Por lo tanto, la agenda política de la CGLU está basada en el reconocimiento de los gobiernos locales y subnacionales como actores claves en la gobernanza global. Se busca, entre otras cosas, reivindicar que los gobiernos locales y subnacionales tengan las competencias y los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de atención y provisión de servicios a sus ciudadanos.

En el caso del trabajo de posicionamiento frente a la ONU, se indica que la relación en un inicio estaba muy limitada a ONU-Hábitat, en tanto es la agencia que trata directamente temas relacionados con los asentamientos humanos y las ciudades. Sin embargo, en la actualidad la CGLU trabaja con diferentes agencias y programas de la ONU, tales como: ONU-Mujeres, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Organización de Desarrollo Económico (ODE), la FAO e incluso la Secretaría General. Se ha logrado, por tanto, posicionar de manera amplia a la CGLU y, en consecuencia, a los planteamientos de los gobiernos locales y subnacionales que la componen dentro del sistema ONU. La CGLU también ha trabajado en alguna medida con otros organismos internacionales como el Banco Mundial.



Además de eso, cada sección de la CGLU, por su parte, también tiene la capacidad y la facultad de realizar su propio trabajo de posicionamiento y relación con organismos e instituciones internacionales. Así, la sección africana de la CGLU se relaciona y ha trabajado con la Organización de Estados Árabes y con el Banco Africano de Desarrollo, mientras que la sección europea de la CGLU trabaja con el Comité de Regiones de la Unión Europea, así como con el Banco de Desarrollo Económico de la Unión Europea y con el Banco Central de Europa (BCE).

Cabe mencionar que algunos ejes temáticos de la CGLU han contado con la participación de gobiernos provinciales y municipales del Ecuador, así como de sus asociaciones: el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). En particular, el CONGOPE ha sido muy activo en algunas instancias organizativas de la CGLU y en algunos temas. Por ejemplo, el presidente del CONGOPE ha ocupado la presidencia del Foro de Regiones de la CGLU y con ello, también una de las vicepresidencias de la CGLU.

La CGLU también ha trabajado junto al CONGOPE, así como con los gobiernos de Cataluña y Antioquia en el tema de infraestructura. Al respecto, el trabajo no se ha limitado al desarrollo de vialidad, sino también al desarrollo de la conectividad, es decir, a la superación de la brecha digital.

El CONGOPE también ha sido muy activo en la Comisión de Desarrollo Económico Social y Local, liderada por el Fondo Andaluz para la Cooperación. Esta comisión recoge temas importantes como el trabajo digno y la promoción de sistemas cooperativistas, igualitarios y de no exclusión.

A través de su equipo de investigación, la CGLU también ha colaborado con el CONGOPE y con los gobiernos locales y provinciales de Ecuador brindando estrategias y ayuda para la ejecución de los informes voluntarios sobre la situación de los ODS en sus territorios. De modo específico eso implica que se ha trabajado desde la línea de acción de aprendizaje, mediante la facilitación de cursos exponenciales sobre la elaboración de informes de situación de los ODS; esto es, mediante cursos de formación de formadores.

Así mismo, el CONGOPE ha elaborado cada año su informe voluntario sobre los ODS, el cual ha sido recogido por la CGLU para elaborar su informe general, que es presentado cada julio en el foro político de alto nivel de la ONU.

En cuanto a la participación de GADP específicos, se señala que ha prevalecido una importante participación del Gobierno Provincial de Pichincha en los temas vinculados con la igualdad de género, así como del Gobierno Provincial de Imbabura en el tema de movilidad humana y en el de igualdad. Entendido este último no solo como igualdad de género sino también de accesibilidad y de prevención de la racialización de las personas migrantes.



Organización de Regiones Unidas – Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR)

ORU-FOGAR es una organización que agrupa tanto a gobiernos subnacionales como a asociaciones de estos. Fue fundada en 2007 en Marsella (Francia), con el fin de fomentar una gobernanza global que tome en cuenta la participación de los gobiernos intermedios en todos los niveles de política pública. Desde 2014 la sede de su secretariado está en Cataluña.

ORU-FOGAR nació por el impulso de los gobiernos regionales (subnacionales) europeos, en específico de aquellos reunidos en el Comité de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), los cuales se encontraron muy pronto con los gobiernos subnacionales de América Latina. A estos se sumaron algunos gobiernos subnacionales de Marruecos y algunos rusos para dar forma a ORU-FOGAR. En la actualidad, la organización tiene una presencia muy importante en Europa, África y América Latina, mientras que su presencia es menor en América del Norte y muy escasa en Asia.

Los objetivos de ORU-FOGAR giran en torno a tres pilares fundamentales: hacer oír la voz de las regiones¹⁶; construir una gobernanza global donde las regiones estén posicionadas; y, trabajar para dichas regiones. Se busca alcanzar el primero de estos objetivos haciendo oír la voz de los gobiernos intermedios en las instancias parlamentarias, frente a los gobiernos nacionales y facilitando la representación de los gobiernos subnacionales en foros globales. Para construir una gobernanza global donde las regiones ocupen un espacio primordial, se propone promover la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño y la gestión de las políticas de educación, de salud y en la construcción de infraestructuras sociales, así como también favorecer las relaciones trans-nacionales y trans-fronterizas entre los gobiernos subnacionales. Finalmente, con el objetivo de trabajar para las regiones, se busca instar a los gobiernos nacionales a incorporar las agendas de los gobiernos subnacionales, cuyas prioridades serán las políticas subnacionales de competitividad y crecimiento.

ORU-FOGAR está compuesta por un buró ejecutivo y una asamblea general. El buró ejecutivo se reúne dos veces al año y está conformado actualmente por trece personas, provenientes de países europeos, africanos y latinoamericanos, entre ellos Ecuador. La asamblea general, por su parte, elige a los miembros del buró y un(a) presidente. La organización también cuenta con tres grupos de trabajo. El primer grupo de trabajo es el de cooperación al desarrollo, el cual gestiona fondos de cooperación y forma parte de una alianza para la eficacia de la cooperación impulsada por la ONU. Este grupo está presidido por el gobierno de Cataluña. El segundo grupo de trabajo es el de soberanía alimentaria, antes llamado de seguridad alimentaria. Este grupo está presidido por la Mancomunidad de los Andes, conformada por algunos gobiernos regionales de

¹⁶ Como ya se mencionó, debe entenderse aquí por “regiones” los territorios subnacionales (es decir, las provincias, los departamentos o estados) y sus gobiernos. En el caso de ORU-FOGAR, se hace hincapié también en el hecho de que son los gobiernos subnacionales, elegidos democráticamente, los que hacen parte de la organización; no así los gobiernos designados por los gobiernos centrales, como serían las gobernaciones en el caso de Ecuador.



Perú. Y el tercer grupo de trabajo es el de medio ambiente, que en realidad es más que un grupo de trabajo, puesto que está liderado por una organización sectorial de gobiernos subnacionales llamada Regions4, dedicada a temas medioambientales.

ORU-FOGAR tiene dos líneas generales de acción. La primera se centra en el desarrollo de las capacidades de cada gobierno subnacional para dinamizar, dentro de su propio territorio, una política de seguridad alimentaria, en el marco de los planes nacionales e internacionales. La segunda tiene que ver con el incremento de la cooperación entre los gobiernos subnacionales, tanto del Norte Global como del Sur Global, en torno a una buena convergencia de los recursos humanos y financieros.

En relación con estas líneas generales de acción, las líneas de trabajo de ORU-FOGAR se han enfocado en: promover el intercambio de conocimiento y experiencias entre gobiernos subnacionales para la implementación de las agendas de desarrollo sostenible y cambio climático; facilitar proyectos de cooperación entre gobiernos subnacionales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus territorios; unificar esfuerzos con los representantes de gobiernos subnacionales para hacer frente al cambio climático, a través de iniciativas concretas como Regions Adapt; y, garantizar la presencia de los gobiernos subnacionales y de sus intereses en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP) y sobre la Diversidad Biológica.

ORU-FOGAR centra su trabajo en tres ejes temáticos: soberanía alimentaria, desarrollo sostenible y cooperación para el desarrollo. El primer eje temático es desarrollado por la comisión del mismo nombre, esta fue creada en 2008 con el apoyo de la FAO y sostenida, sobre todo en sus inicios, por los países europeos. El segundo eje temático (desarrollo sostenible) está liderado por Regions4 y busca impulsar la implementación de los ODS y alentar a los gobiernos subnacionales a formular políticas respetuosas con el medio ambiente. Por último, en cuando a la cooperación para el desarrollo, ORU-FOGAR busca convertirse en la voz de los gobiernos intermedios en el debate sobre cooperación para el desarrollo en los espacios internacionales más relevantes.

Otro punto en el que ORU-FOGAR ha trabajado de manera considerable es el del éxodo rural, en especial en la forma en que este fenómeno se manifiesta en Europa. ORU-FOGAR considera que, en la actualidad, este es un tema clave y ha buscado liderar su posicionamiento en los foros internacionales. La relevancia otorgada a este tema por ORU-FOGAR tiene que ver con la importancia que confiere, a su vez, al tema del equilibrio territorial. Lo que significa que ORU-FOGAR considera que los territorios deben desarrollarse de manera equilibrada; la organización considera que, así como son necesarias las grandes ciudades, también son necesarias ciudades intermedias, ciudades pequeñas, pueblos y un mundo rural próspero.

En lo que corresponde a las acciones de posicionamiento llevadas a cabo por ORU-FOGAR destacan las realizadas en dos instancias. Por un lado, a nivel de la Comisión Europea, se consiguió que se cree el Comité de Regiones de la Unión Europea y que las regiones (es decir,



los gobiernos subnacionales) fueran el ámbito de la planificación estratégica y también de la financiación de los proyectos europeos. Por otro lado, en el sistema de Naciones Unidas, si bien los gobiernos subnacionales no habían participado en la construcción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sí fueron invitados por la ONU a participar en las consultas nacionales y temáticas para la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030); lo cual es visto como algo positivo. Sin embargo, se considera que, en el sistema de Naciones Unidas, si bien se les permite a los gobiernos subnacionales y sus asociaciones estar presentes, lo hacen como actores secundarios, por lo cual es difícil que estos influyan en las agendas globales, tal como se desearía.

En cuanto a la participación de gobiernos provinciales del Ecuador en ORU-FOGAR, cabe destacar la participación del Gobierno Provincial del Azuay, el cual lidera el grupo sobre soberanía alimentaria. Esta mesa de trabajo busca incrementar el acceso a alimentos saludables, acabar con el desperdicio de alimentos y disminuir la desnutrición. De igual manera, aspira evitar la migración campo-ciudad y la disminución de la producción en el campo mediante el desarrollo agropecuario, el fomento de los encadenamientos productivos y asociativos, capacitación y asistencia técnica, transferencia tecnológica integral, mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización, programas de alimentación saludable, entre otras acciones. Según datos de ORU-FOGAR, en la provincia del Azuay, estas acciones han beneficiado directa e indirectamente a más de 75.000 personas.

De ahí que el proyecto “CRECER”, desarrollado por el Gobierno Provincial del Azuay, contó con el apoyo de ORU-FOGAR. Se trata de un modelo de gestión en seguridad alimentaria y nutricional con enfoque integral e intersectorial que inició con el apoyo a 20.000 pequeños agroproductores del Azuay a través de la empresa de economía mixta AgroAzuay. En otro aspecto, el proyecto de aplicación de estrategias "Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation" (RIS3), desarrollado por ORU-FOGAR en América Latina, en relación con la Agenda 2030, tiene entre sus participantes a tres gobiernos provinciales de Ecuador: Azuay, Morona Santiago y Pastaza.

Otro proyecto desarrollado en Ecuador con el apoyo de ORU-FOGAR fue “Guayas renace con conectividad”. Este consistió en la entrega de dos servicios gratuitos relacionados con el acceso a internet a la ciudadanía de la provincia: se instalaron puntos de red wifi de acceso público y se impartieron capacitaciones virtuales orientadas a docentes y población rural. El objetivo era implementar una red wifi en 200 zonas rurales de la provincia del Guayas, donde adultos y niños puedan acceder a internet gratuito por medios inalámbricos, lo que les permitiría desarrollar sus habilidades tecnológicas en medio del contexto de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas se desarrolló el proyecto “Sistema de Información Local (SIL) – Caminando hacia un gobierno abierto”. Este proyecto nació de la necesidad institucional de contar con un sistema de libre acceso a los datos del gobierno provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y disponer de una herramienta que contribuya a: la transparencia, la planificación territorial, la interacción entre el gobierno y la ciudadanía y la



lucha contra la corrupción. Entre los objetivos específicos de este proyecto estuvieron: actualizar la información geográfica de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, actualizar e integrar la información estadística de la provincia y difundir y promover el proyecto mediante la promoción y capacitación a la ciudadanía.

Además de estos proyectos específicos, ORU-FOGAR ha trabajado también temas como la planificación estratégica en América Latina y, en particular, con los gobiernos provinciales de Ecuador. En ese tenor, en el último trimestre del año 2022, ORU-FOGAR realizó un curso sobre planificación estratégica con una delegación de CONGOPE. Así mismo, ha propuesto desde inicios de este año el tema de los bonos de carbono, como un mecanismo para contribuir al cuidado de las fuentes de agua, el cual consiste en la reforestación de zonas seleccionadas por los gobiernos provinciales dentro de sus competencias. Según sus voceros, ORU-FOGAR dispone de los contactos internacionales para financiar e implementar proyectos de reforestación de miles de hectáreas. Siguiendo esta misma línea, también se propone aprovechar el Fondo Cien de la Cooperación Española, el cual puede ser dirigido a financiar proyectos de riego y de turismo.

Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI)

Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI) es una red de alcance global, con más de 2 500 gobiernos locales y subnacionales en calidad de miembros, los cuales representan a más de 125 países de distintos continentes del mundo. Su membresía está abierta a todos los gobiernos locales y regionales, así como sus asociaciones globales, regionales, nacionales y subnacionales. Para ser parte de esta red el gobierno local, subnacional o la asociación debe pagar una cuota anual que varía en función de cada uno de los territorios y su ingreso nacional bruto per cápita.

ICLEI nace en una asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York con miras a la conferencia Río 92, con el objetivo de representar a los gobiernos locales frente a dos acuerdos clave que saldrían de dicha conferencia: el Acuerdo de París y el Convenio de Diversidad Biológica.

En cuanto a su estructura, ICLEI tiene un Consejo Global, conformado por autoridades locales de cada región. Así mismo, a nivel regional, existen consejos regionales y secretariados regionales. En algunos casos, también existen instancias nacionales, las cuales tienen representación, a su vez, en los consejos de cada región. Finalmente, tiene una secretaría general con sede en Bonn (Alemania).

El trabajo de ICLEI se enfoca principalmente en el desarrollo urbano sostenible, a través de cinco vías de desarrollo interconectadas que procuran promover un cambio sistémico: a) desarrollo de bajas emisiones; b) desarrollo basado en la naturaleza; c) desarrollo circular; d) desarrollo resiliente; y e) desarrollo equitativo y basado en las personas.



La vía de desarrollo de bajas emisiones aspira a reducir los contaminantes y las emisiones de gases de efecto invernadero con la intención de lograr la neutralidad climática. Promueve el uso de energía renovable mediante la desinversión en combustibles fósiles y el uso de soluciones basadas en la naturaleza. Promueve también una movilidad sostenible, tanto de pasajeros como de carga, con prioridad en la movilidad peatonal, el uso de bicicletas, el transporte público y la movilidad compartida.

La vía de desarrollo basada en la naturaleza se relaciona con la protección de la naturaleza, la mejora de la biodiversidad y los ecosistemas dentro y alrededor de las ciudades. Fomenta la búsqueda de oportunidades económicas basadas en la naturaleza y los servicios de los ecosistemas, así como la promoción de zonas verdes para reconectarse y relacionarse con el entorno natural en las zonas urbanas.

La vía de desarrollo circular propone el desarrollo de nuevos modelos de producción y consumo que construyan sociedades sostenibles en base a los principios de la economía circular; esto es, mediante la utilización de recursos reciclables, compartibles y regenerativos. Busca desvincular el desarrollo económico urbano del consumo de recursos y la degradación ambiental, a través del acceso equitativo a los recursos, el desarrollo de sistemas urbanos de ciclo cerrado y opciones de gestión sostenible de desechos.

La vía de desarrollo resiliente promueve la anticipación, prevención, absorción y recuperación de las perturbaciones y tensiones provocadas, de manera particular, por los rápidos cambios ambientales, tecnológicos, sociales y demográficos. De igual modo, esta vía aspira al mejoramiento de las estructuras y funciones de respuesta básicas esenciales.

La vía de desarrollo equitativa y centrada en las personas promociona la construcción de comunidades urbanas justas, habitables, felices e inclusivas. Esta tiene que ver con las causas sistémicas de la pobreza y la desigualdad y rescata los sistemas de apoyo natural para la vida humana. Tiene como prioridades brindar acceso equitativo a alimentos seguros y nutritivos, educación de calidad, agua limpia y saneamiento, energía sostenible, aire limpio y suelo productivo para todos y todas.

El trabajo de posicionamiento de ICLEI se ha centrado principalmente en las dos conferencias de las partes (COP) de cambio climático y de biodiversidad. En la COP del clima, ICLEI participa todos los años y realiza también eventos conocidos como “la semana del clima” en cada una de las regiones donde tiene presencia. En el caso de América Latina, la semana del clima se realiza en junio. En cuanto a la COP del clima, que se realiza en noviembre, este año tendrá lugar en Dubái, mientras que la COP de biodiversidad se realiza cada dos años.

Por otra parte, ICLEI busca apoyar los esfuerzos de posicionamiento de sus miembros, tanto frente a instancias globales, por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas, como frente a instituciones financieras internacionales, un caso puede ser la banca de desarrollo, y otro tipo de instituciones reconocidas internacionalmente, como fundaciones y universidades. Otro aspecto importante es la promoción de espacios de aprendizaje mediante el intercambio con



gobiernos homólogos de otros países. También se apoya a los miembros para que mejoren su visibilidad y reconocimiento frente a otros aliados alrededor del mundo.

ICLEI considera que, para mejorar el posicionamiento internacional de un gobierno local o subnacional, es necesario, en primer lugar, ampliar su capital social. En ese sentido, una organización como ICLEI puede abrirle las puertas para relacionarse con muchas otras organizaciones, tales como la banca internacional de desarrollo, las distintas agencias de la ONU, fundaciones y universidades internacionales. Un segundo punto importante tiene que ver con el aprendizaje permanente, el cual se puede dar mediante el intercambio con gobiernos homólogos de otros países, donde se aprende de experiencias innovadoras, así como de las experiencias fallidas; además, se puede aprender a través de la participación en eventos, conferencias, capacitaciones y otros espacios de interacción impulsados desde ICLEI. Un tercer punto importante es la legitimidad de un gobierno frente a la población de su territorio. Al respecto, ICLEI considera que la vinculación del gobierno local o subnacional con instancias internacionales —como la ONU u otras— ayuda a mejorar la legitimidad del gobierno y facilita la implementación de las políticas públicas y proyectos deseados.

En cuanto a la participación de gobiernos locales o subnacionales en proyectos e iniciativas impulsados por ICLEI, destacan el proyecto “Cities with Nature” y la iniciativa “100% Renewable Cities and Regions Energy Compact”. El primero (Ciudades con naturaleza, en su traducción en español) busca reconectar a las comunidades urbanas con la naturaleza y revalorar el papel de esta dentro y alrededor de las ciudades, a nivel mundial. Provee una plataforma para que las ciudades y sus aliados se conecten con el fin de trabajar con el compromiso compartido de avanzar hacia un mundo urbano más sostenible. Según la página web de ICLEI, dos gobiernos autónomos descentralizados cantonales del Ecuador participan en este proyecto: el del Distrito Metropolitano de Quito y el del cantón Pastaza.

En cuanto a la iniciativa “Ciudades y Regiones 100% Renovables”, esta busca aportar al cumplimiento de la meta de emisiones cero hasta el año 2050 establecida en el Acuerdo de París. De modo concreto, la iniciativa busca canalizar recursos a los gobiernos locales y subnacionales de manera directa, en alianza con la asistencia para el cambio energético de las Naciones Unidas; su intención es lograr que estos avancen en sus compromisos con la meta propuesta. Cabe mencionar que el CONGOPE forma parte de esta iniciativa.

Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (Regions4)

Regions4 es una organización internacional que se ha constituido como la voz global de los gobiernos subnacionales (estados, regiones y provincias) frente a instancias multilaterales como la ONU, la Unión Europea y en las discusiones globales sobre cambio climático, biodiversidad y desarrollo sostenible. Regions4 se establece inicialmente en 2002 en la Cumbre Mundial de Johannesburgo como la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible y en 2019 se convierte en Regions4. En la actualidad, forma parte de ORU-FOGAR, dentro de la comisión



sectorial de medio ambiente de dicha organización —aunque tiene autonomía y personería jurídica propia— y representa a 41 gobiernos subnacionales pertenecientes a 21 países de 4 continentes.

El objetivo principal de las líneas de acción de Regions4 son el posicionamiento de su agenda y de los intereses de los gobiernos subnacionales que la conforman. Estas incluyen: la participación en los principales eventos internacionales relacionados con el clima, el desarrollo sostenible y la biodiversidad —lo que genera oportunidades para que líderes locales de todo el mundo muestren sus acciones, participen en coaliciones y puedan gestionar apoyo económico para su labor—; la formación de redes para relacionarse con organismos intergubernamentales, organizaciones internacionales y partes interesadas relevantes —incluidos líderes de la ONU y jefes de gobierno—; y el seguimiento a la negociaciones globales, cuya búsqueda sería participar en los procesos de toma de decisiones y en los debates políticos y técnicos que se dan en dichos espacios.

Regions4 está reconocida oficialmente ante varias entidades del sistema de las Naciones Unidas, tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Otra importante línea de trabajo de Regions4 es la creación de oportunidades de financiamiento, en función de las necesidades y competencias de sus miembros y en combinación con las de las partes interesadas que cuentan con los recursos económicos para financiarlas. Para esto, rastrea oportunidades de financiamiento y lanza convocatorias de proyectos. Tal fue el caso de la convocatoria Call4Projects, lanzada por primera vez en 2016; esta cofinancia proyectos piloto, proyectos de demostración y proyectos de difusión con una duración de 12 a 24 meses y con un cofinanciamiento máximo del 60% del total de los costes subvencionables de cada proyecto.

En cuanto a sus ejes temáticos de trabajo, son tres y están claramente definidos: biodiversidad, clima y desarrollo sostenible. En cuanto a la biodiversidad, Regions4 coordina el Comité Asesor de Gobiernos Subnacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU, donde se ha reconocido cada vez más el papel de los gobiernos subnacionales y locales en el apoyo a los esfuerzos de los gobiernos nacionales para alcanzar sus objetivos en materia de biodiversidad. Respecto al clima, Regions4 promueve actividades para desarrollar posiciones conjuntas entre sus miembros, así se procura un mayor reconocimiento y consideración a los actores subnacionales en los convenios y documentos adoptados en materia climática. Sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Regions4 participa como socio organizador del Grupo Principal de Autoridades Locales (LAMG) y como miembro del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales. En ese aspecto, Regions4 ha defendido el papel único de los gobiernos subnacionales en la implementación, seguimiento y revisión de los ODS; eso, en vista de su posición estratégica para: superar las desigualdades territoriales, crear condiciones



propicias para el desarrollo sostenible e inclusive para integrar esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Regions4 representa la voz de los gobiernos intermedios en esta agenda, de modo particular en las revisiones anuales del Foro Político de Alto Nivel.

Regions4 ha colaborado con diferentes gobiernos provinciales del Ecuador para la implementación de proyectos en sus territorios. Entre los GADP participantes se encuentran Azuay, Morona Santiago, Manabí, Esmeraldas y Santa Elena. Por ejemplo, el Gobierno Provincial del Azuay junto al gobierno provincial de Morona Santiago realizaron el proyecto “Conservación integral del oso de anteojos y la danta de monte como especies protegidas en el Bosque de Protección Collay”. El gobierno del Azuay también creó, con apoyo de Regions4, su propia estrategia climática (denominada “Estrategia MAR”) en 2015.

Por su parte, el Gobierno Provincial de Manabí —a través del CONGOPE y con la participación de diferentes organismos públicos, privados y ONG de la provincia— está implementando un sistema de riego tecnificado. En total se han construido 34 pozos como medida de adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad en zonas rurales, lo que ayudaría a mantener los cultivos y promovería una cadena de beneficios económicos, sociales y ambientales.

En la provincia de Esmeraldas, mediante el proyecto “Estrategias provinciales de cambio climático de Ecuador”, se diseñaron de forma participativa estas alternativas provinciales que tienen el objetivo de apoyar a la generación e implementación de políticas públicas locales, enfocadas a la adaptación y mitigación del cambio climático y su vez contemplan la incorporación del enfoque de género. Este proceso se llevó a cabo desde noviembre de 2016 hasta mayo de 2021 y contó con una inversión de 1’250.000 euros. El proyecto se realizó con el apoyo financiero de la Unión Europea y el CONGOPE. En Esmeraldas también se creó el “Sistema de Áreas de Conservación” como una forma de respuesta y adaptación a los efectos del cambio climático.

Un último caso de estas colaboraciones es del gobierno provincial de Santa Elena, Manabí y Guayas, reunidos en el Consorcio para Abordar el Cambio Climático en la Cordillera de la Costa en Ecuador. Dichos gobiernos iniciaron el proyecto “Enfrentando el Cambio Climático en la Cordillera de la Costa”, el cual fue presentado a la Unión Europea junto a Fundación Natura y el Centro Internacional de Investigación del Fenómeno del Niño (CIIFEN). El proyecto se llevó a cabo en trece cantones de las provincias de Manabí, Santa Elena y Guayas.

5.2 Estrategias y líneas de acción para el Posicionamiento Internacional

A más de los hermanamientos que los gobiernos subnacionales establecen con sus similares de otros países y la gestión de cooperación descentralizada y tradicional que llevan adelante con agentes internacionales de distinta índole, los gobiernos intermedios y locales han apostado por la conformación de redes de articulación. Con tales redes aspiran a: posicionar su voz en el escenario internacional, compartir sus experiencias y nutrirse de las de sus pares y contar con



una 'vitrina' para dar a conocer su territorio y volverse atractivos para las inversiones, los recursos de cooperación y los flujos turísticos. A esos fines se perfilan las siguientes estrategias.

Octava estrategia: generar mecanismos de relacionamiento y vinculación con las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales ya existentes

El primer mecanismo, aunque indirecto, es aprovechar la pertenencia del CONGOPE a estos espacios y por medio de esta representación gremial poder establecer una vinculación que le permita al GADP mantenerse al tanto de convocatorias, posibles asistencias técnicas e intercambios y además propicie que sus criterios territoriales se visibilicen en los principales foros internacionales, en los que estas plataformas de gobiernos subnacionales generan incidencia.

Un segundo camino es la vinculación directa. Para ello es importante diseñar un marco jurídico adecuado para dicho relacionamiento, lo que daría una muestra más de que el gobierno provincial lleva adelante una acción internacional seria y profesionalizada. A pesar de que la resolución 009 del Consejo Nacional de Competencias no brinda claridades absolutas, sí abre una oportunidad para la internacionalización de los territorios al permitirles a los GADP: "promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional (...) a través de la participación de eventos nacionales e internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional" (Resolución 009-CNC-2011, Art. 16, n. 8). Con ese sustento se torna propicio que la propia prefectura se dote de un artículo, por medio de una ordenanza, que le faculte establecer vínculos con esas plataformas, tomando en cuenta que una vinculación así implica el pago de aportes por concepto de membrecía.

Líneas de acción:

- La unidad de RR. II. se informará de las formas de funcionamiento y principales líneas de acción de las distintas plataformas.
- La unidad de RR. II., de ser el caso, establecerá un primer acercamiento con estos espacios, para conocerlos a mayor detalle.
- La unidad de RR. II. sostendrá reuniones técnicas con el CONGOPE; con ello se mantendrá informada de los mecanismos e implicaciones que supone esta vinculación mediada por el gremio y podrá contemplar las oportunidades que pueden presentarse para su territorio o mancomunidad.
- Para el caso en que la provincia busque un relacionamiento directo, la unidad de RR. II. en coordinación con el departamento jurídico prepararán un borrador de ordenanza que



faculte a la autoridad de la provincia destinar los recursos necesarios para la vinculación con estas plataformas.

- La autoridad provincial motivará la aprobación de la ordenanza en el Consejo Provincial.

Novena estrategia: diseñar y promover mecanismos de articulación y cooperación transfronteriza y, a mediano plazo, la construcción de una plataforma de articulación de provincias fronterizas de Sudamérica

Ser un territorio de frontera tiene sus ventajas, como pueden ser la fuerte actividad comercial, el contacto social o el intercambio cultural; pero también trae consigo desventajas de diversa índole. En el caso de Latinoamérica, lastimosamente, las fronteras han estado marcadas por un desarrollo desigual en relación a los centros económicos y políticos de los países. La presencia intermitente de los Estados se ha manifestado en servicios de baja calidad y ausencia de alternativas de desarrollo económico productivo, lo que los ha configurado como territorios de constante alerta.

Luego, entre los territorios fronterizos hay muchísima diversidad y presentan distintas realidades unos respecto de otros, incluso dentro de los mismos países. A manera de ejemplo podemos decir que las necesidades que presenta Sucumbíos son distintas a las de Loja. Por ello, el primer paso es un adecuado análisis de las características territoriales con sus dinámicas particulares; dicho análisis debe incluir necesariamente una visión transfronteriza, pues resulta imposible conseguir un desarrollo integral solo de un lado de la frontera.

Hay que construir, entonces, una estrategia de cooperación transfronteriza que sea compartida por ambos lados de la frontera y que vaya más allá de la simple relación de vecindad. Para ello se requiere, por un lado, que la estrategia sea pensada a mediano y largo plazo y no esté atada a un hecho coyuntural. Y, por otro lado, se necesita una estructura transfronteriza que gestione proyectos e iniciativas de desarrollo. Esta puede ser más o menos informal, pero es importante que siempre tenga clara su concepción transfronteriza; es decir, tiene que superar el hecho de ser delegada por uno u otro lado (pues las administraciones en esos espacios de articulación suelen ser rotativos) y debe tomar decisiones equilibradas en beneficio de todo el territorio trasfronterizo. De ahí que el esfuerzo será diseñar, promover y mantener esta estructura altamente técnica e independiente.

En América Latina son pocas las experiencias de este tipo, lo que ocasiona que no lleguen suficientes recursos para proyectos de cooperación trasfronteriza y, si llegan, dichos proyectos no son sostenibles. Las iniciativas transfronterizas que se pueden desarrollar son múltiples: cuidado de cuencas hídricas, manejo conjunto de residuos, proyectos turísticos conjuntos y programas de salud conjuntos o articulados. José María Cruz, representante de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), en entrevista realizada para este estudio, recordó que en Europa existen importantes iniciativas bajo este esquema; por ejemplo, un hospital



transfronterizo entre España y Francia que no es ni español ni francés, pero es gestionado de manera compartida por los dos países.

Tampoco se cuenta en América Latina con una organización o asociación de territorios fronterizos. En el caso europeo, ARFE ha logrado captar una importante cantidad de recursos de la Unión Europea y canalizarlos para el desarrollo de las fronteras. Que una organización de este tipo funcione en nuestra región exige de los territorios integrantes la contribución de un aporte económico que podría definirse en función de varios parámetros: tamaño de la frontera, población, entre otros; luego, ese aporte podría retribuirse de forma importante.

A manera de ejemplo, podríamos traer a colación la movilidad humana, una temática que adquirió mayor relevancia para nuestras fronteras en el último lustro. Cabe señalar que la Oficina de Población, Refugio y Migración de los Estados Unidos destinó en 2022 a Colombia, Ecuador y Perú 15 millones de dólares a cada país (45 millones en total), su eje central fue la problemática de movilidad humana. Esos recursos se canalizaron por medio de ONGD, pero una estructura asociativa de los territorios fronterizos, como la que aquí se describe, pudo haber canalizado parte de esos recursos para aumentar la resiliencia de las fronteras, a fin de responder en mejores condiciones al fenómeno migratorio.



VI. CONCLUSIONES

- I. La acción internacional de los gobiernos provinciales, tanto en su actividad paradiplomática y de posicionamiento internacional, como en la internacionalización de su territorio, requiere de la generación de condiciones mínimas al interior de su estructura interna. Esto implica fortalecer las capacidades técnicas y operativas, no solo de sus unidades de cooperación para que abarquen un espectro más amplio hacia el relacionamiento internacional, sino también de sus áreas de planificación estratégica, participación ciudadana y las áreas que agregan valor —relacionadas con las dimensiones del desarrollo sostenible—. Así, ya sea que se pueda fortalecer o no a las unidades de cooperación con mayor autonomía administrativa y adecuado número de funcionarios, el GADP podría ejecutar su plan estratégico de internacionalización, repartiendo responsabilidades en las distintas dependencias de su estructura.
- II. Este fortalecimiento pasa, por un lado, por adquirir los conocimientos sobre el funcionamiento del sistema nacional de competencias (no solo las del gobierno provincial) y los contenidos de los debates y análisis internacionales —en torno a las principales agendas específicas que se desprenden de la Agenda 2030—. Por otro lado, se debe adquirir las habilidades y tecnologías necesarias para: 1. desarrollar un diagnóstico y planificación integral que permita identificar los retos del territorio y, sobre todo, las potencialidades que puede mostrar y compartir con el mundo; 2. Implementar un modelo de gobernanza que integre a los distintos actores del territorio —pues el plan de internacionalización no tiene que ser una empresa únicamente del gobierno provincial—. Estos elementos: conocimientos, habilidades y tecnologías harán que la proyección internacional se realice de forma técnica, profesional y sostenible; es decir, se procura que dicha proyección trascienda la finitud de las administraciones de turno y se constituya en una política pública de mediano y largo plazo.
- III. Los GADP, en tanto gobiernos intermedios, están llamados a asumir el liderazgo en la localización y consecución de la Agenda 2030 y demás agendas internacionales específicas, en razón de su posición estratégica —en la que mantienen una relación con el gobierno central, gobiernos locales y un vínculo directo con distintos actores en territorio, el cual les permite propiciar la participación de la sociedad civil y el sector privado—. Al mismo tiempo, son los responsables políticos de vincular las necesidades de los territorios en los instrumentos y discusiones globales, así como de recuperar y valorar las experiencias de los actores locales, de ese modo se establece una permanente retroalimentación de doble vía. En esa línea, resulta fundamental contar con un adecuado sistema local de información que permita monitorear, de forma permanente, los avances de la provincia en términos de desarrollo sostenible.



- IV. A más de las fortalezas en la planificación, gobernanza, su rol de gobierno intermedio y un adecuado manejo de información, es necesario que el GADP sustente su plan de relacionamiento internacional en un instrumento normativo propio, una ordenanza aprobada por el Consejo Provincial. Esto le permitirá institucionalizar la propuesta, pero además habilita salvaguardarse jurídicamente para fortalecer sus unidades técnicas e incluso tomar decisiones en torno a sus actividades de paradiplomacia y participación, en redes de gobiernos subnacionales.

- V. Los espacios de articulación de gobiernos subnacionales, tanto los existentes como aquellos que podrían surgir en el futuro —por efecto de la acción internacional de los gobiernos intermedios y locales—, brindan a los GADP del Ecuador una gran oportunidad: para posicionar su voz en el escenario internacional, compartir sus experiencias, nutrirse de las de sus pares y contar con una ‘vitrina’ para dar a conocer su territorio y volverse atractivos para las inversiones, los recursos de cooperación —no solo financieros, como se visualiza desde la gestión tradicional, sino también conocimiento y tecnologías— y los flujos turísticos.



BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, M., & Díaz, C. (2020). Economía circular, una estrategia para el desarrollo sostenible. Avances en Ecuador. *Estudios de la Gestión*(8), 35-57.
- Álvarez, M., & Oddone, N. (2019). La creciente importancia de la Paradiplomacia en América latina. *Aldea Mundo*(47), 8-13.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas). (Abril de 2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*. BID-CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe>
- Carrión, F. (2019). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina. *Monografías*(76), 177-187.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). (2016). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local GOLD IV*. Barcelona: CGLU.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). (2021). *Guía para la elaboración de Informes Subnacionales Voluntarios*. Barcelona: CGLU.
- Chatham House. (2020). *La economía circular en América Latina y el Caribe: Oportunidades para fomentar la resiliencia*. Londres: Chatham House.
- Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe. (2022). *Economía Circular en América Latina y El Caribe: una visión compartida*. Circular Economy Coalition. Obtenido de <https://coalicioneconomicircular.org/3324-2/>
- Comisión Europea. (2015). *Cerrar el círculo: Un plan de acción de la UE para la economía circular*. Bruselas: Comisión Europea.
- CONGOPE (Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018a). Menos gases de efecto invernadero a través de granjas climáticamente inteligentes. *Revista Territorios*(7), 36-40.
- CONGOPE (Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018b). El manejo de los recursos hídricos, vital para la subsistencia de los sistemas territoriales. *Revista Territorios*(7), 24-28.
- CONGOPE (Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018c). Gobiernos intermedios, articuladores para enfrentar el cambio climático. *Revista Territorios*(7), 8-10.
- CONGOPE (Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2022). *Análisis del estado actual de la cooperación y su incidencia en territorio*. Obtenido de <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/P3-Ana%CC%81lisis-del-estado-actual-de-la-cooperacio%CC%81n-y-su-incidencia-en-territorio.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2019). *Informe ejecutivo Evaluación del proceso de descentralización y gestión competencial 2011-2017*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe anual de la Descentralización*. Ecuador.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe técnico: Capacidad Institucional de GAD provinciales 2019*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).



- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. ECUADOR.
- Enríquez Bermeo, F. (2017). Gobierno intermedio y desarrollo regional. En *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional* (págs. 13 - 61). Quito: CONGOPE - Abya Yala.
- Enríquez Bermeo, F. (2019). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial. En *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (págs. 17-66). Quito: CONGOPE - Abya Yala.
- Falleti, T. G. (2006). *Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*. Desarrollo Económico. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/4151121>
- García Chueca, E. (2020). Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU. *CIDOB REPORT*(6), 83-91.
- GEF (Global Environment Fund). (s.f.). *What We Do - Climate change*. Obtenido de Global Environment Fund Sitio Web: <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/climate-change>
- GRID-Arendal. (2021). *Circular Economy on the African Continent: Perspectives and Potential*. Arendal, Noruega: GRID-Arendal.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). (2021). *Censo de Información Ambiental y Económica en GAD Provinciales*.
- Jiménez, W., Ochoa, A. M., & Pineda, E. (2010). Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 113-130.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Series Documento de trabajo I-22 UE, Washington, D.C. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>
- Keating, M. (2000). Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. En F. A. Keating, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (págs. 11-28). Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Llorens, C., & Sánchez Cano, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. En F. Enríquez Bermeo, *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (págs. 105-146). Quito: CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador.
- MAE (Ministerio del Ambiente). (2012). *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Quito: MAE.
- Mesa, J., & González, C. (2020). Estudio de la paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea. (E. Neogradina, Ed.) *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 145-158.
- MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). (s.f.). *Cambio Climático - Acuerdo de París*. Obtenido de MITECO Sitio Web: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elmentos-acuerdo-paris.aspx>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York. Obtenido de <https://unfccc.int/es>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2021). *Noticias ONU - La economía circular: un modelo económico que lleva al crecimiento y al empleo sin comprometer el medio ambiente*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490082>



- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (s.f.). *ONU y Cambio Climático - El Acuerdo de París*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (28 de abril de 2022). *Noticias ONU - Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507862>
- Ospina, C., & Penagos, A. (2019). La agenda 2030 y la transformación de los territorios rurales: un desafío para institucionalidad latinoamericana. *2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe(31)*. Santiago de Chile: FAO.
- Porto De Oliveira, O. (2015). *La transferencia de un Modelo de Democracia Participativa: Paradiplomática entre Porto Alegre y Saint-Denis*. París: Ediciones L'IHEAL.
- SNP (Secretaría Nacional de Planificación). (2021). *Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021 - 2025*. Quito.
- Zapata Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada (Vol. I)*. Barcelona: Diputación de Barcelona.



ANEXOS

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas

Expertos e Informantes Claves:

- Antonia Sábartes; Coordinadora del Foro de la Regiones en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU
- Carles Llorens; Secretario General de la Organización de Regiones Unidas y el Foro global de Asociaciones de Regiones ORU-FOGAR.
- Rodrigo Perpétuo; Secretario Regional para América del Sur de Gobiernos Locales por la Sostenibilidad ICLEI.
- José María Cruz; representante de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas ARFE
- Eugene Zapata; académico e investigador mexicano experto en acción internacional y cooperación de los gobiernos subnacionales.
- Hugo Salomao; Coordinador General de Relaciones Internacionales - Alcaldía de Sau Paulo
- Alfredo Villacrés; especialista de gobernabilidad en el programa Si-Frontera de la Cooperación Técnica Alemana en Ecuador.

71

Responsables de la Unidades de Cooperación de los GADP

- GADP de Azuay: María Augusta Orellana coordinadora de cooperación internacional de Azuay y Belén Gurrero técnica responsable del área cooperación internacional.
- GADP de Carchi: Alejandro Rubio, coordinador de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y Yolanda Schettini es responsable de cooperación internacional.
- GADP de Cotopaxi: Diocelinda Iza, técnica gestora de cooperación internacional e institucional.
- GADP de Imbabura: Carlos Merizalde, director de cooperación internacional y geoparque Imbabura.
- GADP de Loja: Anny Ochoa, analista de cooperación internacional y desde el 2020 está como directora encargada del departamento de cooperación.
- GADP de Manabí: Cielo Mendoza, directora de la cooperación internacional; y Carlos Bernal, subdirector de cooperación.
- GADP de Napo: Ute Heinze es técnico analista 2 de cooperación internacional.
- GADP de Santo Domingo: Carlos Saltos, analista de cooperación internacional y gobernabilidad.
- GADP de Sucumbíos: Ruth Peñafiel, directora de gestión de cooperación internacional.
- GADP de Tungurahua: Irina Dávila, técnica de cooperación internacional y ordenamiento territorial, trabaja en la dirección de planificación y cooperación internacional.
- Esteban Salazar; coordinador de la Mancomunidad del Norte del Ecuador MNE.



Anexo 2: Agendas Internacionales Ambientales y Estrategia Nacional contra el Cambio Climático

A continuación, se presente una síntesis de lo planteado por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París con los esfuerzos de adaptación y mitigación del cambio climático en la región latinoamericana y, especialmente, en el Ecuador, a fin de proveer a los gobiernos provinciales del Ecuador de una hoja de ruta para encaminar sus esfuerzos paradiplomáticos en función del cumplimiento de los objetivos internacionales y nacionales en esta materia. Para ello, el documento empieza definiendo qué es el cambio climático, así como algunos de sus principales efectos en el mundo y en América Latina en particular. Después, presenta resumidamente lo más importante de los principales tratados internacionales para hacer frente al cambio climático, como son la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) de 1994 y el Acuerdo de París de 2015.

Luego, se describe brevemente la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025 en lo que se refiere a sus principios, su mecanismo de implementación y las líneas de acción contempladas para algunos de los sectores prioritarios incluidos en sus planes nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático. El documento finaliza identificando algunos de los principales roles a ser desempeñados por los gobiernos provinciales del Ecuador en cuanto a la adaptación y mitigación del cambio climático.

72

El cambio climático y sus efectos

El cambio climático se define como “el cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (ONU, 1992, p. 3). Este fenómeno se manifiesta en diversas transformaciones en el clima del mundo, tales como “un aumento de la temperatura media global, modificaciones en el patrón de precipitaciones, alza del nivel del mar y reducción de la criosfera”, así como modificaciones en los patrones de eventos climáticos y una mayor frecuencia de eventos climáticos extremos (IPCC citado por CEPAL, 2015).

En cuanto al aumento de la temperatura media global, la CEPAL señala que las proyecciones climáticas para el siglo XXI sugieren un incremento de 1°C a 3,7°C hasta el año 2100, “con un incremento de entre 1°C y 2°C para mediados de siglo y escenarios extremos de hasta 4,8°C de incremento para finales de siglo” (CEPAL, 2015). En lo que se refiere a los patrones de precipitación, las proyecciones son menos certeras, pero se espera que pueda haber mucha heterogeneidad entre regiones, con áreas donde se espera un aumento y otras donde puede haber una reducción de la precipitación. Se considera, además, que es probable “que la frecuencia e intensidad de la precipitación extrema se presenten más en latitudes medias y en



zonas tropicales húmedas” (IPCC citado por CEPAL, 2015). Finalmente, en lo relativo al alza del nivel del mar, se observa que hubo una elevación de 0,19 metros durante el período 1901-2010 y se cree que “es altamente probable que continúe incrementándose a un mayor ritmo” (CEPAL, 2015).

El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) indica que “el cambio climático ya está afectando los patrones del clima, los recursos acuíferos, los niveles de cosecha y los ecosistemas marinos”. Destaca que, frente a estos cambios, las personas pobres de todo el mundo son las más golpeadas debido a que están en peores condiciones para lidiar con ellos. Asimismo, señala que las temperaturas y los niveles del mar están elevándose en muchas partes del mundo, y que las inundaciones y sequías son más frecuentes e intensas cada vez, por lo que “es más urgente que nunca que los países construyan defensas contra los daños causados por los efectos de nuestro cambiante clima”. En este sentido, afirma que los países menos desarrollados enfrentan un mayor riesgo de sufrir daños económicos y sociales duraderos puesto que “no se encuentran bien equipados para protegerse contra el cambio y recuperarse de sus peores efectos” (GEF, 2022).

En lo que atañe a sus causas, se considera que el cambio climático es consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se originan en diversas actividades vinculadas con la vida humana, tales como la quema de combustibles fósiles, el cambio de uso de suelo, las actividades agrícolas y ganaderas y la eliminación de desechos (IPCC citado por CEPAL, 2015).

Desde un punto de vista económico, el cambio climático puede ser entendido como una “externalidad negativa”, por lo cual requeriría “la instrumentación de un conjunto de políticas públicas que permitan atender sus causas y consecuencias globales” (IPCC citado por CEPAL, 2015). De allí se desprende que los esfuerzos a nivel mundial para hacer frente al cambio climático se materialicen en una serie de políticas públicas que buscan contribuir a los procesos de adaptación al cambio climático y de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (CEPAL, 2015).

Así, para hacer frente a este fenómeno, el cual constituye una emergencia mundial, se requiere de soluciones coordinadas en todos los niveles, así como la cooperación internacional para ayudar a los países a avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono (ONU 2022).

Participación de América Latina y el Caribe en las emisiones de GEI y el cambio climático

De acuerdo con la CEPAL, las emisiones totales de América Latina y el Caribe en el año 2012 representaron cerca del 9,9% de las emisiones mundiales (4.561 toneladas métricas de CO₂), de las cuales las emisiones provenientes de energía representaron el 40,4%, el 19,8% provino de la agricultura, el 31,5% del cambio de uso del suelo y la silvicultura, 5,3% del desecho de residuos y 3,0% de los procesos industriales, como se puede ver en el siguiente gráfico (CEPAL, 2015).

Las emisiones de GEI de América Latina y el Caribe provenientes de la energía tienen un menor



peso relativo en comparación con su aporte a las emisiones globales, mientras que las emisiones provenientes del cambio de uso de suelo tienen mayor relevancia. En este sentido, la agricultura contribuye de manera determinante a la emisión de GEI (en América Latina más que en el conjunto del planeta), por lo cual buena parte de las soluciones que busquen mitigar el cambio climático deben centrarse en este sector (CEPAL, 2015; Trivelli y Berdegué 2019).

Efectos del cambio climático en América Latina y el Caribe

En la región latinoamericana se espera que, de la mano de los cambios en la temperatura, haya ambientes más húmedos en el Cono Sur y en los Andes occidentales, mientras que en las demás regiones (Amazonas, Brasil, Centroamérica, México y el Caribe) se espera menores niveles de precipitaciones y por ende mayores sequías (Jarvis et al. citado por Trivelli y Berdegué, 2019).

América Latina y el Caribe aparece como una región particularmente expuesta a los efectos del cambio climático y con una alta heterogeneidad regional. Se considera que sectores como el agua, la biodiversidad, los bosques y las actividades agropecuarias presentan una alta vulnerabilidad (Magrin y Marengo citado por CEPAL, 2015). También se prevé que puede haber efectos importantes en sectores como el turismo, la salud y la reducción de la pobreza (CEPAL, 2015).

Trivelli y Berdegué afirman que, en un mundo con dos grados adicionales de temperatura, “simple y sencillamente no será posible practicar la [actividad agropecuaria] tal y como lo hacemos hoy”. Por ejemplo, dicen, “aumentará la masa de ganado lechero en Argentina y la República Oriental del Uruguay y se reducirá en los países andinos”, mientras que “la duración del periodo de crecimiento vegetal se reducirá en más del 5% en (...) Bolivia, Brasil, Guyana, México, Surinam y Perú”. Por otra parte, consideran que se expandirá la superficie apta para el cultivo de caña de azúcar en varias partes de la región, mientras que el cultivo de café en Centroamérica deberá trasladarse a zonas más altas (Jarvis et al. citado por Trivelli y Berdegué, 2019).

En el caso del Ecuador, algunos de los impactos más destacados del cambio climático, además de las afectaciones sobre la población, la infraestructura y la producción, serían:

- (1) la intensificación de eventos climáticos extremos (...);
- (2) el incremento del nivel del mar;
- (3) el retroceso de los glaciares;
- (4) la disminución de la escorrentía anual;
- (5) el incremento de la transmisión de dengue y otras enfermedades tropicales;
- (6) la expansión de las poblaciones de especies invasoras en Galápagos y otros ecosistemas sensibles del Ecuador continental; y
- (7) la extinción de especies. (Amat y León citado por MAE, 2012, p. 8)

Frente a este escenario, los esfuerzos para hacer frente al cambio climático en América Latina y el Caribe deben considerar las circunstancias específicas de la región y las condiciones del cambio climático. En este sentido, según la CEPAL, la región de América Latina y el Caribe “enfrenta varias paradojas y desafíos en el contexto del cambio climático”, en el sentido de que, al mismo tiempo que debe tomar medidas para abordar el desafío del cambio climático, necesita



también mantener un desarrollo continuado en las próximas décadas a fin de alcanzar sus metas económicas y sociales (CEPAL, 2015).

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) tiene como objetivo final “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (MITECO, 2022). Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, en un momento en que se empezaba a observar señales del cambio climático, pero había menos evidencia científica que hoy acerca de este fenómeno. En la actualidad, la Convención cuenta con 197 Estados-Partes.

La Convención establece que el objetivo de estabilizar las concentraciones de GEI al nivel propuesto debería alcanzarse “en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” (MITECO, 2022).

Los países partes de la Convención se dividen en dos grupos, aquellos que forman parte de los países industrializados que han sido fuente de la mayor parte de emisiones de GEI y pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y aquellos que no están incluidos en los países en desarrollo.

Los países industrializados tienen mayor responsabilidad frente al cambio climático y por lo tanto asumen, según la Convención, más tareas para contribuir al cumplimiento de sus objetivos. Así, estos países están obligados a “informar regularmente sobre sus políticas y medidas en materia de cambio climático, incluidas las cuestiones regidas por el Protocolo de Kyoto”, así como presentar un inventario anual de sus emisiones de GEI. También han acordado apoyar las actividades relacionadas con el cambio climático en los países en desarrollo mediante la prestación de apoyo financiero para la adopción de este tipo de medidas, para lo cual se ha establecido un sistema de subvenciones y préstamos gestionado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) (MITECO, 2022).

Los países en desarrollo, por su parte, deben también informar sobre las medidas implementadas para hacer frente al cambio climático, pero con menos regularidad que los países industrializados. Además, la Convención tiene en cuenta que estos países tienen todavía objetivos de desarrollo económico que alcanzar, por lo cual sus emisiones de GEI seguirán creciendo. Frente a esto, la Convención trata de ayudar a estos países para que limiten sus emisiones de GEI sin obstaculizar su progreso económico (MITECO, 2022).

El Acuerdo de París, por su parte, fue adoptado por los líderes mundiales reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor casi un año después, el 4 de noviembre de 2016 (ONU, 2022). Es un tratado internacional jurídicamente vinculante que “cubre todos los aspectos de la lucha



contra el cambio climático, tanto la mitigación, como la adaptación y los medios de implementación” (MITECO, 2022).

El Acuerdo de París cuenta con tres grandes objetivos a largo plazo, recogidos en su artículo 2:

- Evitar que el incremento de la temperatura media global del planeta supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales (y promover esfuerzos adicionales para que el calentamiento global no supere los 1,5°C).
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.
- Asegurar la coherencia de todos los flujos financieros con un modelo de desarrollo resiliente al clima y bajo en emisiones. (MITECO, 2022)

El Acuerdo de París establece también la necesidad de conseguir la neutralidad climática en la segunda mitad de siglo, esto es, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero.

Para lograr el cumplimiento de sus objetivos, el Acuerdo manda revisar los compromisos de los países cada cinco años, así como “ofrecer financiación a los países en desarrollo para que puedan mitigar el cambio climático, fortalecer la resiliencia y mejorar su capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático” (ONU, 2022).

El Acuerdo de París se propone, por una parte, ser duradero en el tiempo y, por otra, progresivo, en el sentido de animar a los países a asumir objetivos cada vez más ambiciosos. Para esto, se implementa en ciclos de cinco años, con acciones de los países progresivamente más ambiciosas en materia climática. Se espera que, cada cinco años, los países envíen un plan nacional actualizado de acción climática que se conoce como Contribución Determinada a Nivel Nacional, o CDN. (ONU, 2022)

En sus planes nacionales o CDN, los países comunican las medidas que tomarán para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (es decir, sus medidas de mitigación del cambio climático), así como las medidas que tomarán para desarrollar la resiliencia necesaria para adaptarse a los impactos del aumento de temperaturas (medidas de adaptación al cambio climático) (ONU, 2022).

Como parte del Acuerdo de París, se estableció también un marco de transparencia para dar seguimiento y reportar el progreso de los compromisos nacionales existentes y futuros. Con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los países en desarrollo para alcanzar los requerimientos de transparencia definidos en el Artículo 13 del Acuerdo, se creó la Iniciativa de Construcción de Capacidades para la Transparencia (CBIT por sus siglas en inglés) (GEF 2022). Esta iniciativa tiene tres objetivos:



- Fortalecer las instituciones nacionales para las actividades relacionadas con la transparencia en línea con las prioridades nacionales.
- Proveer herramientas, capacitación y asistencia relevantes para cumplir las disposiciones estipuladas en el Artículo 13 del Acuerdo.
- Asistir en el mejoramiento de la transparencia a lo largo del tiempo. (GEF, 2022)

El primer balance mundial de los avances alcanzados en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París tendrá lugar en 2023. Sin embargo, el Informe Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2022 señala que el desempeño de los países en materia de reducción de emisiones de GEI no va por buen camino y que el mundo se dirige hacia un incremento de entre 2,4°C y 2,6°C al final del siglo, por lo que urge una transformación sistémica si se quiere retomar el camino hacia la meta de 1,5°C. De manera similar, indica que el financiamiento y la implementación de acciones de adaptación al cambio climático son inadecuados, puesto que se necesitan entre 160 y 340 miles de millones de dólares por año para financiar este tipo de acciones hasta el 2030 y en el 2020 los flujos internacionales de financiamiento para la adaptación hacia los países en desarrollo fueron de apenas 29 mil millones (UNEP 2023).

Adaptación y mitigación

Los esfuerzos para hacer frente a los impactos y desafíos del cambio climático incluyen un conjunto de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. Conviene, en este sentido, tener claro a qué se refiere cada una de estas dimensiones: adaptación y mitigación.

La adaptación al cambio climático se define como “ajustes en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos” (IPCC citado por CEPAL, 2015). Las medidas y acciones de adaptación al cambio climático tienen el objetivo de “reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los impactos del cambio climático” (MAE, 2012).

Los esfuerzos internacionales de adaptación al cambio climático buscan preparar a las personas y a los países para enfrentar la elevación en los niveles del mar, mayores temperaturas atmosféricas, sequías más graves, intensas inundaciones y otros impactos que pueden afectar los recursos acuíferos, los rendimientos de los cultivos y la salud de las personas y los ecosistemas. Las medidas de adaptación son necesarias para salvaguardar los beneficios del desarrollo y atender las necesidades de los países en desarrollo (GEF, 2022). Actualmente existe una amplia gama de opciones de adaptación (CEPAL, 2015).

La mitigación del cambio climático, por su parte, se trata de “reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) [que provocan el calentamiento de la atmósfera del planeta] y aumentar los sumideros de carbono en sector estratégicos” (MAE, 2012). Las estrategias de mitigación del cambio climático incluyen cosas como: reacondicionar las construcciones para



hacerlas más eficientes en términos energéticos; adoptar fuentes de energía renovable (solar, eólica e hidroeléctrica a pequeña escala); ayudar a las ciudades a desarrollar formas de transporte más sostenible (autobuses de transporte rápido, vehículos eléctricos y biocombustibles); y promover usos más sostenibles de suelos y bosques (GEF, 2022).

Sectores prioritarios para adaptación y mitigación del cambio climático en Ecuador

En América Latina y el Caribe existe un amplio portafolio de políticas públicas de adaptación y mitigación del cambio climático con distintos énfasis por países (CEPAL, 2015). De acuerdo con la CEPAL (2015), aunque el conjunto de medidas y políticas existentes en la región es muy heterogéneo, la mayor parte de ellas se concentran en algunos sectores. Así, las medidas de adaptación en América Latina se concentran en sectores como agua, biodiversidad, bosques, agricultura, infraestructura y asentamientos humanos, mientras que las medidas de mitigación se centran en bosques, energía y transporte (CEPAL, 2015).

Las estrategias de cada país para afrontar el cambio climático están recogidas generalmente en planes o programas de cambio climático. En el caso del Ecuador, el país cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) para el periodo 2012-2025. En este documento se identifica un conjunto de sectores y subsectores como prioritarios para enfocar las políticas y medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en nuestro país. Los siguientes puntos muestran los sectores priorizados por la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (ENCC, 2012):

1. Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca
2. Sectores productivos y estratégicos
3. Salud
4. Patrimonio hídrico
5. Patrimonio natural
6. Grupos de atención prioritaria
7. Asentamientos humanos
8. Gestión de riesgos

Estrategia de Cambio Climático del Ecuador (ENCC)

La Estrategia de Cambio Climático del Ecuador ha sido construida con la mira puesta al año 2025 como plazo al cual implementar una serie de políticas y acciones que mejoren la situación del país en términos de adaptación y mitigación del cambio climático. En la sección anterior se presentó ya cuáles son los sectores identificados como prioritarios para estas dos líneas estratégicas de acción; aquí se indicará cómo está concebida la ENCC para su implementación, cuáles son los principios que la guían y cuáles son algunas políticas definidas en algunos sectores relevantes para la acción de los gobiernos subnacionales en el Ecuador.

La implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático está guiada por nueve principios: articulación regional e internacional; consistencia con principios internacionales



sobre cambio climático; énfasis en la implementación local; integridad ambiental; participación ciudadana; proactividad; protección de grupos y ecosistemas vulnerables; responsabilidad intergeneracional; y transversalidad e integralidad (MAE, 2012).

Asimismo, la Estrategia cuenta con un mecanismo de implementación compuesto por tres instrumentos: el Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones; el Plan Nacional de Adaptación; y el Plan Nacional de Mitigación. El siguiente cuadro resume las funciones de cada uno de estos planes.

Plan	Función
Plan Nacional de Adaptación	Crear y fortalecer la capacidad del país para afrontar los impactos negativos del cambio climático.
Plan Nacional de Mitigación	Brindar un marco de referencia a nivel nacional para la implementación de medidas tendientes a reducir las emisiones de GEI en el país. Crear condiciones favorables para la adopción de medidas que reduzcan las emisiones de GEI en los sectores priorizados, y para la captura y almacenamiento de carbono.
Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones	Definir objetivos y resultados a corto plazo, así como lineamientos de acción a mediano y largo plazo orientados a crear y fortalecer las condiciones requeridas para implementar de forma efectiva los planes nacionales de mitigación y adaptación.

Fuente: MAE (2012), Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

Cada una de las líneas estratégicas de la ENCC (adaptación al cambio climático y mitigación del cambio climático) contempla un objetivo general y un conjunto de objetivos específicos que cumplir (uno por cada sector priorizado), para cada uno de los cuales se enumera una serie de resultados esperados al 2013 (línea base), así como un conjunto de lineamientos para la acción al año 2017 y otro de lineamientos para la acción al 2025.

El ente rector de la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador es el Ministerio del Ambiente, el cual está mandado a formular y ejecutar la misma, incluyendo mecanismos de coordinación y asegurando la articulación interinstitucional de todos los niveles del Estado (MAE, 2012). En este sentido, la ENCC está pensada para funcionar como “elemento integrador de los distintos sectores, que oriente la acción concertada, ordenada, planificada y concurrente, y que promueva la internalización del tema en instancias públicas y privadas en todo el país, considerando el marco político, normativo e institucional existente” (MAE, 2012). Por su parte, el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), una división del Ministerio del



Ambiente, tiene la tarea de coordinar, orientar y evaluar el cumplimiento de la Estrategia. Entre las atribuciones del CICC está la conformación de grupos de trabajo intersectoriales, los cuales “abordan elementos específicos de la estrategia que contribuyan a la elaboración e implementación de los planes nacionales de mitigación y adaptación con sus respectivos programas” (MAE, 2012).

Referencias

CEPAL. 2015. Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago de Chile. 74 p.

CEPAL, FAO e IICA. 2022. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022. San José, C.R.: IICA, 2021. 132 p.; 21 x 16 cm.

CONGOPE. 2018a. “Gobiernos intermedios, articuladores para enfrentar el cambio climático.” En Revista Territorios, No. 7. Quito. CONGOPE. p. 8-10.

CONGOPE. 2018b. “El manejo de los recursos hídricos, vital para la subsistencia de los sistemas territoriales.” En Revista Territorios, No. 7. Quito. CONGOPE. p. 24-28.

CONGOPE 2018c. “Menos gases de efecto invernadero a través de granjas climáticamente inteligentes.” En Revista Territorios, No. 7. Quito. CONGOPE. p. 36-40.

CONGOPE. 2018d. “El ordenamiento territorial es vital para enfrentar el cambio climático.” En Revista Territorios, No. 7. Quito. CONGOPE. p. 47-49.

GEF. 2022. “Climate change”. En What We Do. Global Environment Fund. <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/climate-change>

MITECO 2022. El Acuerdo de París. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elmentos-acuerdo-paris.aspx>

ONU. 2022. El Acuerdo de París. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

MAE (Ministerio del Ambiente). 2012. Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. Quito. MAE. 143p.

Saravia-Matus, S.L. y Aguirre Hörmann, P. 2019. Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 3. Santiago de Chile. FAO 20 p.



Trivelli, C., y Berdegú, J.A., 2019. Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 1. Santiago de Chile. FAO. 76p.

UNEP. 2022. Regional Action Plan on Air Quality 2022-2025. Nairobi. UNEP. 63p.

UNEP. 2023. UNEP in 2022. Nairobi. UNEP. 25p.
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41679/Annual_Report_2022.pdf?sequence=3



Anexo 3: Debates internacionales sobre la transición hacia una economía circular

Uno de los temas más presentes en la agenda internacional desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre de 2015 es el de la transición hacia una economía circular. Desde entonces, éste se ha convertido en un tema de gran interés y convocatoria entre diferentes tipos de actores nacionales e internacionales, como gobiernos (nacionales, subnacionales y locales), coaliciones regionales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos y agencias internacionales, tanques de pensamiento y fundaciones, e instituciones financieras e inversores.

En este acápite, se introduce el concepto de economía circular, sus principios, sus potenciales beneficios y oportunidades, así como los factores que la posibilitan y las etapas que la componen. También se identifica a los actores que intervienen en la transición hacia una economía circular y los papeles que éstos cumplen. Posteriormente, se menciona cuáles son los sectores prioritarios para la transición a la economía circular en América Latina y el Caribe, y cerramos este breve análisis identificando lo que se está haciendo para avanzar en este tema, tanto a nivel internacional como regional, qué otras cosas se pueden hacer y cuál es el papel que pueden jugar los gobiernos subnacionales para apoyar la transición hacia una economía circular.

Qué es la Economía Circular (EC)

Marcia Almeida y César Díaz, investigadores de la Universidad Andina Simón Bolívar, indican que, según la norma francesa AFNOR XP X 30-901, la economía circular se define como:

“el sistema económico de intercambio y producción que, en todas las etapas del ciclo de vida de los productos/servicios, busca aumentar la eficacia de la utilización de los recursos, disminuir el impacto en el medioambiente permitiendo el bienestar de individuos, en el cual el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene en la economía el mayor tiempo posible y la producción de desechos se reduce al mínimo.” (Almeida y Díaz, 2020, p. 40)

La economía circular se define también por oposición al sistema económico “lineal” que caracteriza al actual modelo de desarrollo, el cual “se basa en ‘tomar, fabricar y desechar’ y en el que los recursos se extraen, se convierten en productos, se utilizan o consumen y posteriormente se desechan” (Chatham House 2020, p. 6; ONU 2021). Este modelo económico lineal es considerado “despilfarrador, extractivista y responsable en gran medida del cambio climático y el agotamiento de los recursos” (ONU 2021). En contraposición, un modelo de economía circular “plantea un enfoque completamente distinto que permite estimular el crecimiento económico y generar empleo sin comprometer al medio ambiente” (ONU, 2021),



logrando que los productos y materiales se mantengan en circulación durante el mayor tiempo posible “ya que estos se diseñan para que sean más duraderos y se puedan volver a utilizar, reparar y reciclar” (Chatham House, 2020, 6). En la economía circular se busca que todos los productos tengan un diseño ecológico y que los materiales se mantengan en uso el mayor tiempo posible, “con lo cual se elimina la contaminación y se permite la regeneración de los sistemas naturales” (ONU, 2021).

En este sentido, se concibe a la economía circular como un sistema económico que “fomenta la productividad económica a largo plazo y los empleos verdes, a la vez que hace frente a desafíos mundiales como el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad” (ONU, 2021).

La economía circular se basa en tres principios: eliminar los residuos y la contaminación; hacer circular productos y materiales en su más alto nivel; y regenerar los sistemas naturales (Ellen Macarthur Foundation, 2022; ONU, 2021).

Es importante aclarar que la economía circular, en tanto sistema económico, abarca una gran variedad de sectores e instituciones. Erróneamente se tiende a creer que la economía circular es un modelo que se centra solamente en la sostenibilidad medioambiental. Por el contrario, la economía circular es tan importante para el sector industrial como lo es para el medio ambiente (Chatham House, 2020, p. 20).

En este sentido, la Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe imagina a la economía circular como una economía próspera que funcione con y para las personas, que sea buena para el clima y que trabaje a favor de la biodiversidad. El siguiente cuadro muestra algunas de las formas en que la economía circular puede contribuir a estos propósitos:

Una economía próspera con y para las personas	Una economía próspera buena para el clima	Una economía próspera a favor de la biodiversidad
<ul style="list-style-type: none"> • Abre la ventana a la innovación y a la diversificación económica. • Favorece la adaptación local de las cadenas de suministros. • Crea oportunidades para incluir a las comunidades locales en las dinámicas de producción y consumo. • Favorece la creación de empleo en áreas como la gestión de residuos, reciclaje y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el modelo económico de la región, basado en la extracción de materias primas y generación de alta cantidad de desechos. • Favorecer la transición a fuentes de energía renovables. • Ayudar a mitigar los efectos del cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a reducir las amenazas a la biodiversidad. • Permite que la biodiversidad y los ecosistemas se reconstruyan.



<ul style="list-style-type: none"> • Se integra en los negocios, la educación, la investigación y el diseño. • Puede canalizar apoyo público y privado para mejorar los estándares de salud y seguridad de trabajadores informales vinculados a negocios circulares. • Facilita el desarrollo de habilidades y el acceso a tecnologías por parte de los trabajadores. 		
--	--	--

Fuente: Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe 2022, 14-18. Elaboración propia.

La Economía Circular y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Según la Fundación Chatham House, la economía circular favorece el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, principalmente el ODS 12, referente a la producción y el consumo responsables. Pero, al impulsar el ODS 12 mediante soluciones de economía circular, también contribuiría a alcanzar otros ODS vinculados al medio ambiente, la sociedad y la economía, tales como:

- ODS 6: garantizar la disponibilidad de agua y saneamiento para todas las personas;
- ODS 11: lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles;
- ODS 8: fomentar el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todas las personas;
- y ODS 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación. (Chatham House, 2020, p. 9)

Factores que posibilitan la transición hacia la economía circular

La ONU resalta que “la transición hacia una economía circular no es uniforme y varía en función de una serie de factores como: el grado de industrialización, el nivel de desarrollo tecnológico, la disponibilidad de recursos humanos cualificados y el acceso a la financiación, entre otros” (ONU 2021), por lo cual es importante que las estrategias para avanzar hacia una economía circular sean concebidas con adecuación a cada contexto (regional, nacional, subnacional y local). Pero además de contar con estrategias y medidas específicas para cada contexto, dos factores adicionales serían necesarios: un fuerte compromiso del sector público y la participación del sector privado y la sociedad civil (ONU, 2021).

Asimismo, la Coalición de Economía Circular de América Latina identifica otros tres factores



necesarios para lograr la transición hacia una economía circular: a) el diseño de sistemas y ciclos inversos, b) el establecimiento de condiciones económicas que permitan una economía circular a gran escala, y c) la colaboración y acción de una amplia gama de actores (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 11). El siguiente cuadro resume qué implica cada uno de estos factores.

Diseño de sistemas y ciclos inversos	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere implementar sistemas y logística inversa para mantener los materiales y nutrientes dentro del sistema económico el mayor tiempo posible o devolverlos al suelo cuando no puedan usarse más. • Los ciclos inversos implican prácticas como, por ejemplo, la separación de residuos; sistemas de recolección, clasificación y reciclaje; la simbiosis industrial; entre otras.
Establecimiento de condiciones económicas que permitan una economía circular a gran escala	<ul style="list-style-type: none"> • Para lograr la implementación de sistemas de economía circular a gran escala, se requiere un conjunto de incentivos económicos y políticos.
Colaboración y acción de una amplia gama de actores	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere una armonización de diferentes elementos: políticas públicas, inversión y finanzas, tecnologías digitales, educación y sensibilización. • Colaboración de múltiples stakeholders para apoyar la innovación. • Colaboración entre los sectores público y privado, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, así como entre cadenas de valor locales y globales.

Fuente: Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 11.

Por su parte, la Fundación Chatham House plantea que “el éxito de la transición hacia la economía circular en [América Latina y el Caribe] dependerá de la adopción generalizada de las tecnologías de la Industria 4.0”, puesto que ésta “contribuye a la rentabilidad de nuevos modelos de negocio y, al mismo tiempo, reduce los impactos medioambientales” (Chatham House, 2020, p. 2). Añade que los países de la región deben invertir más en iniciativas de investigación y desarrollo que permitan aprovechar las tecnologías de la Industria 4.0, procurando que este aprovechamiento no se concentre desproporcionadamente en las grandes empresas (Chatham House, 2020, p. 14-15), y que es necesario que las empresas privadas “entiendan el valor que la economía circular puede aportar mediante la utilización eficaz de los recursos y la generación de valor a partir de los residuos (Chatham House, 2020, p. 21). También señala que “la transición hacia una economía circular en América Latina y el Caribe requiere grandes inversiones en infraestructura, especialmente en torno a la recolección, la gestión y el reciclaje de los residuos” (Chatham House, 2020, p. 50).

Finalmente, a partir de las iniciativas llevadas a cabo en África, se plantea que la promoción de



la economía circular requiere la generación de un ambiente apto. Esto se lograría mediante la colaboración con los empresarios y los hacedores de políticas públicas con el fin de desarrollar políticas y marcos regulatorios, canalizar apoyo técnico y financiero, y generar vínculos de mercado para superar las barreras al desarrollo y la adopción de la economía circular (GRID-Arendal, 2021, p. 23).

Beneficios, oportunidades y obstáculos de la economía circular

Almeida y Díaz señalan que la economía circular puede generar beneficios en cuatro niveles: 1) en términos de disponibilidad de recursos, al mejorar el acceso a recursos y reducir la dependencia de las importaciones; 2) beneficios ecológicos, al generar menos impactos ambientales; 3) beneficios económicos, al gestar nuevas oportunidades para el crecimiento económico y la innovación; y 4) beneficios sociales, al promover un comportamiento sostenible del consumidor y mayores posibilidades de empleo (Almeida y Díaz, 2020, p. 44).

Para la Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, la economía circular “brinda la oportunidad de repensar la forma en que funcionan nuestra economía y nuestra sociedad” y puede “traer oportunidades innovadoras de desarrollo económico para una transformación inclusiva y sostenible de la región” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe 2022, 10). La ONU, por su parte, señala que el proceso de transición hacia la economía circular está liderado por China y Europa y que, a través de esquemas de cooperación internacional y diálogo político, los demás países que se sumen a este proceso “pueden beneficiarse del intercambio de conocimientos y mejores prácticas, de transferencias de tecnología y del apoyo financiero de los países pioneros” (ONU, 2021).

Según la Fundación Chatham House, cuando se encuentra respaldada por un marco normativo e incentivos adecuados, la economía circular “tiene el potencial de impulsar la creación de empleo y de valor añadido, así como el crecimiento económico” (McCarthy, Dellink y Bibas citado por Chatham House, 2020, p. 7). Entre las oportunidades que presenta la transición hacia una economía circular, esta organización identifica las siguientes:

- Oportunidad para facilitar la diversificación intrasectorial y generar valor añadido en el plano nacional.
- Oportunidad para superar las vulnerabilidades presentadas por las cadenas de valor mundial (CVM) (también llamadas “cadenas de valor global”, CVG).
- Oportunidad para que la región de América Latina y el Caribe se replantee su modelo de desarrollo económico (oportunidad especialmente relevante en el contexto de recuperación post pandemia).
- Oportunidad para reducir los importantes impactos ambientales y sociales del sector minero y de las industrias extractivas en la región. (Chatham House, 2020, p. 10-18)

Por otra parte, la Fundación Chatham House advierte que “uno de los principales obstáculos



para aplicar la agenda de economía circular en [América Latina y el Caribe] es la falta de participación del sector privado”, puesto que las empresas se siguen mostrando escépticas con respecto al concepto de circularidad, al cual lo ven como una especie de “impuesto ambiental” sobre las actividades productivas (Chatham House, 2020, p. 20). De manera similar, un obstáculo identificado en la experiencia africana de transición hacia la economía circular viene dado por las cadenas de valor global (CVG) de las grandes empresas, las cuales “crean un desequilibrio de las relaciones de poder y desigualdad económica en los países de ingresos más bajos”, por ejemplo, en tanto esperan seguir contando con determinadas regiones (como África o América Latina) para proveerse de materias primas baratas para la manufactura de productos con mayor valor agregado que son vendidos a consumidores con mayor poder adquisitivo alrededor del mundo (GRID-Arendal, 2021, p. 23).

Etapas de un modelo de economía circular

La Comisión Europea identifica cuatro etapas principales a lo largo de la cadena de valor en un modelo de economía circular: 1) producción, 2) consumo, 3) gestión de residuos, y 4) transformación de residuos a recursos. Propone, además, una serie de acciones en cada etapa, considerando que todo lo que se haga en cada una de ellas “tiene un impacto sobre la obtención, la utilización de los recursos y la generación de residuos a lo largo de la vida de un producto” (Comisión Europea 2015, 2). El siguiente cuadro describe cada etapa del modelo, las principales acciones a tomar y sus principales beneficios.

Producción		Consumo	Gestión de residuos	Transformación de residuos a recursos
Diseño	Diseño			
Diseñar productos que sean más duraderos y/o más fáciles de reparar, actualizar o reelaborar. Esto ayuda a: <ul style="list-style-type: none"> Ahorrar recursos preciosos. Facilitar labor de recicladores de recuperar 	Usar los recursos en los procesos de producción de manera eficiente. Compromisos específicos por parte de la industria sobre la sostenibilidad de las fuentes en la obtención de	Decisiones de consumidores están determinadas por la información de que disponen, la variedad y los precios de los productos existentes y el marco normativo. Estados deben ofrecer incentivos y usar	La gestión de residuos debe regirse por un principio de jerarquía. Orden de prioridad desde la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía hasta la eliminación.	Los materiales que pueden reciclarse se reinvierten en la economía como nuevas materias primas o materias primas secundarias. Se debe impulsar el mercado de materias primas secundarias y la reutilización del agua.



componentes y materiales.	materias primas. Promover la innovación en los procesos industriales (por ejemplo, a través de la simbiosis industrial).	instrumentos económicos para que los precios reflejen mejor los costes ambientales de los productos. Vida útil de los productos puede ampliarse diseñándolos ecológicamente, esto es, haciéndolos más duraderos y fáciles de reparar.	Cuando no es posible evitar o reciclar los residuos, se debe procurar recuperar su contenido energético antes de desecharlos definitivamente.	Es necesario elaborar normas que ayuden a aumentar la confianza en la calidad de las materias primas secundarias y de los nutrientes reciclados. Todo esto ayuda a: Aumentar la seguridad del suministro de materias primas y de agua.
---------------------------	---	--	---	---

Fuente: Comisión Europea, 2015, p. 2-10. Elaboración propia.

Sectores clave para la economía circular en América Latina y el Caribe

Según la Fundación Chatham House, “la transición de América Latina y el Caribe hacia la economía circular depende de tres sectores prioritarios: la minería, la gestión de residuos y la bioeconomía” (Chatham House, 2020, p. 31). En el sector extractivo, la aplicación de prácticas de economía circular permitiría reducir el impacto sobre el medioambiente y los riesgos sociales; el sector, a su vez, se beneficiaría de la recuperación de materiales como resultado de la implementación de prácticas de minería urbana y tecnologías de reciclaje (Chatham House 2020, 3). Esto contribuiría, en el largo plazo, a reducir la necesidad de extraer materias primas (McCarthy, Dellink y Bibas citado por Chatham House, 2020, p. 32).

En el área de la gestión de residuos y el reciclaje, la economía circular contribuiría a reducir la cantidad de residuos que se arrojan a vertederos o son incinerados (Chatham House 2020, 3). Estas actividades pueden contribuir a “garantizar no sólo el suministro de recursos secundarios sino también una fuente de trabajo digno para los recicladores de base” (Chatham House 2020, 36). Y en el sector de la bioeconomía, la economía circular podría contribuir a crear sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. Se considera que la región debería poder desarrollar su bioeconomía, pero sin poner en riesgo sus objetivos en materia de seguridad alimentaria y protección de la biodiversidad. En este sentido, el principal desafío sería desarrollar una bioeconomía sostenible “que garantice la protección de los ecosistemas y aporte nuevas alternativas para lograr un desarrollo rural más inclusivo y equitativo” (Chatham House, 2020, p. 42-45).



Referencias

Almeida-Guzmán, Marcia y César Díaz-Guevara. (2020). “Economía circular, una estrategia para el desarrollo sostenible. Avances en Ecuador”. En Estudios de la Gestión, No. 8 (julio-diciembre de 2020), 35-57. ISSN: 2550-6641; e-ISSN: 2661-6513

Chatham House (2020). La economía circular en América Latina y el Caribe: Oportunidades para fomentar la resiliencia. 71 páginas. Londres: Chatham House.

Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe (2022). “Economía circular en América Latina y el Caribe: Una Visión Compartida”. <https://coalicioneconomicircular.org/3324-2/>

Comisión Europea (2015). Cerrar el círculo: Un plan de acción de la UE para la economía circular. 21 páginas. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.

GRID-Arendal (2021). Circular Economy on the African Continent: Perspectives and Potential. 48 pages. Arendal, Norway: GRID-Arendal.

Ellen Macarthur Foundation (2022). Coalición de América Latina y el Caribe lanza visión de economía circular para la región. <https://ellenmacarthurfoundation.org/news/coalicion-de-america-latina-y-el-caribe-lanza-vision>

ONU (2021) 1. América Latina y el Caribe lanza la Coalición de Economía Circular. En ONU Noticias. 02/02/2021 <https://news.un.org/es/story/2021/02/1487482>

ONU (2021) 2. La economía circular: un modelo económico que lleva al crecimiento y al empleo sin comprometer el medio ambiente. 26/03/2021 <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490082>



Anexo 4: Debates internacionales en torno al Desarrollo Rural Sostenible

Qué es lo rural

Tradicionalmente se ha definido a la ruralidad como “áreas en las que se desarrolla la actividad agropecuaria y otras actividades primarias, [caracterizadas] por bajas densidades poblacionales, alta dispersión de los asentamientos y ausencia de infraestructura” (Gordillo et al. citado por Penagos y Ospina, 2019). Esta forma de concebir la ruralidad ha llevado al surgimiento de una institucionalidad y de políticas públicas que ya no resultan adecuadas a “una realidad en donde la economía y el empleo rural se han diversificado, las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, y más interdependientes con los espacios urbanos” (Penagos y Ospina, 2019).

Por su parte, Saravia-Matus y Aguirre (2019) señalan que lo rural debe ser entendido, no solamente en términos poblacionales (como zonas con baja densidad poblacional y alta dispersión), sino también en términos del espacio físico que ocupa, es decir en su dimensión territorial. En ese sentido, dicen, se considera que alrededor del 90% de los territorios del mundo son rurales o rur-urbanos (Demographia y Cox citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Añaden que este 90% del territorio mundial alberga las grandes reservas de agua dulce del planeta, gran parte de los ecosistemas costeros y terrestres, las tierras cultivables, los minerales y otros tipos de recursos renovables y no renovables, así como “también los paisajes con los servicios turísticos y medioambientales que ofrecen”. Así comprendido, lo rural dejaría de ser concebido “como un espacio de deficiencias y de pobreza”, como simples “lugares baldíos” o como “zonas de extracción” de recursos naturales y pasaría a ser visto “como un espacio de oportunidades para transformar los sistemas alimentarios y energéticos, para utilizar de manera sostenible la biodiversidad y contribuir a la conservación de recursos naturales como la tierra y el agua” (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

90

Cuál es la situación de la ruralidad en la actualidad

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, para el año 2015, unos 2.800 millones de personas a nivel mundial carecían de acceso a servicios energéticos modernos y más de 1.000 millones de personas no tenían acceso a la electricidad. La mayor parte de estas carencias se concentra en las zonas rurales.

Se evidencian, así mismo, importantes diferencias en el acceso a servicios básicos entre las zonas rurales y las urbanas. Entre ellas, en las zonas rurales sólo el 56% de los partos son atendidos por personal sanitario cualificado, en contraste con el 87% registrado en las zonas urbanas; un 16% de la población rural no tiene acceso a fuentes de agua potable, frente al 4 % que está privada de este servicio en las ciudades; y alrededor del 50% de los habitantes de las zonas rurales carecen de instalaciones sanitarias de calidad, frente al 18% de personas que carecen de este tipo de instalaciones en las zonas urbanas.



En el caso de América Latina y el Caribe, se considera que, a partir de los años setenta, el número de habitantes urbanos es mayor que el número de habitantes rurales y que, para el año 2030, el 84% de los habitantes de la región se concentrará en las ciudades. Esto indica que hay una tendencia a una mayor concentración de la población en los centros urbanos y a un despoblamiento del campo, debido en buena parte a la falta de oportunidades económicas y de acceso a servicios básicos en las zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

Según Penagos y Ospina (2019), las zonas rurales de América Latina y el Caribe albergan al 29% de las personas pobres de la región y al 41% de las personas en situación de pobreza extrema. Añaden que el problema de la pobreza rural en la región es multidimensional y se manifiesta, entre otras cosas, en la falta de servicios educativos eficientes; el limitado acceso al agua potable y servicios sanitarios; mayores probabilidades de sufrir inseguridad alimentaria; y menor capacidad de gestión por parte de las administraciones públicas debido a las dinámicas centralistas que todavía predominan en la región (FAO citado por Penagos y Ospina, 2019).

El acceso al trabajo digno y a seguridad social en las zonas rurales es muy limitado. Se estima que, a nivel de América Latina y el Caribe, alrededor del 47,6% del trabajo infantil se concentra en el sector agrícola. Además, el trabajo informal oscila entre el 55% y el 98%, dependiendo de cada país, y apenas un 22% de la población rural está afiliada a un sistema de pensiones (Penagos y Ospina, 2019).

En términos de salud, en las zonas rurales se registra dos veces más muertes por mortalidad materna que en las zonas urbanas, mientras que “el déficit de cobertura de servicios de salud por falta de personal sanitario es de 11% en las zonas urbanas y de 24% en las zonas rurales” (OIT citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Dadas estas condiciones, las áreas rurales son a menudo fuente de expulsión de millones de familias e individuos jóvenes que migran hacia las ciudades o hacia otros países ante la imposibilidad de alcanzar una vida digna en sus lugares de origen (Rodríguez et al. 2019; UNIDO, 2022).

Adicionalmente, Penagos y Ospina (2019) explican que en muchos de los territorios rurales se superponen diferentes tipos de intereses, a menudo contrapuestos. Algunos de ellos tienen que ver con “el control de los recursos naturales, la concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra, la concentración de la comercialización y de la agroindustria, la recuperación y consolidación de territorios ancestrales, la expansión de los centros urbanos, y los megaproyectos de interés nacional” (Penagos y Ospina, 2019).

Por otra parte, las mismas autoras destacan que la ruralidad ha experimentado un conjunto de transformaciones en las últimas décadas, tales como la diversificación de los mercados laborales en las zonas rurales (la agricultura ya no es la única actividad laboral en el campo)¹⁷, la creciente importancia de las ciudades pequeñas y medianas, la transformación de los sistemas

¹⁷ Las autoras señalan que, “en el periodo entre 2002 y 2014, la tasa de la población rural empleada en la agricultura se redujo en 8 puntos porcentuales, [pasando] de 60,7% a 52,6%” (CEPAL citado por Penagos y Ospina, 2019).



agroalimentarios y el cambio climático (Penagos y Ospina, 2019).

En relación con las ciudades pequeñas y medianas, las autoras afirman que estos asentamientos son muy dinámicos en términos sociodemográficos y económicos y que “tienden a configurar territorios con fuertes interdependencias centradas en entornos rurales y en las actividades que se desarrollan en estos entornos, incluyendo la agricultura” (Penagos y Ospina, 2019). Es decir, las ciudades pequeñas y medianas, en lugar de constituir centros urbanos contrapuestos a, y desconectados de, lo rural, como ocurre con las grandes urbes, tienen una relación más cercana y de mayor contacto con lo rural.

Finalmente, en lo que atañe al cambio climático, éste es un fenómeno que afecta a las zonas rurales, sea por los efectos que puede tener sobre los cultivos o por los daños causados en la infraestructura y en los territorios rurales a causa de los desastres naturales. En este sentido, se estima que el número de personas afectadas directamente por desastres naturales vinculados al cambio climático, tanto en zonas urbanas como rurales, se incrementó de 2,7 millones en 1990 a 11 millones en 2017 (Saravia-Matus y Aguirre 2019).

Cómo se define el desarrollo rural

Según Trivelli y Berdegué (2019), el desarrollo rural “es una cuestión multidimensional, cuyos efectos desbordan con creces los límites de lo sectorial”, es decir, no se limita al desarrollo de la agricultura o al cuidado del medio ambiente u otra agenda sectorial por separado. Requiere, por el contrario, un abordaje integral que atienda a todas las dimensiones que lo componen. Así, según estos autores, la transformación del mundo rural en América Latina y el Caribe, en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible, implica hacer frente a cuatro agendas ambiciosas:

En primer lugar, asegurar un bienestar mínimo y oportunidades para la totalidad de habitantes del mundo rural de la región; en segunda instancia, transformar la economía rural; en tercer lugar, construir una relación con el medio ambiente diametralmente distinta a la de los siglos precedentes; y en cuarto lugar, para viabilizar lo anterior, es imprescindible forjar una nueva gobernanza del mundo rural, lo que supone una arquitectura institucional reacondicionada a los desafíos del presente. (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 7)

Se propone el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) como el más adecuado para llevar adelante la transformación del mundo rural por cuanto permite mirar al desarrollo rural en su integralidad y por cuanto empodera a los actores locales para su planificación e implementación, pero se considera que, tras dos décadas de aplicación de dicho enfoque en América Latina y el Caribe, es necesario hacer seis ajustes para que éste alcance todo su potencial:

Ajustes necesarios al enfoque de desarrollo territorial rural (DTR)
1. Superar las agendas sectoriales y proponerse como agenda el aceleramiento de los ODS en el territorio.
2. Plantearse como objetivo el promover nuevos estilos de crecimiento económico que den centralidad a la conservación ambiental y a la cohesión social.



3. Dar centralidad a la construcción de inteligencia territorial y de capacidades técnicas y políticas del territorio.
4. Ganar centralidad en la arquitectura institucional de los gobiernos.
5. Innovar en mecanismos que permitan resolver, en serio, las fallas de coordinación.
6. Empoderar a los actores de los territorios para que tengan autoridad y capacidades para la gestión de sus procesos de desarrollo.

Fuente: Berdegué y Favareto (2019)

Finalmente, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, “los esfuerzos de cada país para incrementar la manufactura e impulsar el desarrollo rural requieren estrategias y políticas bien diseñadas” (UNIDO, 2022).

Desarrollo rural, desarrollo sostenible y ODS

Trivelli y Berdegué (2019) afirman contundentemente que no es posible el desarrollo sustentable sin el desarrollo rural.

Afirmamos que el desarrollo sustentable y sostenible de los habitantes de este planeta –y del planeta mismo– es interdependiente del desarrollo del mundo rural, de su gente y sus sociedades, de sus medios de vida y su economía, y, sin duda, de los ecosistemas y recursos naturales ahí presentes. (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 5)

Estos mismos autores indican que un proceso de desarrollo sostenible como el contemplado en la Agenda 2030 “exige una ciudadanía rural con capacidad de participar y contribuir al proceso”, para lo cual proponen:

primero, asegurar una protección mínima a los más vulnerables; segundo, habilitar a todos los pobladores rurales para participar en el proceso de desarrollo –productiva, social y políticamente–; y tercero, adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno (resiliencia). (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 39)

También consideran que un crecimiento económico vigoroso y sostenible en las zonas rurales de América Latina y el Caribe es posible en sintonía con la llamada “nueva economía climática”, la cual se basa en “alimentos saludables, producción agropecuaria sostenible y diversificada, desarrollo de nuevos servicios y bioeconomía”, lo cual requiere de considerable innovación tecnológica y social, así como de mayores encadenamientos con la industria y el sector de servicios. Asimismo, este proceso requiere toman en cuenta a nuevos actores “que se ubican más allá del conjunto social agrario tradicional”, tales como las empresas informáticas y de la comunicación social, las empresas biotecnológicas y de la bioeconomía, emprendimientos de todo tipo y ambientalistas, empresas de comercio electrónico, entre otros. Todos estos actores, dicen los autores, “pueden ofrecer opciones atractivas para los jóvenes rurales, siempre y cuando puedan acceder a las capacidades requeridas para poder actuar en esa nueva economía rural” (Trivelli y Berdegué, 2019).

Finalmente, Trivelli y Berdegué señalan que un elemento fundamental de la transformación del mundo rural tiene que ver con redefinir profundamente la relación entre los seres humanos y



los recursos naturales y los ecosistemas, con el fin de asegurar la conservación y el uso sostenible de los últimos. Esta redefinición requeriría de al menos tres rutas de acción:

- la implementación efectiva de regulaciones que aseguren la preservación de los recursos, especies y ecosistemas;
- la implementación de nuevos esquemas de conservación y uso sostenible de los recursos y ecosistemas naturales basados en el control y la participación de los pobladores rurales;
- y la utilización de nuevos esquemas que permitan un uso sostenible de los recursos a través de la generación de oportunidades económicas por mecanismos de mercado (como el pago por servicios de conservación, de retribución por captura de emisiones de gases efecto invernadero, de esquemas de comercio justo, entre otros) (Trivelli y Berdegué, 2019).

Con respecto a los recursos no renovables (como el petróleo y los minerales), los esfuerzos deberían centrarse en “asegurar la internalización de las externalidades ambientales y sociales de su explotación [es decir, que las compañías a cargo de su extracción asuman los costos ambientales y sociales de su operación] (...) y a canalizar los recursos obtenidos [de la explotación de estos recursos] para la generación de otras fuentes de capital (humano o físico) que puedan sostener procesos de desarrollo” (Trivelli y Berdegué, 2019).

Con respecto a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Saravia-Matus y Aguirre (2019) señalan que, si bien ninguno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible hace mención directa de lo rural, 132 de las 169 metas que la conforman “son relevantes para el entorno rural o no pueden cumplirse si no se hacen en, desde o con lo rural”. Añaden que, 96 de estas metas, si bien tendrían efecto también en lo urbano, “las brechas que abordan son particularmente intensas en los entornos rurales (pobreza, salud, educación, igualdad de género, saneamiento y trabajo decente, entre otras)”, mientras que 36 de estas metas “deben cumplirse exclusivamente desde o en lo rural” puesto que ellas atañen directamente a la producción agropecuaria sostenible, la adaptación y mitigación al cambio climático, la conservación de los sistemas marinos y terrestres y el manejo de sistemas hídricos y de fuentes de energía limpia (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

Trivelli y Berdegué (2019), por su parte, destacan que “para lograr los ODS no es suficiente hacer ajustes [marginales] a las dinámicas de desarrollo rural, sino que debemos empeñarnos en profundizar la transformación estructural del mundo rural, potenciándola y reorientándola en lo económico, lo social y lo ambiental” (Trivelli y Berdegué, 2019).

Díaz-Bonilla y Saravia-Matus (2019), a su vez, resaltan como un aspecto importante de la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe la construcción de sistemas alimentarios “que respalden el crecimiento y el empleo, garanticen la inclusión social y equidad, promuevan la resiliencia climática y la sostenibilidad ambiental, protejan la biodiversidad y generen dietas saludables para todos”, para lo cual será necesario llevar a cabo muchas innovaciones políticas, institucionales, tecnológicas y de inversión (Díaz-Bonilla y Saravia-Matus, 2019).



Finalmente, Penagos y Ospina (2019) concuerdan en que los espacios rurales son determinantes para el logro de los ODS y la Agenda 2030 e indican que “las políticas públicas y los arreglos institucionales asociados deben considerar la complejidad de lo rural para poderlas cumplir”, lo cual implica reconocer las transformaciones que han tenido lugar en el mundo rural en las últimas décadas, mencionadas más arriba (Penagos y Ospina, 2019).

Características y potencialidades de América Latina y el Caribe con miras al desarrollo rural

Las economías latinoamericanas pueden mayoritariamente ser caracterizadas como primario-exportadoras, es decir dependen altamente de su sector primario y de actividades como la agricultura y la explotación de recursos naturales. En este sentido, al depender en gran medida de las exportaciones basadas en recursos naturales (como el petróleo, los minerales y algunos productos agrícolas), están particularmente expuestas a la volatilidad de los mercados internacionales. Su agricultura “se caracteriza por la coexistencia de pequeñas explotaciones familiares con medianas y grandes explotaciones”, dando como resultado “una estructura agraria muy heterogénea y desigual que se reproduce en forma constante en el tiempo” (Rodríguez et al. 2019).

Según Saravia-Matus y Aguirre (2019), en lo que va del siglo XXI, el peso de la agricultura en el total de exportaciones de la región ha crecido de 17% en el año 2000 al 26% en 2016 (CEPAL citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Señalan que, entre 1990 y 2015, el volumen total de la producción agropecuaria de la región, con excepción del Caribe, se incrementó sustancialmente, “registrando expansiones del 132% en [los] países de Sudamérica y de un 85% en Centroamérica (...) por sobre el promedio mundial para ese periodo, que fue de 73%” (FAO citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Por lo tanto, se puede considerar que la producción agrícola de las zonas rurales de América Latina juega un importante papel en la provisión de alimentos para la región y para el mundo. Sin embargo, se considera que, a mediano plazo, será necesario buscar la diversificación de los productos agropecuarios que se exportan desde los países latinoamericanos a fin de garantizar la sostenibilidad de la producción agrícola (CEPAL citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

La región de América Latina y el Caribe es también rica en recursos minerales. La región cuenta con el 15% de las reservas mundiales de hierro, el 25% de las reservas mundiales de estaño, bauxita, zinc y níquel, casi el 50% de las reservas de cobre y plata, y entre el 60% y 70% de las reservas de litio. También posee el 25% de las reservas de gas natural y más del 15% de las reservas de petróleo (Albrieu, López y Rozenwurcel citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). La explotación de estos recursos ha permitido generar ingresos para muchos Estados de la región, pero éstos no han podido ser aprovechados plenamente para promover el desarrollo sostenible de la región debido a la “falta de una institucionalidad que fomente los encadenamientos productivos y una distribución adecuada de las rentas”. Por el contrario, algunos territorios rurales donde se han asentado los proyectos extractivos enfrentan actualmente condiciones insostenibles de sobreexplotación y contaminación (Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Esto ha llevado a que apenas el 23% de las tierras que existen en la región no



muestre señales de degradación (Penagos y Ospina, 2019).

Por otro lado, Saravia-Matus y Aguirre (2019) señalan que, además de la contribución económica proveniente de la agricultura y de la explotación de los recursos minerales, las zonas rurales de la región tienen también un valor económico intrínseco, que viene dado en la forma de servicios ecosistémicos¹⁸, el cual ascendería a un valor per cápita de más de 33 mil dólares en Sudamérica, algo menos de 7 mil dólares en Centroamérica y un poco más de 4 mil dólares en el Caribe (Costanza et al. citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

En cuanto a la población de las zonas rurales en América Latina y el Caribe, Trivelli y Berdegú (2019) señalan que ésta es diversa y numerosa, estando constituida mayoritariamente por grupos de ascendencia afro e indígena que “traen consigo distintas formas de relacionarse con el ambiente, distintos modos de producción, organización, identidad y cultura. (...) Se trata también de la población que enfrenta los mayores rezagos y exclusiones sociales” (Trivelli y Berdegú, 2019, p. 39).

Dadas estas características regionales, conviene ahora identificar algunas de las potencialidades y oportunidades que se presentan para impulsar el desarrollo sostenible de las zonas rurales. En este sentido, destacan tres áreas: la producción agroalimentaria; la explotación de recursos naturales renovables y la producción de energías renovables; y la oferta de servicios ecosistémicos.

En lo que se refiere a la producción agroalimentaria, varias organizaciones y autores señalan que, dado el aumento de la demanda de alimentos a nivel mundial como resultado del crecimiento poblacional y la reducción de la pobreza, así como por influencia de otras tendencias como “el incremento en las exigencias por la sanidad, la inocuidad y la calidad” de los alimentos, el mundo requiere el desarrollo de sistemas agroalimentarios que produzcan más alimentos en cantidad, calidad y variedad (CEPAL-FAO-IICA, 2022). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha señalado, en este sentido, que “se requiere de un incremento del 50% en la producción de alimentos, piensos y biocombustibles entre 2012 y 2050 para suplir las necesidades de una población de 9,7 mil millones de personas” (FAO citado por Rodríguez et al. 2019). También se estima que habrá una mayor demanda de recursos marinos en los próximos años, con un incremento del 17% entre 2015 y 2025 (FAO citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019), incremento que será cubierto en su mayor parte por el aumento de la producción acuícola (y no por la pesca de captura) dado el deterioro de los ecosistemas marinos (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

Los países latinoamericanos pueden aprovechar estos cambios en los patrones de alimentación

¹⁸ Se entiende por *servicios ecosistémicos* a “los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, [incluyendo] servicios de aprovisionamiento, como alimentos y agua; servicios de regulación, como la regulación de inundaciones, sequías, degradación de tierras y enfermedades; servicios de apoyo, como la formación del suelo y el ciclo de nutrientes; y servicios culturales como los recreativos, espirituales, religiosos y otros beneficios no materiales” (MEA citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019).



y la creciente demanda de alimentos para desarrollar sus sistemas agroalimentarios, dado que la región posee un gran potencial para ello al “dispone[r] de la mayor reserva de suelos arables del mundo (576 millones de hectáreas, equivalente al 30% del total mundial), un 30% de las reservas de agua renovable del planeta, un 25% de los bosques (un 46% de los bosques tropicales) y un 30% de la biodiversidad mundial” (PNUMA citado por Rodríguez et al. 2019). Sin embargo, para poder hacerlo, es necesario que se haga frente a diversas amenazas [para los recursos naturales de la región], tales como su sobreexplotación y degradación, la competencia con otros usos productivos y no productivos y el cambio climático” (Rodríguez et al. 2019). También, será necesario que la región diversifique “las pautas de producción, incluida la agroindustria, y los destinos del comercio, (...) incrementa[ndo] su presencia en los mercados internacionales y regionales” (CEPAL-FAO-IICA, 2022). También será necesario que se invierta más en investigación, desarrollo e innovación para lograr mayores avances en el desacoplamiento de la producción agropecuaria y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) (Saravia-Matus, Aguirre y Berdegué 2019). En la producción de alimentos marinos, como se mencionó más arriba, la mayor parte de oportunidades favorecerán el desarrollo de la industria acuícola en zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

En lo que respecta a la explotación de recursos naturales renovables y la producción de energías renovables, las zonas rurales ofrecerían “nuevos espacios para avanzar hacia la explotación de recursos naturales renovables [desarrollando, a su vez,] encadenamientos productivos, de servicios y de innovación en el marco de la denominada ‘Economía Circular’” (Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Asimismo, se considera que los países latinoamericanos tienen un gran potencial en el mercado de las energías renovables, particularmente en la producción de energía hidroeléctrica. Según la Corporación Andina de Fomento, en la actualidad tan sólo un 50% de la energía generada en la región es hidroeléctrica, lo cual correspondería apenas a un 20% de la capacidad de generación de la región (CAF citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Según la OCDE, dicen estos autores, la producción de energías renovables en sectores rurales no solamente representa una nueva fuente de empleo y crecimiento, sino también una posible solución al problema de la seguridad energética en la región y el mundo (OCDE citado por Saravia-Matus y Aguirre, 2019).

Obstáculos al desarrollo rural

Se identifican dos obstáculos principales al desarrollo de las zonas rurales en América Latina y el Caribe. El primero de ellos y más importante tiene que ver con la institucionalidad imperante en el mundo rural, la cual padece de algunos problemas: primero, el desarrollo de las zonas rurales ha estado a cargo de un conjunto de instituciones sectoriales (salud, educación, infraestructura, comercialización, etc.), principalmente de los ministerios de agricultura, lo cual ha desbordado su capacidad y ha impedido abordar el tema del desarrollo rural de manera integradora e intersectorial; segundo, como resultado de lo anterior, los instrumentos de política pública y los presupuestos públicos se han caracterizado por la descoordinación, la multiplicación de esfuerzos sectoriales y la dilución de la gobernanza del desarrollo rural (RIMISP citado por Penagos y Ospina, 2019); tercero, la innovación para la producción agroalimentaria se ha



concentrado en la agroindustria, la cual “opera como economías de enclave con pocos efectos de desborde en los territorios y en otras actividades rurales que pueden dinamizar los territorios más rezagados” (Penagos y Ospina, 2019); cuarto, esta institucionalidad desconoce las dinámicas territoriales de las zonas rurales, caracterizadas por la superposición de intereses de múltiples actores, lo cual favorece a la proliferación de tensiones en los territorios rurales, sin contar con mecanismos para gestionarlos; y quinto, este tipo de institucionalidad no ha logrado promover ni facilitar la complementariedad entre actores públicos y privados en las zonas rurales, donde “el relacionamiento del sector público con los actores privados ha [tendido a] caer en dinámicas donde los actores se vuelven dependientes o donde se pierde la transparencia de los procesos” (Penagos y Ospina, 2019).

El segundo obstáculo tiene que ver con la falta de procesos de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo rural, lo cual ha impedido contar con una adecuada retroalimentación de las políticas implementadas. Esto se debe, en buena parte, a que “los gobiernos de América Latina y el Caribe carecen de recursos financieros y técnicos destinados a la implementación de evaluaciones basadas en evidencia” (Penagos y Ospina 2019).

Referencias

CEPAL, FAO e IICA 2022. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022. San José, C.R.: IICA, 2021. 132 p.; 21 x 16 cm.

CEPAL 2018. Agua, producción de alimentos y energía: La experiencia del Nexo en Chile. Santiago de Chile.

Díaz-Bonilla, E. y Saravia-Matus, S. 2019. Los objetivos de desarrollo sostenible y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre costos y financiamientos. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 33. Santiago de Chile. FAO. 21 p.

Fort, R. P. 2019. Infraestructura rural mínima para prosperar. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 21. Santiago de Chile. FAO 20 p.

Penagos, A.M. y Ospina, C. 2019. La agenda 2030 y la transformación de los territorios rurales: un desafío para la institucionalidad latinoamericana. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 31. Santiago de Chile. FAO. 21 p.

Rodríguez, A., Rodríguez, M., Sotomayor, O. y Wander, 2019. Innovación, agregación de valor y diferenciación: estrategias para el sector agroalimentario de América Latina y el Caribe en un mundo complejo. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 13. Santiago de Chile. FAO. 15 p.



Saravia-Matus, S.L. y Aguirre Hörmann, P. 2019. Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 3. Santiago de Chile. FAO 20 p.

Trivelli, C., y Berdegú, J.A., 2019. Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 1. Santiago de Chile. FAO. 76p.

UNIDO 2022. Potential of Integrated Agro-Food Parks for Rural Industrialization and Economic Transformation in Developing Countries. Viena. 23p.



Anexo 5: Agenda Internacional de Mujeres y Género

La igualdad de género

Puede ser definida desde el feminismo, partiendo de la toma de conciencia de que las mujeres, en tanto colectivo humano, están subordinadas y/u oprimidas por el colectivo de hombres en el patriarcado. Este sistema refleja todas las formas de explotación, por lo que es necesaria su erradicación para lograr una justicia social duradera. En este sentido, se torna necesario el cuestionamiento hacia las estructuras de poder y género, que se extiende a los roles sociales tradicionalmente asignados a hombres y mujeres. En consecuencia, la igualdad de género, no solo exige un tratamiento igualitario independiente del género, sino también la deconstrucción de las normas patriarcales incrustadas en diversas leyes e instituciones sociales (Cajas 2011, p.2).

Ahora bien, el derecho a la igualdad y la no discriminación supone la base del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres, entre otros. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el instrumento más amplio en materia de derechos de las mujeres, es de carácter vinculante y busca eliminar la discriminación contra las mujeres, así como alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres (ONU Mujeres, 2015, p. 2).

En esta misma línea, se plantea que, en todas partes del mundo, las mujeres y las niñas deben tener los mismos derechos y las mismas oportunidades. Además, deben poder llevar una vida libre de violencia y discriminación. De manera que el empoderamiento de las mujeres se vuelve parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, más aún se le considera un puntal esencial de todas las dimensiones para el desarrollo inclusivo y sostenible. En otras palabras, los demás ODS dependen de que este se logre (ONU Mujeres, 2022).

Es importante tener en cuenta que la igualdad de género no implica que hombres y mujeres deban ser tratados como si fueran idénticos, más bien se propone que el acceso a oportunidades y el ejercicio pleno de los derechos no esté supeditado al sexo de las personas. En definitiva, la igualdad de oportunidades debe incidir de forma directa en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Según la CEDAW, los Estados Parte se comprometen a sentar bases legales para asegurar la igualdad de género formal. Más allá de eso, estos Estados tienen que asegurar que exista igualdad de resultados o de facto, también llamada igualdad sustantiva (ONU Mujeres, 2015, p. 4).

Si bien la generación de políticas públicas en favor de las mujeres implica un gran avance, es imperante que la legislación garantice la igualdad de oportunidades para las mujeres versus los hombres en las distintas esferas sociales y personales (ONU Mujeres, 2015, p. 4). Si se discute la agenda 2030, conseguir la igualdad de género para ese año exige la adopción de medidas



urgentes que eliminen las causas profundas de la discriminación que restringen los derechos de las mujeres, ya sean en la esfera pública o privada (ONU Mujeres, s/f). Teniendo esto en cuenta, destacan ciertos ejes temáticos para conducir a estos resultados: paridad de género, empoderamiento económico de la mujer, agenda regional de género y economía del cuidado.

Con respecto al primer eje temático, se ha analizado la Estrategia para Todo el Sistema sobre la Paridad de Género. De acuerdo con este documento, el ODS 5 es trabajado desde las Naciones Unidas en tres pilares básicos: gestión referida a la fuerza de trabajo inclusiva, desarrollo ya que la incorporación de más mujeres en la fuerza laboral podría liberar billones de dólares para las economías menos robustas y paz y seguridad puesto que la participación significativa de mujeres repercute directamente en la sostenibilidad de la paz. Esta estrategia propone un plan de acción a nivel de la ONU y sus diferentes órganos, se explica que el ritmo de cambio es lento, pero se pretende alcanzar la paridad en cada uno de los grados de representación, esto es en todo el sistema y a todo nivel con una fecha límite en el año 2026 (ONU, 2017, p. 3).

Es importante no confundir la paridad de género en todas las esferas de ONU, con el conjunto de esfuerzos de este organismo en materia de igualdad de género. Para lograr el objetivo en su todo se requiere de financiación específica, conocimiento especializado y el fortalecimiento de la programación acerca de la igualdad de género. Cada uno de estos aspectos se abordan en los tres pilares básicos mencionados anteriormente. Aun así, la paridad de género es solo el primer peldaño para orientar el sistema con mayor firmeza hacia el logro de la igualdad de género y las demás metas de la Agenda 2030 (ONU, 2017, p. 5).

Con esto en mente, desde ONU se plantea la puesta en marcha de una estructura internacional que permita ejecutar la estrategia, para ello se requiere la adopción de tres medidas distintas. La primera involucra una estrategia de comunicación cuya difusión sea tanto interna como externa haciendo hincapié en los efectos negativos de la discriminación por razón de género y los efectos positivos de la diversidad. La segunda medida se refiere a los mecanismos de rendición de cuenta y cambios de políticas desde la oficina del Secretario General. La última medida insta a los Estados miembros a introducir reformas legislativas y la promoción de la participación activa de manera particular al momento de difundir el mensaje de que Naciones Unidas ofrece un entorno laboral inclusivo. Incluso con estas medidas, un cambio de cultura dentro de la ONU supone un proceso largo que involucra las actitudes, creencias y comportamientos de cada miembro, pero cuyo resultado final se reflejaría en una fuerza de trabajo más feliz, más saludable, más eficaz y eficiente (ONU 2017, 35).

Luego, para referirse al empoderamiento económico de la mujer, se discute cómo las leyes juegan un papel fundamental para garantizar la autonomía e independencia en términos económicos de las mujeres. La legislación se convierte en el instrumento que garantiza la eliminación de la discriminación directa que atenta el pleno disfrute de los derechos de las mujeres, en otros términos, se convierte en un escalón hacia la igualdad de género. En el contexto internacional, está disponible un amplio marco normativo que avala la garantía de los derechos de la mujer tanto en el aspecto económico como en el espectro laboral. El referente



principal está conformado por la CEDAW junto a los distintos convenios establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) responsable de esta temática. En este caso, existen tres ejes centrales, a saber: acceso a bienes y/o recursos, acceso al trabajo remunerado y derechos vinculados al trabajo no remunerado (Sallé, Molpeceres y Infante, 2018, 5).

En América Latina y el Caribe todavía hay mucho trabajo por hacer. Una de las tareas pendientes es avanzar con la ratificación, cumplimiento y acuerdos internacionales. Además, se debe trabajar en contra de la discriminación indirecta que afecta a las mujeres en su relación con los bienes. Por ejemplo, es precisa la supresión de normas que vinculan al hombre como representante de la familia. Asimismo, la eliminación de las normas de derecho laboral que excluyen a la mujer de ciertos tipos o modalidades de trabajo es otro elemento en el que pensar, entre otras acciones (Sallé, Molpeceres y Infante, 2018, 6).

Ecuador es firmante y ha ratificado la CEDAW y otros instrumentos internacionales para la igualdad de género. A la interna en el tema legislativo, existen algunos panoramas. En efecto, el artículo 138 del Código Civil de 1989 establece la igualdad de género en la gestión del hogar y posterior al divorcio tanto hombres como mujeres tienen los mismos derechos de patria potestad. En la normativa laboral, en cambio, aún se mantienen normas que excluyen a la mujer de ciertas modalidades de trabajo y esta exclusión se ampara en la protección de la salud e integridad física de las mujeres. Esto sostiene estereotipos de género en el tema empleo (Sallé, Molpeceres e Infante, 2018, p. 35).

Las leyes son la maquinaria ideal para poner fin a la discriminación directa que sufren las mujeres en su cotidianidad. Con las reformas necesarias, se atacan problemáticas como la desigual remuneración por trabajo de igual valor, la falta de libertad de elección de empleo, el escaso reconocimiento y la redistribución desigual del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Ahora mismo, a lo largo de Iberoamérica las mujeres están desamparadas en el marco jurídico y obligadas a luchar contra la desigualdad (Molpeceres y Infante, 2021, p. 4). Para el caso ecuatoriano, la ONU ha recomendado reformar la aplicación del principio de igualdad de remuneración, el incremento de licencia por maternidad y por paternidad, eliminar las restricciones a la libre elección de empleo de las mujeres (Molpeceres e Infante, 2021, p. 45).

En lo que corresponde a la Agenda Regional de Género se han incorporado los nuevos compromisos asumidos por los Estados miembros de la CEPAL. Si bien esta agenda es de carácter progresivo, también es acumulativa. Cada documento reconoce el valor tanto político como programático de los anteriores y se complementa teniendo en cuenta los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos que hayan podido surgir a nivel regional y mundial. Se distinguen 3 categorías para los compromisos adquiridos: enfoques que conducen a políticas públicas, dimensiones críticas para la igualdad de género y ejes para la implementación (CEPAL, 2017, p. 10). La Agenda Regional de Género mediante la Estrategia de Montevideo plantea un plan de acción que involucra todos los niveles, esto es: nacional, subnacional, local, regional e internacional (CEPAL, 2017).



El último eje temático hace referencia a la economía del cuidado. Aquí se analiza cómo la desigualdad de género ha sido históricamente un rasgo estructural en Latinoamérica y el Caribe y resulta ser la base de la insostenibilidad del modelo de desarrollo dominante. Más aún, la pandemia por coronavirus (COVID – 19) no solo profundizó los nudos estructurales de esta desigualdad, sino que puso en evidencia la injusta organización social del cuidado y la necesidad de un cambio con respecto a la noción de desarrollo que se maneja en los territorios. Este nuevo modelo debería poner en el centro los cuidados y la sostenibilidad de la vida (CEPAL, 2021, p. 3).

El tránsito a la sociedad del cuidado debe priorizar la sostenibilidad de la vida y el cuidado del planeta. Igualmente, es menester garantizar los derechos de las personas que requieren cuidados y los derechos de aquellas que proveen dichos cuidados, considerando también al autocuidado. A la par de estos cambios, sería ideal contrarrestar la precarización de los empleos relacionados con el sector de los cuidados y visibilizar los efectos multiplicadores de la economía del cuidado. Este sector puede ser pensado como un dinamizador para una recuperación transformadora basada en la igualdad y la sostenibilidad (CEPAL, 2021, p. 3). Una vez que se han analizado los ejes temáticos más destacados de este ODS, se pasa a analizar el papel de los gobiernos subnacionales con relación a esta agenda internacional.

La práctica del respecto a la igualdad de género en el escenario internacional

Existen agendas internacionales que unifican a gobiernos subnacionales y municipales desde diversas aristas, una de ellas incluye el trabajo por la igualdad de género. En especial, se presentan iniciativas en el espacio iberoamericano, mismo que ha tenido acercamientos con el Ecuador, en algunos casos más estrechos que otros. Una de estas es la Unión Iberoamericana de Municipalistas, misma que busca fortalecer los territorios desde la mirada local mediante la construcción de espacios que posibiliten la cooperación, generación de alianzas y conformación de redes. Al mismo tiempo, esta unión conecta el trabajo de los gobiernos municipales con aquel de organismos internacionales como es ONU Mujeres (UIM, s/f).

La UIM cuenta con un eje específico para el área de derechos humanos y género, bajo el cual reconoce a los gobiernos locales como actores transformadores con la capacidad para generar cambios e impulsar estrategias. En línea a la Agenda 2030 y centrándose en la temática de género se han creado más redes a partir de la UIM, algunas de ellas son la Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género (RIMIG) y la Red Iberoamericana de Municipalistas por la paz y la seguridad territorial (UIM, s/f). Si bien la UIM trabaja en formación, asistencias técnicas, publicaciones y entrega de premios; genera un espacio particular para la discusión de la igualdad de género, esto es la Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género. Este espacio, que se desarrolla en conjunto con ONU Mujeres, se comparten las experiencias, estudios e investigaciones con respecto a la incorporación del enfoque de género en las agendas públicas locales (UIM, s/f). Asimismo, la UIM cuenta con la revista digital Agendas Locales de Género con el fin de contribuir a que los gobiernos subnacionales incorporen el enfoque de género en sus políticas públicas. Se incluyen acciones positivas y transversales que propicien la igualdad sustantiva (UIM, s/f).



Por otro lado, también está la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que posee su propio comité para la igualdad de género. El presidente del comité es la alcaldesa de París y promueve la participación de las mujeres a nivel local alrededor del mundo. El trabajo del comité se enfoca en incrementar el perfil de las mujeres elegidas a nivel local o internacional e interceder por los procesos de gobernanza local en referencia a la temática de género. Se busca también incrementar la proporción de mujeres que se desempeñan en instituciones locales y promover la participación de todas las mujeres en la toma de decisiones locales mediante la conexión entre organizaciones de la sociedad civil y mujeres electas (UCLG Women, 2022a).

Además, en su último reporte acerca del progreso en materia de igualdad de género se muestran algunas de las actividades llevadas a cabo en diferentes lugares del mundo. Así por ejemplo, se explica que para las áreas urbanas es necesario adoptar perspectivas de género que resultan en diseños universales e inclusivos en la planificación territorial y urbana. Se señala que alianzas como “Cities for Women” dejan ver un sesgo masculino en el diseño urbano, desde los proyectos de construcción de carreteras, hasta la planeación de complejos residenciales (UCLG Women, 2022b, 10).

En el área de empoderamiento económico de las mujeres y emprendimiento se habla también de los gobiernos subnacionales del sur global. En Banjul, Gambia, se creó un sistema de micro financiamiento que les permitió a las amas de casa convertirse en comerciantes incrementando su independencia financiera y autonomía personal. Asimismo, en Sierra Leona se proporciona servicio de guardería para las comerciantes, contribuyendo a sus economías, pero también aliviando su carga de trabajo en el hogar, mismo que a menudo no tiene ningún reconocimiento. Con respecto a esto el informe explica que apoyar la empleabilidad de las mujeres significa ayudar a la población femenina a combinar entre trabajo remunerado y no remunerado, lo cual no afecta la división de las labores domésticas (UCLG Women, 2022b, p. 17).

Para el eje temático del cuidado, el reporte propone el tránsito hacia masculinidades más responsables del cuidado. Se expone el caso de Bogotá que habla de las concepciones de los ciudadanos latinoamericanos con respecto al machismo. “The Calm Line” lo que hace es conectar hombres con apoyo psicológico para que puedan explorar sus emociones y desarrollar relaciones interpersonales más sanas. Además, el concejo municipal ha implementado el programa “Men to Carework” que enseña a la población masculina a reconocer su responsabilidad compartida al momento de realizar labores domésticas o ejercer cuidados. Programas como este contribuyen a la eliminación de la violencia basada en género y reducir la carga del trabajo de cuidados que usualmente tienen las mujeres. A la par se trabajan las masculinidades tóxicas pasando a actitudes más saludables (UCLG Women, 2022b, p. 22).

Otro caso que analizar a nivel de Latinoamérica es el de Argentina. Dentro del país, distintos gobiernos subnacionales, como lo es el Chaco, han lanzado planes de Igualdad de Géneros desde hace alrededor de tres años. Estos buscan transversalizar la mirada de género desde un enfoque



territorial, decolonial y anti patriarcal. Para garantizar su éxito se han creado mesas interministeriales que cuentan con representación de todas las áreas y entes públicos, sociedad civil y movimientos sociales con el fin de que todos puedan contribuir de manera colectiva en los ejes de intervención precisos. La creación de planes de igualdad a nivel subnacional es un avance en sí mismo; sin embargo, no hay que olvidar que para incorporar la perspectiva transversal de género son fundamentales los mecanismos de articulación establecidos y la coordinación entre áreas y funciones (Caro y Díaz, 2020, p. 7).

Finalmente, desde UNFPA y el gobierno de México se ha planteado un manual para la implementación de la Agenda 2030 enfocada en el nivel subnacional, el cual puede extenderse más allá del ODS 5. Este documento sostiene que la base para implementar agendas internacionales a nivel subnacional se fundamenta en tres categorías, a saber (UNFPA y CONAPO, 2019, p. 33):

- Programas asociados a la disseminación de agendas internacionales
- Programas o actividades relativas al contexto normativo bajo el cual se daría la implementación
- Capacidades de los sujetos institucionales que fungirían como responsables directos de la implementación en espacios locales

Además de esto, se expone una guía metodológica para la implementación en espacios locales. Dentro de esta, se distinguen cuatro etapas. La primera se refiere a la búsqueda y recuperación de análisis de situación sobre la población objetivo y aspectos relevantes para el ámbito territorial en que se trabajara. Esta fase también incluye la identificación y priorización de las problemáticas de la zona. En la siguiente fase se deberían identificar, priorizar y articular los puntos de convergencia de las distintas agendas para encontrar aquellos más relevantes para una realidad específica. En la tercera fase se realiza la planificación e implementación de acciones ya sea en un ámbito sustantivo o de incidencia política e involucramiento de actores. Hacia el final, la fase cuatro implica el seguimiento y evaluación de la implementación (UNFPA y CONAPO, 2019, p. 36).

Como se ha visto en esta sección, existen organismos a nivel internacional que congregan las acciones de los gobiernos subnacionales y en determinados casos, lo hacen de manera específica para el ODS 5. De igual forma, se ha podido apreciar actividades puestas en marcha en distintas latitudes del planeta pero que contribuyen a la misma área de la Agenda 2030 y presentan opciones para los gobiernos subnacionales del Ecuador. Finalmente, la breve guía metodológica trabajada por UNFPA y CONAPO puede dar luces acerca de la implementación de agendas internacionales a nivel subnacional.



Referencias:

AECID. 2022. "Municipios iberoamericanos impulsan agenda de género con mirada 'glocal'". Somos Iberoamérica. 2022.

<https://www.somosiberoamerica.org/temas/municipios/municipios-iberoamericanos-impulsan-agenda-de-genero-con-mirada-glocal/>.

Andrade, Álvaro. 2019. "Boletín Panorama Sostenible N. 6: El rol de los gobiernos locales en la implementación de los ODS". Grupo Faro. Quito. <https://grupofaro.org/publicaciones/boletin-panorama-sostenible-n-6-el-rol-de-los-gobiernos-locales-en-la-implementacion-de-los-ods/>.

Cajas, Andrea. 2011. "Igualdad de género en la Constitución Ecuatoriana de 2008". Aportes Andinos 29. [https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2804/1/RAA-29 Andrea Karolina Cajas Córdoba%2C Igualdad de Género la.pdf](https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2804/1/RAA-29%20Andrea%20Karolina%20Cajas%20C%C3%B3rdova%20Igualdad%20de%20G%C3%A9nero%20la.pdf).

Caro, Florencia, y Gala Díaz. 2020. "El enfoque de género en la respuesta a la pandemia. Un análisis de estrategias subnacionales para abordar la emergencia". <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/10/201-DT-PS-El-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-la-respuesta-a-la-pandemia-Caro-Sachet...pdf>.

CEPAL. 2017. "Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030". Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/S1700035_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

CEPAL. 2021. "Hacia la sociedad del cuidado. Los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible." Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47264/S2100564_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

CEPAL, y ONU Mujeres. 2021. "Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación". https://lac.unwomen.org/sites/default/files/FieldOfficeAmericas/Documentos/Publicaciones/2021/11/HaciaConstruccionSistemaCuidados_15Nov21-v04.pdf.

Molpeceres, Laura, y Estíbaliz Infante. 2021. "Avances y retos legislativos en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres en Iberoamérica". https://lac.unwomen.org/sites/default/files/FieldOfficeAmericas/Documentos/Publicaciones/2021/03/Avances_y_retos_legislativos_en_materia_WEB.pdf.

ONU. 2017. Estrategia para Todo el Sistema sobre la Paridad de Género. <https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/system->



[wide_gender_parity_strategy_s.pdf](#).

ONU Mujeres. s/f. “ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>.

ONU Mujeres. 2015. “La igualdad de género”. <https://colectivajusticiamujer.org/wp-content/uploads/2021/01/foll-igualdadg-8pp-web-ok2.pdf>.

Plataforma regional de conocimiento. s/f. “Gobiernos locales”. Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. <https://agenda2030lac.org/es/gobiernos-locales>.

Sallé, María, Laura Molpeceres, y Estíbaliz Infante. 2018. “Análisis de la legislación discriminatoria en América Latina y el Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres”. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field Office Americas/Documentos/Publicaciones/2018/10/AF-ONU-MUJERES-2019-WEB_Actualizacion.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/10/AF-ONU-MUJERES-2019-WEB_Actualizacion.pdf).

UCLG Women. 2022a. “About the standing Committee”. Committee. 2022. <https://women.uclg.org/about-standing-committee>.

UCLG Women. 2022b. “Local and regional governments’ progress on gender equality”. [https://women.uclg.org/sites/default/files/2022-07/Local and Regional Governments Progress on Gender Equality_Report on SDG 5 to the HLPF2022.pdf](https://women.uclg.org/sites/default/files/2022-07/Local%20and%20Regional%20Governments%20Progress%20on%20Gender%20Equality_Report%20on%20SDG%205%20to%20the%20HLPF2022.pdf).

UIM. s/f. “¿Qué es la UIM?” Solidaridad y trabajo colectivo para fortalecer a Iberoamérica desde lo local. <https://www.uimunicipalistas.org/que-es-la-uim/>.

UIM. s/f. “Claves para una sociedad que piensa el desarrollo desde la igualdad, inclusión, paz, seguridad ciudadana, migración y juventud”. Derechos Humanos y Género. <https://www.uimunicipalistas.org/derechos-humanos-y-genero/>.

UIM. s/f. “Nos reunimos y avanzamos en RED a la igualdad sustantiva desde el ámbito local”. Cumbres Iberoamericana de Agendas Locales de Género. <https://www.uimunicipalistas.org/cumbres-iberoamericana-de-agendas-locales-de-genero/>.

UIM. s/f. “Revista Digital Agendas Locales de Género”. Revista. <https://www.uimunicipalistas.org/revista-digital-agendas-locales-de-genero/>.

UNFPA, y CONAPO. 2019. “Manual para la implementación de la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo a nivel subnacional. Una propuesta metodológica y guía de acción”. México, D.F.



Anexo 6: Agenda Internacional de juventudes en la

La participación juvenil en el marco de la Agenda 2030

Dentro de Latinoamérica y el Caribe existen brechas estructurales, los jóvenes de la región hacen frente a desigualdades en el tema educativo, de igualdad de género, cambio climático, así como también en el desarrollo de sus capacidades laborales. Todas estas inequidades exigen soluciones de manera urgente, este es el camino hacia la sostenibilidad con igualdad. Teniendo esto en cuenta, se presenta una participación activa de las juventudes de la región, organismos tales como la CEPAL o UNICEF se han encargado de generar los espacios para que los proyectos que buscan atender diferentes problemáticas asociadas a los ODS puedan materializarse (ALC, s/f). Las personas jóvenes, sin lugar a dudas, pueden adoptar soluciones innovadoras e increíblemente valiosas para las problemáticas ya mencionadas, más aún si es que cuentan con las herramientas y espacios necesarios para que sus propuestas sean incorporadas en los diferentes planes de acción (ALC, s/f).

En este orden de ideas, cabe citar aquellas iniciativas pensadas para el diálogo e intercambio de experiencias. Una de estas es el Foro para la Juventud del Comité Económico Social de la ONU (ECOSOC). En la edición de 2021, el debate se desarrolló alrededor de uno de los lemas de la Agenda 2030: sin dejar atrás a la juventud. Se consideraba que este principio no se estaba aplicando de manera consistente, lo que resultó en diferentes formas de discriminación que contribuyeron a reforzar las vulnerabilidades y marginalización hacia diferentes sectores de la población. Por ello, los participantes del foro enfatizaron en la necesidad de considerar las experiencias de la población joven para atacar los problemas estructurales y desafíos de las sociedades latinoamericanas. Además, es necesario crear oportunidades para que los jóvenes vayan más allá de compartir su perspectiva, de modo que puedan contribuir directamente al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este es uno de los mecanismos que permite a las juventudes aprovechar sus capacidades y agencia inexploradas (ECOSOC, 2021).

Por otro lado, en el contexto post pandémico, se pusieron sobre la mesa las afectaciones del COVID – 19, este exacerbó la violencia e inequidad existentes en la región, haciendo que niños/as, adolescentes y juventudes no estuvieran seguros ni en sus propios hogares. Es preciso, entonces, trabajar en áreas vitales como las oportunidades de trabajo decente y la existencia de marcos regulatorios que permitan superar la violencia a menudo asociada a la pobreza y al desempleo juvenil (ECOSOC, 2021). Con este punto de partida y considerando que el bienestar de las juventudes está vinculado de forma directa con la erradicación de las inequidades y la construcción de sistemas de protección social universales, su participación en la Agenda 2030 se vuelve transversal y no exclusiva de un ODS particular (CEPAL, 2021, p. 7).

Es así que se han planteado tres ejes principales bajo los cuáles se engloba la participación de



las juventudes en el marco de los ODS: la inclusión, el cambio climático y la protección del medio ambiente y la gobernabilidad. Estas tres líneas de acción apuntan a la creación o fortalecimiento de instituciones eficaces y confiables con la capacidad para diseñar políticas inclusivas sobre la base de un modelo que promueva el desarrollo sostenible tanto para la generación presente como para las futuras (CEPAL, 2021, p. 8). Siendo así, la primera fase para iniciar el trabajo constituye el entendimiento de los desafíos de las juventudes de la región que se inscriben simultáneamente en los tres ejes anteriores. En caso de que se trabaje unilateralmente cualquiera de los ejes, el resultado puede ser una comprensión parcial y fragmentada de la situación de los jóvenes. Por esto, es clave comprender que aunque se han presentado avances en los últimos 30 años, los jóvenes continúan haciéndole frente a importantes dinámicas de exclusión que no les permiten acceder a los frutos del desarrollo en sus respectivos países (CEPAL, 2021, p. 73).

En efecto, se han evidenciado avances en cuanto a las condiciones de vida de la población, no obstante, los índices de violencia y la percepción de inseguridad se han disparado. Existe una sobre representación de jóvenes en indicadores referentes a la violencia, la población masculina está sobre representada en las tasas de homicidio mientras que la femenina en los indicadores correspondientes a la violencia de género. Para abordar estas problemáticas, las acciones a emprender deben ser complejas e intersectoriales (CEPAL, 2021, p. 74). Todavía más, siempre es una buena estrategia incorporar la visión de los beneficiarios a una política pública. En el caso de los jóvenes se torna doblemente necesario. La población joven tiene expectativas sobre el futuro de la sociedad, del ambiente, la tecnología, entre otras; es decir, están moldeando el futuro que ellos deberán habitar (UNFPA, 2020, p. 61).

Para lograr esta inmersión de los jóvenes en la implementación de diversas agendas, el Estado requiere dos elementos en el diseño de las nuevas políticas públicas. De un lado, se deben considerar factores como las dinámicas sociales, la distribución poblacional y de municipios, que puede ser muy variable entre regiones. De otro lado, se debe trabajar para fortalecer la administración pública para la adecuada atención a jóvenes y la generación de políticas públicas pertinentes y estratégicas. En este contexto, es imperioso caminar hacia la sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos. De la misma manera, generar mecanismos institucionales de coordinación entre las dependencias estatales y municipales es un factor que garantizará el éxito del proceso (UNFPA, 2020, p. 61).

La participación de los jóvenes en distintas agendas internacionales, como la de desarrollo sostenible, no es un tema nuevo. De hecho, se dice que, en clave generacional y en diferentes contextos históricos, las juventudes se han tomado el espacio público en fenómenos de movilización política asociados, más bien, a lo disruptivo. Esta irrupción está estrechamente ligada a una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Así, las sociedades adoptan un modo de organización que se desarrolla en torno a la idea de la sucesión generacional (Cozachcow, 2019, p. 106). Si bien, en Latinoamérica la participación de los jóvenes está asociada a la disputa y la tensión, al centrarse en la Agenda 2030, se presentan más bien iniciativas producto de la organización y planificación, tales como Concausa, Millennials



Movement, entre otras (Cozachcow, 2019, p. 106) (ALC, s/f). Con todo, lo que es definitivo es que la participación de los jóvenes contribuye a atacar las problemáticas de territorio de manera transversal y a partir de la experiencia. Lograr las metas de cada ODS no será posible si no se cuenta como parte de la estrategia a la población juvenil. Integrarlos en la generación de políticas supone adicionar el elemento faltante para asegurar el futuro de las presentes y próximas generaciones. Una vez que se ha revisado la participación juvenil frente al desarrollo sostenible, se pasa a analizar el papel de los gobiernos subnacionales dentro del tema.

Referencias:

ALC. s/f. “Juventud”. Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. <https://agenda2030lac.org/es/juventud>.

CEPAL. 2019. “Declaración de juventudes de América Latina y el Caribe 2030”. https://drive.google.com/file/d/1rD52UNhBX9_bRhwaMSwcPnoLKC7Bbwjv/view.

CEPAL. 2021. “Las juventudes latinoamericanas y caribeñas y la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible. Una mirada desde el sistema de las Naciones Unidas”. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47112/4/S1901186_es.pdf.

Cozachcow, Alejandro. 2019. “La producción política de las juventudes en espacios de militancia juvenil de partidos oficialistas a nivel subnacional/local en la Argentina (2008 - 2017)”. En Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbito de militancia, 105–25. UNIR. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20191113060742/Políticas_de_juventud.pdf.

ECOSOC. 2021. “2021 ECOSOC Youth Forum”. <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2021doc/2021-Youth-Forum-Summary.pdf>.

PNUD. 2019. “Guía de orientación para las organizaciones políticas de gobiernos locales y la ciudadanía”. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/Guía_de_Orientación_Gobierno_Local_ODS_2019.pdf.

UNFPA. 2020. “Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en el Estado de Chihuahua: 2010 - 2018”. https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/informe_subnacional_chihuahua_unfpa_2020.pdf.



Anexo 7: Acciones en el escenario internacional con respecto a la Movilidad Humana

Una adecuada gobernanza en torno a los fenómenos migratorios, puede decantar en la creación de una poderosa fuerza económica y social para el desarrollo sostenible. El momento en que los gobiernos aprovechan los efectos positivos de la migración para al desarrollo a la par que enfrentan sus retos, los migrantes pueden ser participantes activos y contribuir a las economías y sociedades locales y nacionales. Además, la buena gobernanza migratoria fomenta la migración regular y ordenada tal como lo solicita el Pacto Mundial sobre Migración. En esta línea, existen diversas iniciativas en las que los gobiernos locales o subnacionales pueden compartir su experiencia y convertirse en parte de una red más amplia (Migration 4 Development, s/f).

Migration for Development en una de sus aristas de trabajo, se relaciona directamente con las autoridades locales y nacionales para integrar la migración en sus políticas y en la planificación de las mismas. En el proceso se evalúan y atacan los retos estructurales que obligan a las personas a desplazarse, de igual forma se pretende aprovechar al máximo las competencias y diversidad que los migrantes pueden aportar al territorio. Esta red internacional trabaja en diversos ámbitos de la migración, desde 2008 se ha encargado de reunir una dinámica comunidad práctica en línea. La comunidad M4D constituye una red mundial de profesionales, responsables políticos, investigadores y expertos en la migración para el desarrollo. Este es un espacio para generar conocimientos colectivos y crear alianzas, los miembros actuales pueden actualizar su perfil constantemente y los nuevos pueden unirse a la comunidad de forma sencilla (Migration 4 Development, s/f).

El trabajo de Migration for Development se centra en la gestión del conocimiento y la recopilación de datos como medio de demostración de cómo se pueden aplicar las políticas inclusivas a nivel local y cómo los resultados se alinean al cumplimiento de los ODS. Con el fin de promover el conocimiento dentro de la red se generan foros o diálogos internacionales en donde pueden participar: organizaciones de la sociedad civil, actores de la cooperación al desarrollo, organismos internacionales, gobiernos locales, prensa, asociaciones de migrantes, gobiernos nacionales, entre otros. Estos espacios contribuyen a una mayor comprensión global, un intercambio de buenas prácticas y la posible generación de sinergias entre miembros para el trabajo conjunto (Migration 4 Development, s/f).

En esta misma línea de trabajo, se estableció Mayors Mechanism en 2018. Esta organización busca conectar a los gobiernos locales con el foro global de la migración y el desarrollo, así como también a los actores de la sociedad civil, el sector privado y las juventudes. Este mecanismo busca crear oportunidades para que los gobiernos tanto locales como regionales influyan la discusión en temas migratorios y ganen oportunidades de aprendizaje a través de compartir experiencias. Mayor Mechanism establece una plataforma en donde se pueda interactuar con



las diversas instituciones miembros y pretende generar alianzas estratégicas e innovadoras (Mayors Mechanism, s/f). Ecuador hace parte de la red de Mayors Mechanism y participó en conjunto con el gobierno de Canadá en el foro mundial para el trabajo grupal sobre las narrativas en temas migratorios desde 2020 hasta 2022. Este grupo de trabajo proveyó un espacio único para los gobiernos nacionales y locales, junto a otros actores, en donde se generó discusión y lineamientos de acción conjunta (Mayors Mechanism, s/f).

Siguiendo la temática de redes de trabajo, existe también el Consejo de Alcaldes por la Migración, también conocido como MMC por sus siglas en inglés. Esta es una coalición creada por alcaldes para alcaldes con el fin de acelerar las acciones globales en materia de migración y así crear una sociedad en donde los migrantes, desplazados y las comunidades de acogida puedan aumentar sus índices de desarrollo. Desde 2020, el MMC ha logrado asegurar acceso directo e igualitario para que las ciudades puedan incrementar el involucramiento en procesos diplomáticos y acceder a fondos que apoyen las acciones a nivel de ciudad para favorecer a miles de migrantes alrededor del mundo (MMC, s/f).

En el eje específico de paradiplomacia, el MMC genera iniciativas para apoyar a los alcaldes a impactar en decisiones políticas en un nivel nacional e internacional. De esta forma, se asegura que las políticas, en niveles superiores, reflejen y aborden las realidades que se viven de manera cotidiana en territorio. Desde el MMC, ofrecen asistencia en relación al contenido, coordinación y trabajo para desbloquear el acceso formal a las ciudades, la representación e influencia en procesos y eventos diplomáticos (MMC, s/f).

En lo que concierne a documentación, está presente la guía práctica para gobiernos locales de América Latina y el Caribe. Este documento preparado por varios organismos internacionales hace una explicación de como pasar de lo global a lo local y aborda la movilidad humana internacional en el marco de los ODS. Al ser una guía práctica se convierte en una opción interesante a tomar en cuenta por los gobiernos locales al momento de adentrarse en la territorialización de los ODS en la temática migratoria (UNESCO, OIM, y CIPDH, 2018). En definitiva, existen redes de trabajo a nivel internacional con el afán no únicamente de congregar a los gobiernos subnacionales sino también de asesorarlos y contribuir a la implementación de políticas aterrizadas a la realidad cotidiana de cada ciudad. Fuera de esto, los organismos revisados proponen espacios para el intercambio de conocimientos y la generación de alianzas en pos del cumplimiento de la Agenda 2030.

Referencias:

Mayors Mechanism. s/f. "It takes a community". Backgroundf. <https://www.mayorsmechanism.org/itac>.

Mayors Mechanism. s/f. "Our history". About us. <https://www.mayorsmechanism.org/about-us>.



Migration 4 Development. s/f. “Gobiernos nacionales y locales”.
<https://migration4development.org/es/aprender/integrar-la-migración/gobiernos-nacionales-y-locales>.

Migration 4 Development. s/f. “Nuestra comunidad”.
https://migration4development.org/es/conectar/comunidad?field_country_target_id=All&field_type_of_organization_target_id=125&field_expertise_target_id=All.

Migration Data Portal. s/f. “Datos sobre la migración para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)”. ODS. <https://www.migrationdataportal.org/es/sdgs?node=0>.

MMC. s/f. “City Diplomacy”. <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/city-diplomacy>.

MMC. s/f. “Local action. Global impact”. Our Mission.
<https://www.mayorsmigrationcouncil.org/>.

OIM. 2016. “Measuring well-governed migration. The 2016 Migration Governance Index”.
https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf.

OIM. 2018. “La migración en la Agenda 2030. Una guía para profesionales”. Ginebra.
[https://migration4development.org/sites/default/files/2021-09/IOM-ES-REPORT WEB.pdf](https://migration4development.org/sites/default/files/2021-09/IOM-ES-REPORT%20WEB.pdf).



DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN Y PARADIPLOMACIA PARA POSICIONAMIENTO DE LOS GADP EN PLATAFORMAS INTERNACIONALES.

**METODOLOGÍA PARA LA SOCIALIZACIÓN CON
LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
PROVINCIALES**

**CABRERA NARVÁEZ BYRON SANTIAGO
1716298615001
CONSULTOR**

**BYRON
SANTIAGO
CABRERA
NARVAEZ**

Firmado
digitalmente por
BYRON SANTIAGO
CABRERA NARVAEZ
Fecha: 2023.05.22
17:08:55 -05'00'

MAYO 2023

METODOLOGÍA PARA LA SOCIALIZACIÓN CON LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

“DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN Y PARADIPLOMACIA PARA POSICIONAMIENTO DE LOS GADP EN PLATAFORMAS INTERNACIONALES”

DESTINATARIOS:

Mediante comunicación DE-2023-0091-C, de 19 de mayo de 2023, el CONGOPE convocó a la presente socialización dirigida a los responsables de la gestión de la competencia de cooperación internacional de los 23 Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

FECHA Y LUGAR:

La socialización se realizará el día jueves 25 de mayo del presente año, a las 15h00 mediante la plataforma Zoom, con el siguiente enlace de conexión:

<https://us02web.zoom.us/j/83794311992?pwd=YUJlZGRvYisyM0h5c1VyaHRSc1ZnZz09>

OBJETIVO:

Socializar con los representantes de los GADS, las estrategias de internacionalización y paradiplomacia desarrolladas en esta consultoría, a fin de solventar los comentarios y preguntas que surjan de las y los participantes.

METODOLOGÍA:

El taller de socialización cumplirá con la siguiente agenda:

- Palabras de bienvenida por parte la persona delegada por parte de CONGOPE.
- Explicación de la finalidad de la consultoría en general y de la actividad en particular, por parte de CONGOPE.
- Presentación de las Estrategias y Líneas de Acción de internacionalización y paradiplomacia para el posicionamiento de los GADP en plataformas internacionales, por parte del consultor.
- Foro de participación para recoger comentarios y preguntas por parte de los representantes de los GAD.
- Respuestas del consultor a los comentarios y preguntas.
- Cierre de la actividad por parte de CONGOPE.

La presentación del consultor se desarrollará en dos partes, en la primera se abarcará el marco normativo y conceptual, como un paraguas necesario para la acción internacional y paradiplomática de los GADP, y en el segundo se presentaron las estrategias y líneas de acción, como tal.

En lo que se refiere a la primera parte, el componente normativo iniciará con un abordaje internacional recogiendo varias resoluciones del Sistema de Naciones Unidas referentes a la acción internacional de

los gobiernos subnacionales. Luego, se continuará con el plano constitucional y legal en relación a las competencias de los GADP, principalmente la gestión de la cooperación internacional, hasta llegar a un plano más concreto como es la Resolución 009-CNC 2011 del Consejo Nacional de Competencias.

En el componente conceptual, se explicará la integralidad de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, desarrollando brevemente tres conceptos que se encuentran estrechamente vinculados pero que serán separados para efectos de una mejor comprensión y para ceñirnos a los términos de referencia de la consultoría. Estos tres conceptos son: la internacionalización del territorio, la paradiplomacia y el posicionamiento internacional. Este acápite conceptual se complementará con la explicación de Gobernanza, definición clave para el desarrollo de las estrategias y líneas de acción.

En la segunda parte de la presentación se expondrán las Estrategias y Líneas de Acción como tal, distribuidas de la siguiente manera: un primer componente con aquellas referidas a la creación de las condiciones previas, necesarias para la acción internacional de los GADP. Este acápite se sustentará con la exposición de un breve diagnóstico de las unidades de cooperación internacional.

En el segundo componente nos centraremos en la internacionalización del territorio, partiendo con una breve explicación de las principales agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP, esto es: 1. Agenda ambiental en fusión de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Acuerdo de París; 2. Desarrollo Económico desde la perspectiva de la Economía Circular; 3. La Gestión de Riesgos a partir de la Agenda de Sendai; 4. Agenda de desarrollo Rural Sostenible; 5. Agenda de Movilidad Humana; 6. Agenda internacional de Mujeres y Género; 7. Agenda de Jóvenes.

En el tercer y último componente de esta segunda parte, se presentarán las estrategias y líneas de acción relacionadas con el posicionamiento de los GADP en las Plataformas internacionales que aglutinan a los Gobiernos Subnacionales, incluyendo el detalle de cuatro de estas redes de articulación: CGLU, ORU-FOGAR, ICLEI y Regions4.

Elaboración:

Byron Santiago Cabrera Narváez
CONSULTOR

SE ANEXA LA PRESENTACIÓN DE POWERPOINT



**DESARROLLO DE ESTRATEGIAS
DE INTERNACIONALIZACIÓN Y
PARADIPLOMACIA PARA
POSICIONAMIENTO DE LOS GADP
EN PLATAFORMAS
INTERNACIONALES**



**CONSULTOR:
Santiago Cabrera Narváz**

MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

**Marco Normativo
Internacionalización del Territorio
Paradiplomacia
Posicionamiento Internacional
Gobernanza Local**

Contexto



Empresas multinacionales,
ONG's, redes de
organizaciones de la
sociedad civil

Irrupción de nuevos y
múltiples actores en el
escenario internacional
Estatales y No estatales

Derecho de los gobiernos
subnacionales a mantener
relaciones interterritoriales
con sus similares de otros
países

Crisis del paradigma
tradicional que veía a los
Estados como únicos
actores de las relaciones
internacionales

Marco Normativo

Resoluciones de Naciones Unidas



Gobiernos subnacionales pueden
considerarse como nuevos actores en
un sentido amplio de las Relaciones
Internacionales

A/RES/51/177 de 1997

Conferencia de las Naciones
Unidas sobre los Asentamientos
Humanos (Hábitat II)



A/RES/70/1 de 2015

Referente a los medios de para
la implementación de la Agenda
2030. Rol de las autoridades
regionales y locales

A/RES/60/1 de 2005

Fortalecimiento de las Naciones
Unidas. Participación de las
autoridades locales en ODM.



Marco Normativo

Constitución de la República del Ecuador	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<i>Art. 261: Las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado central.</i>	<i>Art. 125: Los GAD son titulares de nuevas competencias exclusivas constitucionales.</i>
<i>Art. 263: Confiere a los GAD provinciales, como competencia exclusiva, el gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</i>	<i>Art. 131: Los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.</i>

Marco Normativo

Resolución 009-CNC-2011 Consejo Nacional de Competencias	
<i>Los GAD ejercerán la competencia de gestión de la CI, promoviendo y actuando en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales y actores de la sociedad civil, para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial.</i>	<i>Confiere a los GAD, en el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, el ejercicio de la rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional.</i>
	<i>Y la atribución de promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional. (Art. 16; n. 8)</i>

Aproximación Conceptual

Internacionalización del territorio



- Gobernanza que propicia la participación activa de los actores locales.
- Una planificación integral que identifique las necesidades y sobre todo las potencialidades del territorio.
- Una visión del territorio a futuro.
- Gobierno intermedio: "Glocal".

Paradiplomacia



- Acción internacional de los gobiernos subnacionales o no centrales.
- Establecimiento de contactos, con entidades extranjeras.
- Promover la imagen del territorio: cooperación, inversión y turismo

Posicionamiento Internacional



- Presencia en Instancias multilaterales.
- Espacios de discusión de las temáticas globales.
- Son parte del Estado: cuentan con la representación legal y legítima.
- Major Group de Autoridades Locales y Regionales

Paradiplomacia - Nuevas relaciones

- 1 Las relaciones paradiplomáticas, a diferencia de las relaciones entre naciones, son más simétricas, más entre iguales.


- 2 Las temáticas que se abordan y posicionan guardan una mayor proximidad con las problemáticas de la ciudadanía.


- 3 Los espacios de articulación de gobiernos subnacionales pueden resultar un puente de conexión más efectivo para la territorialización de los ODS de la Agenda 2030.


- 4 Las agendas comunes interterritoriales pueden construirse fácilmente en torno a las distintas esferas de la estructura social: comercio, turismo, agenda social, producción, industria, tecnología, ambiente, etc.



Cuestionamiento al término Paradiplomacia



Neologismo en la teoría de las RR.II
Paradiplomacia

Gobernanza Local



“La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público”



Apertura de las instituciones y la autoridad a ejercicios de transparencia y participación.



Corresponsabilidad de los actores presentes en el territorio, sobre los temas relevantes.



Coherencia en la formulación de la política pública local: adaptarse a las necesidades del territorio.



Adecuada articulación vertical y horizontal.

ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE LOS GADP

Creación de Condiciones Previas

Estrategias para la Internacionalización del Territorio

Estrategias para el Posicionamiento Internacional

Creación de Condiciones Previas

Diagnóstico de la Unidades de Cooperación Internacional de los GADP

Estructura Institucional heterogenia:

- Dirección;
- Departamento;
- Escritorio



Insuficiente número de Funcionarios



Estabilidad Laboral

Plan Estratégico para la Gestión de la CI.



Estrategias para condiciones previas

Fortalecer la estructura de las unidades de relaciones internacionales del GADP, con independencia administrativa, número adecuado de funcionarios y estabilidad del equipo.

- *Contar con autonomía administrativa le permitirá a la unidad mayor agilidad en la toma de decisiones operativas y evitará además que se disperse la concentración y el tiempo de trabajo de las y los funcionarios en tareas, en algunos casos, completamente ajenas a la gestión de las relaciones internacionales.*
- *Las unidades que ya son direcciones, tienen el reto de reinventar su estructura y accionar, para pasar de la gestión tradicional de cooperación a la implementación de la acción internacional del GAD provincial.*
- *En esto es importante la estrategia de gobernanza que se presenta más adelante, tenemos que ser estratégicos, no todo el trabajo tiene que hacerlo la prefectura.*
- *La voluntad política no viene sola. La unidad de RR. II. debe apropiarse de la visión general del plan de internacionalización, y esa comprensión transmitirla a la autoridad.*

Estrategias para condiciones previas

Fortalecer capacidades técnicas en los integrantes de la unidad de RR.II., respecto a las agendas globales de desarrollo.

- *Se requiere que las y los funcionarios de la unidad manejen el contenido de las funciones y competencias de los GAD, y además conozcan y se apropien de los debates sobre las agendas internacionales de desarrollo, relacionadas con las primeras.*
- *¿Por qué es importante? Porque la unidad deberá constituirse en una bisagra de conexión entre esos abordajes internacionales y la política pública local a ejecutarse.*
- *La unidad de RR. II. procurará mantenerse informada a la autoridad acerca de abordajes que se dan en el ámbito internacional.*
- *La autoridad brindará el apoyo y las facilidades necesarias para que el equipo fortalezca sus capacidades y se mantenga actualizado en las temáticas priorizadas.*

ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP

Ambiental



Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Acuerdo de París.

Gestión de Riesgos



Acuerdo Marco de Sendai Informe del Foro Económico Mundial.

Desarrollo Económico



Transición a una Economía circular y su vinculación con la innovación.

Desarrollo Rural Sostenible



Cumbre de Naciones Unidas sobre sistemas alimentarios.

Movilidad Humana



Agenda de Naciones Unidas sobre Migración.

Mujeres



CEDAW y Agenda Regional de Género.

Jóvenes



Programa de Naciones Unidas sobre juventud.

ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

Distinguir y Priorizar las temáticas que se incluirán en el Plan Estratégico de Internacionalización, a partir de un análisis crítico y objetivo de las necesidades y fortalezas específicas del territorio.

- *Las temáticas con las que se buscará la proyección internacional del territorio pueden surgir de dos procesos analíticos:*
 1. *Necesidad en base a la intersección de las agendas internacionales y las competencias.*
 2. *Una especificidad (oportunidad) del territorio.*
- *La definición de la temática siempre implica una relación dialógica entre lo local y lo global. Es importante entender que los desafíos en nuestro territorio, son en buena parte, también los desafíos globales; y que, el relacionarnos internacionalmente nos brindará otras perspectivas y herramientas para afrontarlos.*
- *Es importante que la definición de estas especificidades del territorio, se lo haga desde una perspectiva realista, que efectivamente puedan destacar desde una mirada del exterior.*

ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

Diseñar e implementar un mecanismo de gobernanza territorial que, a su vez, sustente la construcción de un plan de internacionalización.

- *La acción internacional de un territorio no tiene que ser un monopolio de la administración gubernamental. La prefectura, con la legalidad y legitimidad que le asiste, debe salir al mundo de la mano de los distintos actores y sectores del territorio.*
- *Se requiere involucrar a todos los actores territoriales bajo un buen modelo de gobernanza, con una correcta distinción y asignación de competencias:*
 - a) *En la perspectiva vertical entre los distintos niveles de gobierno,*
 - b) *En la perspectiva horizontal entre los distintos sectores presentes en el territorio.*
- *Esta alianza ampliará nuestra mirada de los aspectos que hemos priorizado, y además, puede traducirse en más recursos: conocimiento técnico y científico, relaciones y hasta económicos, que*
- *vienen a complementar los esfuerzos del GAD.*

ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

Diseñar un Plan Estratégico de Internacionalización para la provincia, en base a las características priorizadas del territorio y del modelo de articulación y gobernanza territorial.

- *Es necesario que todo lo avanzado hasta aquí, se clarifique y articule estratégicamente en una planificación participativa en la que se defina: objetivos claros, acciones concretas y las respectivas instituciones responsables.*
- *A partir de estas definiciones mapear:*
 - 1. *Prefecturas del país con las que podemos aliarnos;*
 - 2. *Gobiernos subnacionales de Sudamérica y el mundo con los que podemos relacionarnos;*
 - 3. *Plataformas internacionales de gobiernos subnacionales, a las que podemos vincularnos.*
- *En definitiva, tener muy claro **¡qué es lo que queremos proyectar internacionalmente y cómo buscamos hacerlo!***

ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

Implementar un sistema local de información que reporte el estado de avance del territorio, en la localización de los ODS.

- *La localización de las agendas internacionales requiere del diseño e implementación de sistemas locales de información que sean efectivos y operativos.*
- *Esta intención requiere suplir necesidades y vacíos de información por medio de alianzas con la academia, observatorios, fundaciones, centros de investigación.*
- *No se trata necesariamente de que el GADP levante la información requerida, con frecuencia buena parte ya está medida o recogida por otras instituciones. Se trata, de implementar un*
- *mecanismo articulado que permita centralizar los datos, analizarlos de manera integral y elaborar informes pedagógicos que sean útiles*
- *En la localización de los ODS, una herramienta es el informe subnacional voluntario de cumplimiento.*

Estrategias para Posicionamiento

Plataformas internacionales de articulación de los Gobiernos Subnacionales



Estrategias para Posicionamiento

Generar mecanismos de relacionamiento y vinculación con las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales, que ya existen.

- *El primer mecanismo es aprovechar la pertenencia del CONGOPE a estos espacios, para establecer una vinculación que le permita al GAD mantenerse informado de convocatorias, posibles asistencias técnicas e intercambios.*
- *Un segundo camino es la vinculación directa. Para ello, es importante diseñar un marco jurídico adecuado para este relacionamiento. La Resolución 009-CNC-2011; Art. 16; n. 8, faculta a:*
- ***“promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional”***
- *Con este sustento, es propicio que la propia prefectura se dote de un articulado, por medio de una ordenanza, que de soporte a su vinculación con estas plataformas*

Estrategias para el Relacionamiento

Diseñar y promover mecanismos de articulación y cooperación transfronteriza, y a mediano plazo, la construcción de una plataforma de articulación de provincias fronterizas de Sudamérica.

- *Hay que construir una estrategia de cooperación transfronteriza que sea compartida por ambos lados de la frontera y que va más allá de la simple relación de vecindad.*
- *Se necesita una estructura transfronteriza que gestione proyectos e iniciativas de desarrollo; pero es importante que siempre tenga una clara concepción transfronteriza.*
- *América Latina no cuenta con una organización o asociación de territorios fronterizos. En el caso europeo, ARFE ha logrado captar una importante cantidad de recursos de la Unión Europea y canalizarlos para el desarrollo de las fronteras.*
- *La Oficina de Población, Refugio y Migración de los Estados Unidos, destinó en el 2022 para Colombia, Ecuador y Perú, 15 millones de dólares a cada país (45 millones en total), teniendo la problemática de movilidad humana como centralidad*

GRACIAS POR LA ATENCIÓN

**Santiago Cabrera N.
Consultor.**

Mayo - 2023